

# UNIVERSITÉ — — PARIS-EST

ECOLE DOCTORALE VILLE, TRANSPORTS ET TERRITOIRES

THÈSE DE DOCTORAT

AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE ET URBANISME

**Lucie Renou**

## **La politique des pôles de compétitivité : une production de territoires**

Thèse dirigée par : Gilles Crague

Soutenue le 22 novembre 2016 devant le jury composé de :

Alain Bourdin	Professeur Émérite, Université Paris-Est Marne la Vallée	Examineur
Gilles Crague	Directeur de recherches, CIRED/École des ponts Paris-Tech	Directeur
Christophe Demazière	Professeur, Université François Rabelais de Tours	Rapporteur
Marie-Pierre Lefeuvre	Professeur, Université François Rabelais de Tours	Examinatrice
André Torre	Directeur de recherches, INRA	Rapporteur

**LATTS - Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés**

14/20 Boulevard Newton – Cité Descartes

Champs-sur-Marne – 77447 Marne-la-Vallée cédex 2

---

# Résumé

L'action publique pour stimuler le développement économique des territoires vise de plus en plus à favoriser l'innovation et l'économie de la connaissance, perçues toutes deux comme les conditions nécessaires au développement de la compétitivité, à la fois des entreprises et des territoires. Cette thèse porte sur une politique française engagée dans ce référentiel de la compétitivité en 2004 : la politique des pôles de compétitivité.

Cette dernière, inscrite au confluent des politiques industrielles et d'aménagement, a pour objectif de stimuler des comportements innovants et collaboratifs entre les milieux de l'économie, de l'enseignement supérieur et de la recherche d'un même territoire à travers la constitution de « pôles de compétitivité ». Nous nous intéressons à un aspect encore peu étudié de ces pôles de compétitivité : leur impact dans la gouvernance territoriale. En effet, nous montrons, à partir d'une analyse comparée entre six études de cas du sud-ouest, que les pôles apparaissent comme des structures d'intermédiation, favorisant certes l'action collaborative entre des acteurs économiques et scientifiques d'un même territoire, mais aussi et surtout entre des acteurs politico-administratifs jusque-là peu habitués à travailler ensemble. En cela, la politique des pôles renouvelle les modes de gestion publique territoriale. Deux aspects sont alors développés au cours de la thèse : d'une part la manière dont l'État conçoit les pôles de compétitivité comme des nouveaux espaces renouvelant les interactions entre les acteurs économiques et politico-administratifs (de différents secteurs et différents niveaux) ; et d'autre part, la manière dont ces pôles émergent et se consolident comme des entités à part entière ayant un fonctionnement propre et un rôle à jouer dans la gouvernance territoriale.

Le cas des pôles de compétitivité nous permet ainsi de revenir sur la notion de territoire, qui ne coïncide plus avec la définition d'une circonscription. En mobilisant les travaux de Claude Raffestin, nous considérons les pôles comme des territoires discontinus, organisés en réseau, développant des fonctionnements propre à chacun « dans la recherche de la plus grande autonomie possible compte tenu des ressources du système ».

**Mots-clés :** action publique, gouvernance territoriale, pôles de compétitivité, territoires, organisation, intermédiation, autonomie.

---

# Remerciements

AU moment où j'écris ces lignes, l'écriture de ma thèse s'achève, la boucle est bouclée et c'est avec grand plaisir que je remercie tous ceux qui m'ont soutenue et aidée dans mon parcours doctoral.

D'ABORD, mon orientation vers la recherche et la thèse n'était pas gagnée et je tiens remercier, en premier lieu, mon directeur de thèse, Gilles Crague, qui m'a fait confiance dès nos premiers travaux sur la revitalisation et qui m'a encouragé à me lancer dans le doctorat. Je remercie Gilles pour sa forte implication dans ce travail de thèse, pour ses encouragements et son exigence intellectuelle, pour les nombreuses (et longues) discussions « maïeutiques » où l'on essayait de clarifier mes idées et mon fil de thèse. Un grand merci également à Christophe Demazière et André Torre pour avoir accepté de rapporter ce travail, pour leur lecture minutieuse et leurs remarques enrichissantes qui m'ont permis de prendre du recul et de préparer la soutenance. Je remercie également Marie-Pierre Lefeuvre et Alain Bourdin d'avoir bien voulu faire partie du jury.

RIEN n'aurait été possible sans la participation d'un certain nombre de personnes qui ont accepté de me recevoir au cours de mon enquête et de me présenter leurs métiers, leurs missions, mais aussi la richesse de leurs milieux et des jeux d'acteurs locaux. Je remercie donc chaleureusement l'ensemble de mes interlocuteurs travaillant au sein des pôles étudiés ou des organisations régionales partenaires. Ils m'ont beaucoup appris lors de mes entretiens. Je les remercie pour leur générosité.

IL y a des thèses qui se font presque sans labo, mais ce n'est pas le cas de la mienne et je tiens à remercier tout particulièrement le LATTS, ses chercheurs et son équipe administrative qui m'a offert un grand confort pour mener mes recherches. Je remercie particulièrement Olivier pour sa convivialité et sa bienveillance ; Gilles, François-Mathieu et Valérie pour leur implication dans mes mini-soutenances, les nombreux échanges concernant mes travaux et pour les deux derniers, les cours mémorables donnés ensemble à l'École des Ponts... Un grand merci à Nathalie et Valérie pour leur efficacité à toute épreuve et leur empathie rassurante. Le LATTS c'est aussi la chance d'avoir des bureaux et des cobureaux : Juliette et Pauline pour la première génération, Simon et Jonathan pour la suivante, merci pour tous les moments de joies, de délires et de doutes partagés à Einstein comme à Bienvenü. Et au-delà du bureau, c'est toute une armada de doctorants et post-doctorants qui ont participé à mon parcours doctoral au travers des nombreuses discussions et rigolades dans la cuisine ou sur la terrasse. Merci aux filles des « cafés de l'AT » pour m'avoir intégrée aux cafés, mais aussi et surtout aux super soirées qui resteront des moments intenses et savoureux : merci à Hélène, Fra, Anastasia, Anna, Pauline et Sophie. La période de rédaction a été particulièrement riche en remises en question et je remercie mon laboratoire d'adoption : la salle K de la BNF et Maxime, Anna, Julie et Hortense pour les pauses café et les élans de motivation. J'adresse également ma profonde gratitude à l'équipe de choc qui m'a aidé à relire le manuscrit pendant l'été 2016 : mille mercis à Laurence, Pauline (encore et toujours !), Jane, Hélène, Zélia, Fra, Guilhem, et Morgan !

ENFIN, une pensée particulière pour tous ceux qui m'ont soutenu pendant ces cinq années sans vraiment comprendre ce que je faisais. Et oui, une thèse - sans même parler du contenu

---

- c'est bien difficile à expliquer au-delà du milieu universitaire. Un très grand merci à tous mes amis et ma famille pour leur soutien sans faille, leurs encouragements et sans l'aide de qui cette thèse n'aurait jamais été possible. Merci à Jane pour les soirées de dernière minute, à la team IFU, à la team Danse, à la team 7 Wonders, et autres teams d'adoptions Chips et LMT pour tous ces moments de plaisir (soyons désinvoltés) qui ont grandement contribué à mon équilibre moral! Et merci à ma famille et particulièrement mes parents, mes frères, ma sœur et leurs "valeurs ajoutées" pour leur confiance, pour tous les week-ends au vert qui m'ont été de grandes respirations...

NON, non, ce n'est pas fini. Il me reste le plus important. Je remercie très affectueusement celui qui m'a accompagnée et soutenue tous les jours en véritable coach de thèse. Merci pour son attention, son amour et sa patience devenue légendaire.

---

# TABLE DES MATIÈRES

---

INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	1
Le pari de la politique des pôles de compétitivité : faire converger proximité spatiale, proximité relationnelle et innovation.....	3
Les pôles, des instruments de politique publique ? .....	17
Les pôles, des nouveaux territoires de l'action publique .....	27
Les pôles de compétitivité analysés comme une production territoriale.....	38
Un dispositif de recherche qualitatif et comparatif.....	44
<b>PARTIE I</b>	
<b>PROJECTION DES PÔLES PAR L'ÉTAT, NOUVEAUX ESPACES, NOUVELLES INTERACTIONS.....</b>	<b>53</b>
<b>CHAPITRE 1</b>	
<b>GENÈSE DE LA POLITIQUE DES PÔLES : ENTRE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT ET POLITIQUE INDUSTRIELLE.....</b>	<b>61</b>
1 Un processus de convergence et de traduction en faveur de la compétitivité et de la spécialisation.....	63
1.1 <i>Convergence vers les politiques néolibérales en faveur de la compétitivité</i> .....	63
1.2 <i>Stratégie de Lisbonne et construction de l'espace européen de la recherche.....</i>	70
1.3 <i>La traduction de cette injonction en France : une intervention spatiale ou sectorielle ? .....</i>	74
2 La problématisation au niveau national : pourquoi la PPC est-elle une politique industrielle et d'aménagement ? .....	76
2.1 <i>La politique des pôles : quelle filiation d'action publique ?.....</i>	77
2.2 <i>Construction collective d'une solution portée au départ par la DATAR</i> .....	84
2.3 <i>Publicisation et scénarii retenus : politique spatiale, régionale ou technologique ? .....</i>	90
3 Conclusion .....	93

<b>CHAPITRE 2</b>	<b>QU'EST-CE QU'UN PÔLE DE COMPÉTITIVITÉ ?</b>	<b>95</b>
1	De l'idée de cluster à la constitution d'organisations	96
	1.1 <i>L'ambition de créer des clusters</i>	97
	1.2 <i>La réalisation d'organisations</i>	101
2	Des associations localisées et hiérarchisées	102
	2.1 <i>Les éléments organisationnels fondamentaux des pôles : l'appartenance et la hiérarchie</i>	102
	2.2 <i>Une délimitation dite « géographique » qui évolue au cours de la mise en œuvre</i>	105
	2.3 <i>Hiérarchie et règles de fonctionnement : qui gouverne les pôles ?</i>	112
3	Enchevêtrement des processus de décision : des pôles structurellement faibles ?	116
	3.1 <i>Des pôles dépendants d'organisations membres</i>	116
	3.2 <i>Des pôles dépendants d'une organisation nationale : la politique des pôles de compétitivité</i>	119
4	Conclusion	124
<b>CHAPITRE 3</b>	<b>DÉFINIR LES PÔLES : UNE GESTION PUBLIQUE TERRITORIALE CENTRALISÉE ET INTERMINISTÉRIELLE</b>	<b>127</b>
1	Des dispositifs de gestion centralisés relevant du new public management	129
	1.1 <i>La procédure d'appel à projets et l'annonce d'un système d'acteurs étatiques</i>	129
	1.2 <i>La labellisation des projets de pôles : un processus de décision centralisé</i>	131
	1.3 <i>La construction des contrats-cadres et des contrats de performance</i>	135
2	Un système d'acteurs hiérarchisé	140
	2.1 <i>Mobilisation des industriels pour la simplification des procédures sectorielles</i>	140
	2.2 <i>Le GTI et la gestion interministérielle</i>	143
	2.3 <i>Des collectivités régionales tenues à l'écart, puis intégrées progressivement</i>	148
3	Les pôles, des instruments de gestion publique territoriale ou des nouveaux territoires de l'action publique ?	160
	3.1 <i>« L'État et la gestion publique territoriale »</i>	160
	3.2 <i>Une gestion publique interterritoriale ?</i>	162
	3.3 <i>Une nouvelle forme de gouvernement à distance ?</i>	164
	3.4 <i>Institutionnalisation de l'action collective</i>	166
4	Conclusion	168

<b>PARTIE II</b>	<b>PROCESSUS DE TERRITORIALISATION DES PÔLES, UNE APPROPRIATION À PARTAGER.....</b>	<b>171</b>
<b>CHAPITRE 4</b>	<b>HISTOIRES D'ÉMERGENCE DES PÔLES.....</b>	<b>181</b>
1	Une candidature convoitée : le pôle aéronautique et spatial.....	183
	1.1 <i>Des conditions initiales favorables : un système local de compétences     bien structuré.....</i>	183
	1.2 <i>Une candidature attractive qui s'ouvre à la région Aquitaine et au do-     maine des systèmes embarqués.....</i>	188
2	Des candidatures découplées du poids industriel régional : CBS et RDL portés par des projets (politiques) d'aménagement.....	191
	2.1 <i>Cancer Bio Santé et le projet d'aménagement du Cancéropôle.....</i>	192
	2.2 <i>Route des lasers et l'arrivée du laser méga joule à Bordeaux.....</i>	196
	2.3 <i>Des filières high-tech peu développées sur le territoire.....</i>	202
3	Les candidatures dans les secteurs low-tech sont négligées par les collectivités	205
	3.1 <i>Trois histoires révélant des initiatives principalement académiques mal-     gré un poids industriel important.....</i>	205
	3.2 <i>Des candidatures peu soutenues par les collectivités.....</i>	207
	3.3 <i>Une explication sectorielle ?.....</i>	210
4	Conclusion.....	216
<b>CHAPITRE 5</b>	<b>L'INTÉGRATION DES PÔLES DANS DES SYSTÈMES DU DÉVELOPPEMENT LOCAL DIFFÉRENTS : COMPORTEMENTS CONTRASTÉS DES COLLECTIVITÉS.....</b>	<b>217</b>
1	Introduction à la décentralisation de la compétence du développement écono- mique, la problématique de l'alignement des stratégies.....	219
2	Une appropriation des pôles différenciée selon les régions : volontarisme <i>versus</i> cohésion.....	221
	2.1 <i>L'illustration par les politiques de cluster : clusters régionaux ou label-     lisés par l'État ?.....</i>	222
	2.2 <i>L'accueil et le suivi des pôles de compétitivité : à la carte ou selon les     catégories de pôle définis par l'État ?.....</i>	228
	2.3 <i>Les pôles et les agences régionales : concurrence ou complémentarité ?     233</i>	
3	Les métropoles et les pôles : une question d'aménagement économique ? ....	239
	3.1 <i>L'intervention économique des métropoles : organisation en filière et     aménagement économique.....</i>	240
	3.2 <i>L'intervention des métropoles dans les pôles.....</i>	244
4	Conclusion.....	247

<b>CHAPITRE 6</b>	<b>DES PÔLES À L'INTERFACE : DES STRUCTURES D'INTERMÉDIATION DES INTÉRÊTS</b> .....	<b>249</b>
1	Les pôles, nouvelles scènes pour réguler les intérêts interrégionaux : l'exemple d'Aerospace Valley.....	252
	1.1 <i>Des forces industrielles et une gouvernance en faveur de la région Midi-Pyrénées</i> .....	252
	1.2 <i>Un conflit interne révèle le besoin d'équilibre du pôle</i> .....	253
	1.3 <i>Le pôle comme modérateur d'interrégionalité ? Une équation à plusieurs variables dans laquelle le pôle catalyse les tensions</i> .....	255
2	Les pôles, nouvelles scènes pour l'action interministérielle : l'exemple d'Agri Sud Ouest Innovation.....	260
	2.1 <i>Des pôles de compétitivité au MAAF : un monde à part ?</i> .....	260
	2.2 <i>Différents corps et différentes cultures ministérielles</i> .....	262
	2.3 <i>Le non-alignement des Direccte et des Draaf</i> .....	264
3	Les pôles s'organisent en réseau et revendiquent progressivement leur autonomie.....	268
	3.1 <i>Les réunions interpôles : une première étape vers l'autonomisation</i> ..	268
	3.2 <i>L'Association française des pôles de compétitivité et l'émancipation collective des pôles en 2014</i> .....	273
4	Conclusion.....	276
<b>PARTIE III</b>	<b>LA CONSOLIDATION DES PÔLES : DES TRAJECTOIRES RÉVÉLATRICES DE LEUR DÉCOUPLAGE VIS-À-VIS DE LEUR ENVIRONNEMENT</b> .....	<b>277</b>
<b>CHAPITRE 7</b>	<b>AEROSPACE VALLEY, UN PÔLE MODÈLE</b> .....	<b>287</b>
1	Une organisation modèle : gouvernance pondérée, équipe haut de gamme, mobilisation des industriels.....	288
	1.1 <i>Des instances de gouvernance révélatrices d'enjeux d'appropriation du pôle</i> .....	288
	1.2 <i>Une équipe riche en experts « mis à disposition »</i> .....	289
	1.3 <i>La mobilisation des membres dans l'animation du pôle</i> .....	292
2	Concurrence avec le conseil régional et complexité territoriale.....	295
	2.1 <i>La propension du pôle à étendre son périmètre d'actions</i> .....	296
	2.2 <i>Une interface tourmentée avec les agences régionales et le conseil régional : l'exemple de la formation</i> .....	300
3	Une proximité avec les Direccte valorisée par le centre.....	302
	3.1 <i>Des actions collectives qui doublent le budget du pôle</i> .....	303
	3.2 <i>L'action Aerolean'k, une action exemplaire, pilotée par les grands groupes, et reprise au niveau national</i> .....	305



3.3	<i>L'action Pro-in-PME : une stratégie d'interpénétration entre la Direccte, les grands groupes et les pôles</i> .....	307
3.4	<i>Un pôle qui pèse dans différentes arènes</i> .....	311
4	Conclusion .....	312
<b>CHAPITRE 8 AGRI SUD OUEST INNOVATION, UN PÔLE DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE QUI RÉUSSIT .....</b>		
<b>313</b>		
1	Les soutiens du pôle : un positionnement agro-industriel .....	314
1.1	<i>Une labellisation en deuxième vague, un temps de préparation bénéfique</i> 314	
1.2	<i>Une orientation agroindustrielle et des gros industriels</i> .....	317
1.3	<i>Des présidents aux ressources politiques et relationnelles importantes</i>	320
2	Un fonctionnement qui s'appuie sur une multitude de soutiens locaux .....	322
2.1	<i>Le pôle maille ses périmètres en s'appuyant sur ses membres et sur ses partenaires multiples</i> .....	322
2.2	<i>Un pôle attentif à sa représentation en milieu rural qui s'étend à la région Aquitaine</i> .....	324
2.3	<i>Soutien important des collectivités infrarégionales</i> .....	326
3	Fort de son ancrage local et sectoriel, le pôle choisit ses soutiens dans une volonté d'indépendance vis-à-vis du ministère de l'industrie .....	329
3.1	<i>Le choix d'un système original de correspondants</i> .....	330
3.2	<i>Un ancrage agroindustriel qui ne facilite pas le dialogue avec la Direccte</i> 332	
3.3	<i>Un autofinancement privé facteur d'indépendance vis-à-vis de la tutelle étatique</i> .....	333
4	Conclusion .....	335
<b>CHAPITRE 9 DES PÔLES PEU SOUTENUS MAIS PERTINENTS .....</b>		
<b>337</b>		
1	Difficultés de montage : masse critique et capacité à fonctionner en propre ..	337
1.1	<i>Problème de masse critique : des petits pôles, des petits industriels et des petits engagements</i> .....	338
1.2	<i>Problème de fonctionnement : des pôles accolés à d'autres structures</i>	343
2	Mauvaise évaluation : la mise sous tutelle des pôles mal notés .....	346
2.1	<i>Un processus d'évaluation peu transparent en 2012</i> .....	347
2.2	<i>Les effets d'une mauvaise évaluation : l'État intervient dans la définition du périmètre des pôles</i> .....	351
3	Des enjeux importants de développement malgré des faibles soutiens locaux	355
3.1	<i>Des pôles considérés de « deuxième division »</i> .....	355
3.2	<i>L'exemple du développement de la filière bois en Aquitaine</i> .....	357
4	Conclusion .....	362

<b>CHAPITRE 10 DES PÔLES AU SERVICE DE PROJETS D'AMÉNAGEMENT . . .</b>	<b>363</b>
1 Des projets d'aménagement et des pôles de compétitivité . . . . .	364
1.1 <i>Route de lasers : une ambiguïté entre le pôle et le projet</i> . . . . .	364
1.2 <i>Le pôle CBS une structure parmi d'autres participant à l'Oncopole</i> . .	367
1.3 <i>Une forte représentation des collectivités locales dans les conseils d'administration des pôles</i> . . . . .	374
2 Des fonctionnements encastrés dans des écosystèmes locaux . . . . .	376
2.1 <i>Route des lasers s'appuie sur trois partenaires locaux : ADI, Pyla et Alphanov</i> . . . . .	377
2.2 <i>CBS, un pôle orienté davantage vers le développement local que vers le développement industriel ?</i> . . . . .	383
3 La gestion de la territorialité : des pôles en cours d'émancipation par rapport à leurs sites . . . . .	387
3.1 <i>CBS, demandes d'extension et changement de gouvernance</i> . . . . .	387
3.2 <i>RDL, changement de stratégie et extensions informelles</i> . . . . .	391
4 Conclusion . . . . .	393
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE . . . . .</b>	<b>395</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE . . . . .</b>	<b>420</b>
<b>ANNEXES . . . . .</b>	<b>420</b>
<b>ANNEXE A LISTE DES ENTRETIENS RECUEILLIS . . . . .</b>	<b>421</b>
<b>ANNEXE B EXEMPLES D'INITIATIVES INTERRÉGIONALES DÉFINISSANT UN "SUD OUEST" . . . . .</b>	<b>425</b>
1 La ZEAT « sud ouest » de la DATAR en 1967 . . . . .	425
2 Le plan « grand sud ouest » de Giscard d'Estaing en 1979 . . . . .	425
3 Les grands chantiers d'animation interterritoriale (1990) et les MIAT (1998) de la DATAR . . . . .	426
4 Le programme interrégional IIC avec le « grand sud ouest européen » en 1997, le GECT Pyrénées Méditerranée en 2009, etc. . . . .	426
<b>ANNEXE C LE PROFIL INDUSTRIEL DU GRAND SUD OUEST : QUEL TERRA-REAU POUR L'ÉMERGENCE DES PÔLES ? . . . . .</b>	<b>427</b>

---

## LISTE DES FIGURES

---

1	Ecosystème des pôles de compétitivité 2.0 . . . . .	13
2	Évolution de l'utilisation du terme compétitivité dans la presse. . . . .	64
3	Zonage communal du pôle Aerospace Valley . . . . .	108
4	Zonage communal du pôle Route des lasers . . . . .	109
5	Carte des 71 pôles de compétitivité labellisés (2010) . . . . .	121
6	Chaîne de diffusion de l'appel à projets . . . . .	132
7	Processus de sélection et de labellisation des pôles . . . . .	133
8	Processus de construction et de validation des contrats-cadres . . . . .	139
9	Processus d'instruction des projets au début de la politique des pôles . . . . .	154
10	Stratégie des agrochaînes du pôles Agri Sud Ouest Innovation . . . . .	318
11	Nombre de projets FUI par pôle sous tutelle du ministère de l'Agriculture . . . . .	350
12	Répartition des emplois de la filière forêt-bois en Aquitaine . . . . .	358
13	Présentation du pôle Route des lasers . . . . .	366
14	Plan masse de l'Oncopole . . . . .	369
15	Projet architectural du centre de R&D de Pierre Fabre, réalisé par Roger Taillibert . . . . .	369
16	Présentation des DAS du pôle Route des lasers . . . . .	380
17	Les secteurs industriels du Grand Sud-Ouest . . . . .	429
18	Les 20 plus gros industriels du Grand Sud-Ouest . . . . .	430
19	Les 20 plus gros établissement des industries agricoles et alimentaires du Grand Sud-Ouest . . . . .	431
20	Les 20 plus gros établissement des industries du bois et du papier du Grand Sud-Ouest . . . . .	432
21	Les 20 plus gros établissement constructeurs du secteur aéronautique et spatial du Grand Sud-Ouest . . . . .	433

22 Les principaux établissements de recherche dans le Grand Sud-Ouest . . . . 438

---

## LISTE DES TABLEAUX

---

1	Pôles de compétitivité retenus pour le travail de comparaison . . . . .	47
2	Corpus de textes retenus pour analyser le projet de l'État . . . . .	59
3	Pôles de compétitivité labellisés dans le Sud-Ouest . . . . .	177
4	Subventions du conseil régional d'Aquitaine aux pôles de compétitivité (en euros) . . . . .	208
5	Trois types de cluster labellisés par l'État . . . . .	223
6	Données relatives au classement, aux membres, au budget et aux projets des pôles étudiés . . . . .	284
7	Liste (non exhaustive) des types d'actions mises en œuvre et répertoriées par le pôle Aerospace Valley en 2013 . . . . .	297
8	Comparaison de la composition des budgets d'Aerospace Valley et d'Agri Sud-Ouest Innovation . . . . .	326
9	Répartition des collèges des institutionnels invités au conseil d'administration d'Agri Sud-Ouest Innovation . . . . .	328
10	Répartition des membres des pôles Qualiméditerranée, Xylofutur et Aerospace Valley . . . . .	338
11	Composition des bureaux des pôles Qualiméditerranée et Xylofutur . . . . .	338
12	Composition des conseils d'administration des pôles Qualiméditerranée et Xylofutur . . . . .	339
13	Corrélation entre les types de pôles, leur degré de technologie et les résultats de l'évaluation . . . . .	356
14	Composition des conseils d'administration des pôles de compétitivité RDL et CBS . . . . .	375
15	Liste des entretiens menés dans la région Midi-Pyrénées . . . . .	422
16	Liste des entretiens menés dans la région Aquitaine . . . . .	423

17	Liste des entretiens menés dans la région Languedoc-Roussillon . . . . .	423
18	Liste des entretiens menés à Paris . . . . .	423
19	Liste des entretiens réalisés dans le cadre de l'étude POSU et utilisés dans le cadre de cette enquête . . . . .	424

---

# LISTE DES ABRÉVIATIONS

---

- ADER Actions pour le développement des entreprises régionales de sous-traitance
- ADERA Association pour le Développement de l'Enseignement et des Recherches en Aquitaine
- ADI Aquitaine développement innovation, (ex-2ADI)
- AESE Aéronautique espace et systèmes embarqués
- AFII Agence française pour les investissements internationaux, aujourd'hui Business France.
- AFNOR Association française de normalisation
- AFPC Association française des pôles de compétitivité
- AG assemblée générale
- AII Agence de l'innovation industrielle
- ANR Agence nationale de la recherche
- ANVAR Agence nationale de valorisation de la recherche
- ARF Association des régions de France
- ARIA Association Régionale des Industries Alimentaires
- BDPME Banque de développement des PME
- BPI Banque publique d'investissement, ex-OSEO, ex-ANVAR.
- CA conseil d'administration
- CAE Conseil d'analyse économique
- CBS Cancer bio santé
- CCI Chambre de commerce et d'industrie
- CDC Caisse des dépôts et de consignations
- CEA Commissariat à l'énergie atomique
- CESER Conseil économique, social et environnemental régional

CGI Commissariat général à l'investissement

CGUT Communauté urbaine du Grand Toulouse

CIADT Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire

CIR Crédit impôt recherche

CNES Centre national d'études spatiales

CNI Conseil national de l'industrie

CPCI Commission permanente de concertation pour l'industrie

CPER Contrat plan État Région

CRA Conseil régional d'Aquitaine

CRITT Centres régionaux d'innovation et de transfert de technologie

CSF Comité stratégique de filière

CTI Centre technique industriel

CUB Communauté urbaine de Bordeaux

DARPMI Direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie, jusqu'en 2005.

DAS Domaine d'action stratégique

DATAR Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, devenue CGET (Commissariat général à l'égalité des territoires)

DGA Direction générale de l'armement

DGCIS Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, redevenue DGE (Direction générale des entreprises)

DGER Direction générale de l'enseignement et de la recherche

DGPE Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises, ex-DGPAAT

DIGITIP Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes, jusqu'en 2005.

DIRD Dépense intérieure de recherche et développement

DRAAF Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

DRIRE Direction régionale de l'industrie de la recherche et de l'environnement, devenue DIRECCTE (Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi)

ECA European cluster alliance

EER Espace européen de la recherche

ETI Entreprise de taille intermédiaire

ETP Équivalent temps plein

FEDER Fonds européen de développement régional



FIBA Fédération des industries du bois d'Aquitaine

FNADT Fonds national d'aménagement et de développement du territoire

FRCA Fédération régionale des coopératives agricoles

FSE Fonds social européen

FUI Fonds unique interministériel

GIFAS Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales

GTI Groupe de travail interministériel

IEED Institut d'excellence sur les énergies décarbonnées

IERSET Institut européen de recherche sur les systèmes électroniques pour les transports

IRT Institut de recherche technologique

IUC-TO Institut universitaire du cancer de Toulouse Oncopole

LMJ Laser méga joule

MAAF ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

MEDEF Mouvement des entreprises de France

MINEFI ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

MOC Méthode ouverte de coordination

MPE Midi-Pyrénées Expansion

MPI Midi-Pyrénées Innovation

NOTRe Nouvelle organisation territoriale de la République

NTIC nouvelles technologies de l'information et de communication

OCDE Organisation de coopération et de développement économiques

PCRD Programme-cadre pour la recherche et le développement technologique

PEIFL Pôle européen d'innovation fruits et légumes

PFMI Plateforme mutualisée d'innovation

PIA Programme d'investissements d'avenir

PIB Produit intérieur brut

PME Petite et moyenne entreprise

PPC politique des pôles de compétitivité

PRES Pôle de recherche et d'enseignement supérieur, devenu COMUE (communauté d'universités et d'établissements)

RDL Route des lasers

RRIT Réseaux de recherche et d'innovation technologique

RTRA Réseau thématique de recherche avancée

RTRS	Réseau thématique de recherche et de soins
SATT	Société d'accélération du transfert de technologies
SGAR	Secrétaire général aux affaires régionales
SPL	Systèmes productifs locaux
SRADDT	Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
SRDE	Schéma régional de développement économique
SRI	Stratégie régionale d'innovation
TPE	Très petite entreprise
UE	Union Européenne
UIMM	Union des industries et métiers de la métallurgie
ZAC	Zone d'aménagement concertée

---

# INTRODUCTION GÉNÉRALE

---

Les pôles de compétitivité sont des associations rassemblant des entreprises, des organismes de recherche et de formation d'un même périmètre géographique et thématique. Ils sont issus d'une politique publique impulsée en 2004 par laquelle l'État cherche à stimuler la production d'innovation collaborative et *in fine* la compétitivité des industries et des territoires français. Pour cela, elle s'appuie sur le modèle américain de la Silicon Valley pour favoriser les dynamiques de cluster dans les territoires français et s'inscrit dans la Stratégie de Lisbonne élaborée par le Conseil européen en 2000, visant à faire de l'Europe « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* ».

Notre intérêt pour les pôles de compétitivité est né du paradoxe que représentent ces « *clusters* » issus d'une politique publique. En effet, le cluster est un concept développé pour décrire un phénomène géographique spontané (de colocalisation et d'interaction d'entreprises d'un même domaine). Or, il est de plus en plus utilisé comme un modèle d'organisation économique par les acteurs politiques pour favoriser le développement économique local. Comment l'action publique peut-elle engendrer des dynamiques de cluster ? Dans la lignée de la grounded theory (GLASER et STRAUSS, 2009), la problématisation de notre thèse découle d'une démarche inductive, partant dès le départ du terrain et réorientant les réflexions en fonction des itérations entre nos observations et la littérature. Notre première question concernant le paradoxe des politiques de cluster a été reformulée en lien avec trois observations structurantes faites durant notre enquête exploratoire en 2011.

## **Des pôles localisés, mais souvent invisibles**

D'abord, un pôle de compétitivité ne se voit pas (physiquement) dans l'espace. On est loin des districts industriels de Marshall. Le lien que l'on fait presque spontanément entre pôle de compétitivité et les notions de cluster ou de proximité spatiale pose question. La proximité spatiale est très relative dans un pôle de compétitivité. Les pôles de compétitivité sont localisés, ils ont une adresse. Cette dernière correspond souvent au siège de l'association et aux bureaux de l'équipe opérationnelle des pôles. Or, en tant qu'entités géographiques rassemblant plusieurs acteurs économiques, les pôles ne se voient pas sur Google Earth comme se voient la Silicon Valley et Sophia Antipolis, ou encore comme se seraient probablement

vus les districts industriels de Birmingham au début du XXe siècle. Si les pôles sont des "territoires économiques", ils ne passent pas par une agglomération des entreprises, ni par une masse d'activités co-localisées, mais plutôt par une mise en réseau dans laquelle des flux circulent.

### **Des nouvelles interfaces entre acteurs économiques et politiques**

En revanche, et c'est notre deuxième observation fondamentale, nous avons vite compris que les pôles étaient pris dans des interactions de poids avec les acteurs politico-administratifs. En effet, issus d'une politique publique, ils sont non seulement en relations étroites avec les autorités publiques, mais surtout ils interviennent dans la structuration même des relations entre État, collectivité et acteurs économiques. Comme si la création de pôles de compétitivité était l'occasion de renouveler les cadres d'interactions entre les acteurs du développement territorial et économique et que ces derniers étaient considérés comme de nouvelles structures d'intermédiation des intérêts à la fois économiques, scientifiques, industriels, et parfois politiques locaux.

### **Des territoires malgré tout**

Enfin, ces interactions sont particulièrement remarquables en ce qui concerne les « *frontières* » des pôles de compétitivité. En effet, leurs périmètres géographique et thématique sont évolutifs et sont apparus comme étant particulièrement enjeux de pouvoir, leurs stratégies territoriales entrant potentiellement en tension avec celles des acteurs politico-administratifs de la/les région(s) dans la/lesquelle(s) ils s'inscrivent. Nous verrons par exemple que les « *demandes d'extension territoriale* » font l'objet de négociations et révèlent des conflits intéressants entre les pôles et leur environnement. C'est cette dernière observation qui nous a amenée à nous intéresser à la territorialité des pôles, comme si les pôles participaient à la production de nouvelles formes de territoire.

Dès lors, les pôles de compétitivité sont des objets d'étude atypiques qui nous permettent de renouveler les réflexions sur les dispositifs de cluster, l'action publique en matière de développement industriel et territorial et ses modes de territorialisation. Pour analyser ces observations, nous avons mobilisé une littérature interdisciplinaire. D'abord, les travaux sur les clusters et les organisations nous ont servi à cerner notre objet pôle comme une organisation favorisant la coordination entre différents acteurs économiques mais aussi politico-administratifs. Étant largement financés par des acteurs publics et issus d'une politique publique, la sociologie de l'action publique nous a permis d'analyser les interactions et les mécanismes à l'œuvre de la politique des pôles, en termes de territorialisation - transversalisation de l'action publique et plus généralement de relations État-territoires. Enfin, nous avons puisé dans les travaux de Claude Raffestin, en géographie du pouvoir, pour analyser les tensions relatives aux périmètres des pôles comme des révélateurs de la territorialité des pôles (et participer à la construction de notre acception de la notion de territoire).

Cela nous a amenée à considérer comme hypothèse forte que non seulement les pôles

ont un rapport très particulier au territoire, mais en plus qu'ils constituent eux-mêmes des nouveaux territoires de l'action publique, ce qui constitue une approche originale par rapport aux travaux précédents concernant les pôles de compétitivité. Nous revenons, dans cette introduction, sur la construction de notre objet en rapport à ces lectures, puis sur notre méthodologie.

## **Le pari de la politique des pôles de compétitivité : faire converger proximité spatiale, proximité relationnelle et innovation**

De manière générale, l'objectif de la politique des pôles de compétitivité est de favoriser l'innovation collaborative et plus précisément la collaboration entre acteurs industriels et scientifiques dans le cadre de projets innovants. Pour encourager cela, elle s'inspire largement de la notion de cluster et du modèle que représente la Silicon Valley. Comment cela se manifeste-t-il et que cela nous apprend-t-il sur notre objet pôle de compétitivité ? Une lecture croisée de la littérature sur les clusters et de nos observations exploratoires est nécessaire pour comprendre le cheminement de notre positionnement théorique.

Nous verrons que si les acteurs politico-administratifs à l'initiative de la politique des pôles ont au départ recours à un levier spatial (le zonage R&D) pour favoriser ces mécanismes de coordination entre les acteurs économiques, les pôles constituent concrètement des entités associatives rassemblant des acteurs industriels et scientifiques d'un périmètre plus ou moins vaste. Ils tentent dès lors de favoriser de la proximité relationnelle entre les organisations au sein des pôles en ayant recours à des dispositifs favorisant et contrôlant leur mise en réseau. Pour autant qu'il soit question de proximité spatiale ou relationnelle, les pôles de compétitivité ne peuvent pas être identifiés à des clusters pour une raison plus fondamentale : ils ne sont pas spontanés mais décidés.

### **Retour sur les notions de cluster et de proximité spatiale**

La politique des pôles a pour objectif de favoriser le rapprochement et la collaboration entre les acteurs économiques d'un même secteur dans un écosystème local et a recours pour cela à des dispositifs encourageant la proximité spatiale des entreprises. En ce sens, elle est souvent considérée comme une politique de cluster. En effet, de nombreux discours à l'origine de la construction de la politique des pôles rattachent clairement l'idée de pôle de compétitivité au concept de cluster et l'expérience de la Silicon Valley est érigé en modèle comme nous le développons dans le chapitre 2. Dans la mise en œuvre opérationnelle, les pôles doivent être circonscrits dans un périmètre, un zonage R&D, qui fait ressortir l'importance accordée à la proximité spatiale dans le cadre de cette politique. Un des objectifs phares de la politique des pôles est de favoriser l'émulation scientifique et industrielle en jouant sur le support spatial, en incitant les activités d'un même périmètre et d'une même région à collaborer.

La notion de cluster traduit l'idée que la concentration géographique des activités économiques sur un même périmètre spatial et dans un même domaine produit des avantages. Elle est issue des travaux en économie spatiale et en géographie économique étudiant et théorisant les choix d'implantation (et de localisation) des entreprises en fonction de différentes ressources localisées dans des espaces. Georges Benko, économiste et géographe s'intéressant aux sciences régionales, résume ainsi les postulats de cette tradition de recherche : « *Quand l'entreprise peut se libérer des injonctions de son environnement initial, elle choisit sa localisation en fonction des caractères qu'elle souhaite y trouver. Ce n'est plus l'espace qui définit l'entreprise, mais l'entreprise qui va modeler l'espace* » (BENKO, 1998, p. 59). Dans ce champ, qui trouve son origine dans le XIX<sup>e</sup> siècle (avec notamment les modèles de Von Thünen, d'Alfred Weber ou Christaller), les travaux d'Alfred Marshall (MARSHALL, 1906) sont les premiers à souligner le rôle de la proximité spatiale et de la co-localisation dans le développement industriel au travers de la notion de « *district industriel* ». D'autres ont ensuite pris le relai en mettant en avant l'importance de l'épaisseur institutionnelle d'un territoire dans les relations interentreprises (AMIN et THRIFT, 1995). Les modèles de « *cluster* », vantant le rôle de la proximité spatiale, se multiplient dans les cercles de la recherche et de l'expertise (PORTER, 1993) jusqu'à atteindre les politiques publiques qui instituent dès les années 1980 des dispositifs inspirés des clusters (tels que les technopôles dans les années 1980, les systèmes productifs locaux en 1999, et les pôles de compétitivité en 2004 en France).

### **Les districts industriels et les externalités positives de la co-localisation**

Alfred Marshall, économiste britannique est le premier à parler de district industriel et à émettre l'idée que la proximité des activités économiques produit des avantages pour les entreprises, des « *économies de localisation* ». Ces avantages sont de quatre ordres : (1) le développement d'industries complémentaires, qui facilite l'accès à des biens et services complémentaires à moindres coûts ; (2) la présence d'un bassin d'emploi qualifié/spécialisé, qui favorise l'accès à une main-d'œuvre spécialisée et mobile ; (3) l'établissement d'infrastructures dédiées et de ressources collectives mutualisées (besoin de matériels, machines) qui permettent une meilleure organisation logistique ; (4) et enfin, une « *atmosphère industrielle* »<sup>1</sup>, réservoir de connaissances techniques communes, qui est favorable à l'apprentissage et à l'innovation (MALMBERG et MASKELL, 2002). Marshall fonde sa découverte sur le comportement spatial des entreprises de Sheffield et Birmingham (MARSHALL, 1906). Un district industriel se définit donc par le rassemblement d'un grand nombre d'entreprises de

---

1. « *Lorsqu'une industrie a ainsi choisi une localité, elle a des chances d'y rester longtemps, tant sont grands les avantages que présente pour des gens adonnés à la même industrie qualifiée, le fait d'être près les uns des autres. Les secrets de l'industrie cessent d'être des secrets ; ils sont pour ainsi dire dans l'air, et les enfants apprennent inconsciemment beaucoup d'entre eux. On sait apprécier le travail bien fait ; on discute aussitôt les mérites des inventions et des améliorations qui sont apportées aux machines, aux procédés, et à l'organisation générale de l'industrie. Si quelqu'un trouve une idée nouvelle, elle est aussitôt reprise par d'autres, et combinée avec des idées de leur crû ; elle devient ainsi la source d'autres idées nouvelles. Bientôt des industries subsidiaires naissent dans le voisinage, fournissant à l'industrie principale les instruments et les matières premières, organisant son trafic, et lui permettant de faire bien des économies diverses.* » (MARSHALL, 1906, p. 199).

petite taille, spécialisées dans un type de production et dans une zone délimitée.

Toutefois, cette notion de district industriel prend son véritable essor à partir des années 1970, moment où quelques chercheurs attirent le regard sur le modèle d'industrialisation de la « *troisième Italie* » (BAGNASCO, 1977). Cette région attire l'attention sur son modèle d'industrialisation, car elle résiste mieux à la crise que les régions voisines, alors même que son modèle d'industrialisation est en contradiction avec les modèles de l'époque centrés sur la grosse entreprise et la production de masse (DAUMAS, 2007). Cette observation produit un engouement pour l'étude des systèmes productifs localisés. On parle alors d'« *industrialisation diffuse* », de « *système de PME* », d'« *économie périphérique* », etc. Jusqu'à ce qu'en 1979 Giacomo Becattini (considéré comme le père de l'école italienne d'économie industrielle) redécouvre le concept marshallien de « *district industriel* » (oublié pendant près de 80 ans) (BECATTINI, 1979). La reprise de ce concept, adapté au cas italien, va unifier progressivement ce champ de recherche sur les territoires productifs. Nous soulignons que la reprise de Becattini est « *adaptée au cas italien* », car s'il reprend l'expression « *district industriel* » et le principe des économies d'agglomération de Marshall, Becattini va également participer au développement de ce concept. Il y ajoute une dimension de « *communauté locale* » - d'« *entité socio-territoriale* » - que n'a pas le district marshallien (BECATTINI, 1979 ; DAUMAS, 2007). En effet, Becattini définit le district comme « *une entité socio-territoriale caractérisée par l'association active dans une aire territoriale circonscrite et historiquement déterminée, d'une communauté de personnes et d'une population d'entreprises industrielles. Dans les districts (à la différence de ce qui se produit dans d'autres milieux, par exemple la ville manufacturière), la communauté et les entreprises tendent pour ainsi dire à s'interpénétrer* » (BECATTINI, 1979 ; DAUMAS, 2007). Le concept de district glisse d'une notion purement économique chez Marshall à un concept socio-économique chez Becattini. Ce glissement s'opère via la notion d'« *atmosphère industrielle* » qui chez Marshall désigne l'accumulation de savoir-faire et que Becattini interprète comme étant l'ensemble des conditions qui fondent la cohésion sociale et les valeurs d'une communauté (DAUMAS, 2007).

Les travaux sur les districts (Marshall, puis Becattini) montrent que la question de la localisation (et surtout de la co-localisation des entreprises) renvoie à des formes de relations interentreprises particulières entre des entreprises voisines. La proximité structurerait des relations interentreprises d'un nouveau genre (partenariats, mutualisation, apprentissage collectif).

### **Le foisonnement des modèles de cluster**

De nombreux modèles sont alors développés et diffusés pour promouvoir le rôle de la proximité spatiale. Cette dernière, considérée comme facteur de proximité relationnelle, engendrerait de la performance économique.

Nous pensons en premier lieu aux travaux de Mickael Porter (professeur de stratégie d'entreprise à Harvard) qui sont à l'origine de la diffusion du concept de cluster (via son ouvrage *The competitive advantage of nations*, 1990). Il reprend les grands principes des districts industriels : le rassemblement, sur une même zone géographique, d'entreprises dans

une branche d'activité spécifique, produisant des avantages, mais il l'adapte au contexte des années 1990. Il part du paradoxe suivant : bien que les progrès techniques (en particulier les NTIC) réduisent l'importance du rôle traditionnel de la localisation, la concentration géographique des entreprises reste un facteur de développement économique et d'avantages compétitifs dans un monde globalisé. Comme Marshall, Porter souligne que des avantages compétitifs peuvent être gagnés à l'extérieur des entreprises via leur localisation. Il souligne également que ces économies externes peuvent être discriminantes dans une compétition. D'après sa définition, « *le cluster consiste en la concentration géographique d'entreprises, de sous-traitants, de prestataires de services et d'institutions (formation, recherche...) dans un domaine particulier, qui sont en concurrence et néanmoins développent des coopérations* » (PORTER, 2000b). Pour lui, les clusters peuvent faire l'objet de stratégie à plusieurs points de vue :

- Au niveau de l'entreprise qui choisit (ou qui a la capacité) de s'implanter dans un cluster et ainsi d'avoir accès à des économies externes
- Au niveau des pouvoirs publics qui choisissent (ou qui ont la capacité) de stimuler le regroupement des entreprises et de jouer ainsi sur le niveau microéconomique, pour se positionner dans une compétition mondiale (PORTER, 2000a)

C'est là la grande nouveauté qu'introduit Porter : il laisse largement entendre que le cluster peut être un instrument de politique locale (ou nationale), même s'il ne dit pas comment faire concrètement. On observe alors un glissement dans l'utilisation du concept. Porter aborde le cluster comme étant un instrument procurant un avantage compétitif dans un contexte de compétition économique mondiale. Il diffuse ce modèle de cluster comme étant vecteur de développement et de croissance économique. En d'autres termes, il quitte la perspective analytique qui revient à chercher comment un district industriel produit des avantages (par l'observation, l'approche monographique), pour promouvoir le modèle de cluster comme « *nouveau moyen de penser le développement économique au niveau national et local* » (PORTER, 1993).

Cependant, de nombreux débats sur l'exactitude et l'applicabilité des modèles de cluster animent la littérature de la géographie économique (MARTIN et SUNLEY, 2003 ; MARKUSEN, 2003 ; BRESCHI et LISSONI, 2001 ; BAPTISTA et SWANN, 1998). Martin et Sunley (2003) notamment adressent une forte critique au « *cluster* » de Porter, analysé comme un concept chaotique<sup>2</sup> : « *A major source of ambiguity is that of definition. Because Porter's definitions are so vague, in term of geographical scale and internal socio-economic dynamics, this has allowed different analysts use the idea in different ways to suit their own purposes (...). The result is conceptual and empirical confusion* » (MARTIN et SUNLEY, 2003). D'après Stéphanie Fen Chong (FEN CHONG, 2009), une profusion de néologismes ('district industriel', 'nouveaux espaces industriels', 'complexes territoriaux de production', 'nœuds neo-marshalliens', 'milieu innovation', 'régions apprenantes') amène Maskell & Kebir (2005) à noter que « *nous courons le risque que le concept de cluster rejoigne ces rares termes du discours public qui sont passés directement de l'obscurité à l'absurdité, sans aucune période de cohérence* »

---

2. « *A chaotic concept* » (MARTIN et SUNLEY, 2003, p. 6).



(MASKELL, 2005). Avec une définition géographique floue, une acception de la notion de compétitivité approximative, l'acception porterienne du cluster s'appuie sur des considérations générales nuisant à la validation empirique de ses hypothèses. Néanmoins, le concept de cluster garde une portée heuristique importante au vu des débats et des différentes perspectives qu'il suscite.

Ainsi, les modèles soulignant la proximité spatiale et la dimension locale des relations économiques sont nombreux et inspirent la politique des pôles de compétitivité. L'idée que le local engendre des relations économiques particulières est reprise par les acteurs à l'origine de cette politique qui projettent en 2004 de s'appuyer sur le modèle du cluster pour inciter les fleurons de l'industrie française à produire de l'innovation collaborative. Cependant, notre enquête exploratoire révèle qu'on ne peut pas parler de co-localisation dans un pôle de compétitivité, même si c'était un des objectifs premiers. Les membres d'un pôle ne sont pas implantés les uns à côté des autres, mais font partie d'un périmètre géographique correspondant le plus souvent à plusieurs régions administratives. Abordons désormais comment les pôles organisent la mise en réseau de leurs membres et favorisent leur proximité non spatiale.

## **Les pôles et la mise en réseau d'acteurs, la proximité non spatiale**

L'idée de vouloir jouer sur les stratégies d'implantation et de localisation des entreprises est illusoire. Les pôles constituent concrètement des associations d'acteurs économiques et scientifiques qui partagent une thématique et qui sont situées dans une région plus ou moins vaste, qui peut aller d'une région administrative à quatre (puis trois) régions administratives. On ne peut pas dire que les membres des pôles de compétitivité sont co-localisés, d'autant plus que le périmètre d'un pôle autorise que 25% des membres du pôle soient situés en dehors de ce même périmètre (régional ou interrégional). Progressivement, ce qui importe n'est pas forcément que les entreprises soient situées dans une même commune (ou département ou région), mais plutôt que ces entreprises travaillent de manière coordonnée et, dans la mesure du possible, qu'elles montent des projets d'innovation en collaboration. En effet, le dispositif de zonage est abandonné et les acteurs rencontrés parlent davantage d'un réseau que structure le pôle que d'un district, d'un cluster ou encore d'une région. Les pôles représentent ainsi des dispositifs de mise en réseau des entreprises. Leur dimension réticulaire devient dès lors plus importante que leur dimension spatiale.

Le paradigme de réseau constitue donc une alternative pour penser les relations - interactions entre des acteurs économiques qui ne sont pas forcément proches les uns des autres. On passe de relations de proximité ou de contiguïté à des relations de connexité complexifiant les jeux d'échelles (DEPRET et HAMDOUCH, 2009). Cela ne gêne pas l'attachement du pôle à la notion de cluster, car la littérature montre dès les années 1990 que le spatial n'induit pas forcément du relationnel et que les clusters doivent s'ouvrir à des réseaux plus globaux.

### **L'importance des réseaux impacte les travaux sur les clusters**

En effet, de nombreux travaux dépassent ceux de Porter pour complexifier la figure du cluster, insistant sur l'imbrication des dimensions spatiales de proximité et des dimensions

réticulaires plus globales comme l'attestent différents titres ou métaphores : « *neo-marshalian nodes in global networks* » (AMIN et THRIFT, 1992), « *local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation* » (BATHELT, MALMBERG et MASKELL, 2004), « *Clusters from the Inside and Out : local dynamics and global linkages* » (WOLFE et GERTLER, 2004), etc. Wolfe et Gertler pour ne développer que leurs travaux, soulignent l'importance d'appréhender les clusters dans des réseaux géographiques plus larges. Ils se servent d'une étude nationale sur les clusters au Canada pour montrer que les entreprises à succès dans les clusters utilisent d'une part leurs relations locales, mais tendent d'autre part à se connecter à des « *pipelines* » globaux, qui leur permettent d'accéder à des compétences, des informations, des connaissances, etc. Ils soulignent le rôle des infrastructures publiques pouvant être nationales (par exemple dans l'enseignement et la recherche) et mettent en lumière l'importance de relations opérant à différentes échelles : locale, régionale, nationale, etc. (CUMBERS et MACKINNON, 2004 ; WOLFE et GERTLER, 2004). Les travaux d'Ann Markusen s'inscrivent également dans cette perspective soulignant, à partir d'analyses empiriques, que plusieurs systèmes de développement économique coexistent. Son approche dépasse les limites des modèles trop focalisés sur des localités particulières coupées de leur ancrage dans une économie plus globale. Elle souligne l'importance des relations des entreprises avec d'autres entreprises ou institutions qui dépassent le district et parle de « *sticky places* » - lieux aimants ou adhérents, qui réussissent à garder des entreprises dans un contexte de mondialisation et de compétition entre les territoires - notion qui ne sous-entend ni une morphologie particulière ni une dimension locale, mais dont la principale caractéristique est de retenir (voire d'attirer) des entreprises (MARKUSEN, 1996).

En somme, alors qu'au départ ce sont des questions d'organisation interne des clusters qui attirent l'attention des chercheurs en sciences régionales, les travaux vont progressivement se tourner vers la question des relations du cluster à son environnement (plus ou moins local). Pour reprendre l'expression de Gilles Crague, lui-même s'inspirant de Charles F. Sabel, les clusters représentent moins des « *mondes dans des bouteilles que des fenêtres sur des mondes* » (CRAGUE, 2014). Ces travaux nous intéressent pour analyser les pôles de compétitivité définis sur un périmètre qui n'est pas uniquement spatial mais également sectoriel ou thématique. La proximité non spatiale est alors au moins aussi importante que la proximité spatiale dans le fonctionnement d'un pôle de compétitivité.

### **La proximité ne doit pas être envisagée comme uniquement spatiale**

En France, toute une école de pensée s'est développée sur le rôle de la proximité, dans ses dimensions à la fois spatiale et non spatiale : l'économie de la proximité. Cette école de la proximité s'intéresse à la question de la coordination des individus et des organisations, tout en questionnant le rôle de la proximité sur la coordination de ces individus ou organisations. La proximité peut être entendue en terme spatial (ou géographique), mais l'accent est mis sur l'analyse des proximités non spatiales (organisationnelle, relationnelle, institutionnelle, etc.). Ce groupe de recherche montre entre autres que la proximité spatiale n'induit pas forcément de la proximité relationnelle (RALLET et TORRE, 1999). Encore une fois, le lien entre les deux n'est pas (plus) automatique comme l'explique cet extrait : « *L'inscription*

*des agents dans l'espace ne peut se réduire au choix d'une (ou plusieurs) localisation(s) car la sphère des agents excède leur sphère de localisation. Un agent économique doit tout à la fois être quelque part pour produire et consommer, mais en même temps « être ailleurs » pour se coordonner avec d'autres agents, collecter des ressources, trouver des informations, explorer des marchés, solliciter des institutions. » (RALLET, 2000, p. 50).*

La proximité est entendue comme une distance minimale, au départ physique (géographique), mais de plus en plus organisationnelle, relationnelle, socio-économique (BOUBA-OLGA et GROSSETTI, 2008 ; RALLET et TORRE, 1999). Le postulat de base de cette approche est bien de dissocier plusieurs types de proximité. Dans sa dimension physique, la proximité est envisagée en terme de distance qui sépare deux individus ou deux organisations. Elle est relative aux moyens de transport, aux temps de parcours et à leur coût. Dans sa dimension relationnelle (ou socio-économique), elle est envisagée en termes de distance socio-économique ou d'organisation entre deux entités (BOUBA-OLGA et GROSSETTI, 2008)<sup>3</sup>. Tandis que dans sa dimension organisée (TORRE, 2010), elle repose sur des "logiques d'appartenance" (à un club, un réseau, une entreprise par exemple) et "de similitude" (le partage de valeurs, de normes, de langages communs ou encore de ressources matérielles ou cognitives) (ibid.). L'approche d'André Torre nous intéresse dans la mesure où il appréhende les différents types de proximité de manière dynamique, plutôt que juxtaposée, la recherche de leur complémentarité et de leur substituabilité étant d'après lui difficile (ibid.). Il présente plusieurs manières d'articuler trois catégories de proximité que représentent la proximité géographique, la proximité géographique temporaire et la proximité organisée. Cette perspective est particulièrement compatible avec notre analyse de la territorialisation des pôles en termes de processus (que nous présentons plus loin). Soulignons que certains travaux concernant les pôles examinent les mécanismes de coopération s'inscrivent dans une perspective proximate, ou plus généralement de géographie économique (GALLIÉ, 2004 ; FERRU, 2009 ; BALLAND, 2010 ; TADDEI, 2009) mais sans forcément s'intéresser à leur processus de territorialisation qui nous intéresse et que nous présentons plus loin. Les mécanismes de coopération dans les pôles sont aussi analysés du point de vue de la stratégie des entreprises (YOUNES, 2011).

Nous retenons de ces approches que la proximité ne doit pas être envisagée dans sa dimension uniquement spatiale (ou géographique). Bien au contraire, les proximités organisées,

---

3. Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti proposent une typologie actualisée des différentes formes de proximité dans le numéro de synthèse « *la proximité, 15 ans déjà !* », publié en 2008 dans la Revue d'économie régionale et urbaine (RERU). Ils remettent en question la distinction faite habituellement entre proximité spatiale, proximité institutionnelle et proximité organisationnelle pour proposer une nouvelle classification dans un souci de remédier à quelques ambiguïtés (notamment entre proximité organisationnelle et institutionnelle). D'après leur analyse s'inspirant de la sociologie économique, la première distinction s'établit entre la « *proximité spatiale* » et la « *proximité socio-économique* » (ou « *non spatiale* », ou encore « *organisée* »). Un deuxième niveau de distinction différencie, au sein de la proximité socio-économique, les proximités de ressources et de coordination. Enfin, dans un troisième niveau de lecture, les auteurs discernent

- dans la proximité de ressources : les ressources matérielles (partagées) et les ressources cognitives (valeurs)
- dans la proximité de coordination : la proximité relationnelle (réseaux sociaux) et la proximité de médiation (ou institutionnelle).

cognitives, relationnelles, ou encore de médiation comptent lorsque l'on s'intéresse aux mécanismes de coordination entre les organisations. Dans la politique des pôles, ces dernières sont favorisées au travers de plusieurs instruments nationaux organisant la mise en réseau des acteurs au sein d'un pôle. Par exemple, les appels à projets suscitent des projets collaboratifs entre les membres, les instruments de reporting (contrat de performance, feuille de route, évaluations) suscitent la construction de stratégies communes, etc.

De manière générale, les mécanismes de coordination à l'œuvre dans les pôles (qu'il s'agisse de proximité spatiale ou relationnelle) sont issus ou liés à un cadre national structurant. Une nouvelle difficulté s'impose donc à nous lorsque l'on souhaite identifier les pôles à des clusters : les pôles ne sont pas spontanés mais issus d'une décision publique. Le cadre national a un poids considérable dans le fonctionnement des pôles et les mécanismes de coordination qu'ils suscitent, et distingue selon nous l'objet pôle du concept de cluster.

## Des pôles issus d'une décision publique, des organisations

### Des clusters spontanés

En effet, les travaux à l'origine de la notion de cluster ont en commun de reconnaître un cluster par la présence des mécanismes de coordination spontanés. Les acteurs et les organisations se rassemblent car ils y trouvent un avantage. C'est tout l'intérêt de la notion. Qu'on l'aborde avec une entrée sociologique (où le cluster est perçu comme résultant d'une histoire, de valeurs et de savoir-faire locaux) ou avec une entrée économique (où le cluster correspond à un économiseur de coûts de transaction entre des agents économiques), le cluster se constitue de manière endogène et spontanée. Dans le district marshallien, la rationalité des agents économiques les amènent à s'implanter les uns à côté des autres afin de bénéficier d'externalités positives, en raison d'une « *atmosphère industrielle* » où « *les secrets sont dans l'air* », les districts industriels de Becattini sont caractérisés par une « *entité socio-territoriale* » où des « *interdépendances non-marchandes* » se construisent de manière endogène (SALAI M., 1993). Dans ces conceptions, le local est générateur de « *mémoire du développement facilitant un processus d'accumulation et de savoir-faire spécifiques et distinctifs* » (HENDRICKX, 1996, p. 26). Il est une ressource pour l'entreprise en ce qu'il génère des externalités endogènes, non marchandes et spécifiques.

C'est aussi ce qu'observent les théoriciens de « *l'institutionnal thickness* » (AMIN et THRIFT, 1995) qui interrogent le rôle des institutions dans les processus de développement local. Les relations économiques sont d'après eux influencées par des facteurs socio-culturels (LUNDQUIST et TRIPPL, 2009), apportant une épaisseur au territoire, constituée de spécificités locales, de mécanismes de coordination locaux, de représentation collective favorisant la cohésion et l'intérêt commun (AMIN et THRIFT, 1995). L'épaisseur institutionnelle est définie « *as the combination of factors including inter-institutional interaction and synergy, collective representation by many bodies, a common industrial purpose, and shared cultural norms and values (...)* A simultaneous collectivization and corporatization of economic life, fostered and facilitated by particular institutional traditions » and « *refers to the capacity of places to develop, consolidate and transmit structures of representation, interaction and*

*innovation* » (ibid., p. 106). Elle est considérée comme un substrat local, endogène, qui permet l'apprentissage collectif et la régulation des relations locales dans un contexte industriel devenu incertain. Elle est ou n'est pas, mais ne se décrète pas.

Or, dans le cas des pôles de compétitivité, l'État intervient. Il stimule, au travers d'une politique publique, la constitution de clusters et les conditions locales pour que des acteurs économiques se coordonnent. Son cadre est structurant. Les pôles, issus d'un processus de décision, constituent dès lors des tentatives de créer un nouvel ordre. D'après l'école scandinave de la théorie des organisations (AHRNE et BRUNSSON, 2008), les ordres décidés sont analysés en termes d'organisation, tandis que les ordres spontanés sont rattachés aux notions de réseau et d'institution. Abordons désormais pourquoi, dans une approche organisationnelle, nous ne pouvons identifier l'objet pôle de compétitivité au concept de cluster.

### Des pôles issus d'une décision publique : une approche organisationnelle

Ainsi, à la différence de très nombreux travaux qui assimilent les pôles à des clusters (GOSSE et SPRIMONT, 2010 ; TIXIER et GONÇALVES, 2008) (ainsi que les numéros spéciaux consacrés aux pôles de compétitivité, de la Revue Française de Gestion (2008, n° 190) et de Réalités industrielles (mai 2008), nous positionnons nos analyses dans la lignée d'une lecture plus organisationnelle de la mise en place des pôles de compétitivité en reprenant à notre compte les définitions proposées par Hervé Dumez et Göran Arhne et Nils Brunsson pour distinguer « *trois formes d'ordre* » dont les caractéristiques, les causes et les effets diffèrent (AHRNE et BRUNSSON, 2008 ; DUMEZ, 2008). Il s'agit du réseau, de l'institution et de l'organisation. D'après Hervé Dumez, une organisation est « *une forme d'ordre social (...) une tentative active, « décidée » (au sens de : ayant fait l'objet d'une décision), pour établir un ordre différent de ceux qui existent déjà, par exemple les réseaux ou les institutions.* » L'organisation a une finalité, une intention, souvent liée à un besoin de coordonner les individus, de permettre l'action collective, de diviser le travail (DUMEZ, 2008, p. 2).

- Le réseau quant à lui consisterait en « *des relations formelles et informelles qui peuvent varier en intensité émotionnelle et intimité (Granovetter, 1993) et qui tiennent grâce à la réciprocité, la confiance, et le capital social (Borgatti & Foster, 2003 ; Podolny & Page, 1998)* » (ibid.).
- Tandis que l'institution « *peut être définie comme un modèle (pattern) de comportement stable, reproduit de manière routinière, qui se combine à des normes et des représentations, qui est tenu pour acquis par un groupe de personnes, qui peut être restreint ou très étendu* » (ibid.).

À partir de ces définitions, l'on observe plusieurs liens entre ces notions. Les réseaux et les organisations ont en commun de représenter des formes d'interaction entre des individus ou des organisations. Les institutions et les organisations ont en commun de créer un « *ordre social* » relativement stable dans le temps, favorisant les interactions et la prévisibilité des comportements. Enfin, les institutions et les réseaux ont en commun de constituer « *deux ordres émergents qui se produisent plutôt qu'ils ne sont créés* » (ibidem.). En d'autres termes, ils sont des ordres sociaux qui existent ou n'existent pas, mais ils ne résultent pas d'une

décision, d'une tentative. L'institution résulte d'une routinisation et le réseau de relations sociales spontanées. À l'inverse, et c'est la principale caractéristique qui nous intéresse ici, toute organisation est « *fondée sur une décision* ». Elle implique la création d'un ordre nouveau et des objectifs en termes de comportements. En effet, les pôles de compétitivité sont labellisés par l'État (et obtiennent des financements publics) dans l'objectif de favoriser des projets collaboratifs d'innovation et de rendre l'économie de la connaissance plus compétitive. En tant qu'ordres nouveaux impulsés par une décision publique, ils s'inscrivent en rupture avec ce qui préexiste. Ils peuvent s'inscrire dans la continuité ou la filiation d'une organisation préexistante, mais il marque nécessairement une différenciation. Par ailleurs, à la différence du réseau et de l'institution, une organisation peut se solder par un échec. Ainsi « *l'étude des institutions et des réseaux porte sur des résultats, celle de l'organisation sur des tentatives et des résultats, à la fois sur l'ordre que l'on a tenté de créer et celui qui en est réellement résulté (...)* sur les raisons pour lesquelles les choses ont tourné différemment que ce qui avait été décidé » (ibidem. p. 6). Ces dernières remarques nous confortent bien dans notre choix de considérer les pôles comme des organisations plutôt que comme des réseaux (et donc des clusters). Elles déterminent par ailleurs la méthodologie utilisée dans cette thèse qui consiste à analyser ce qui est projeté par le législateur pour créer les pôles (partie I), et à comparer ensuite les différents résultats sur le terrain en termes d'écart entre la règle et la pratique d'une part et d'écart entre les différentes pratiques d'autre part (dans les parties 2 et 3).

### **Un objectif d'intérêt national : l'innovation collaborative**

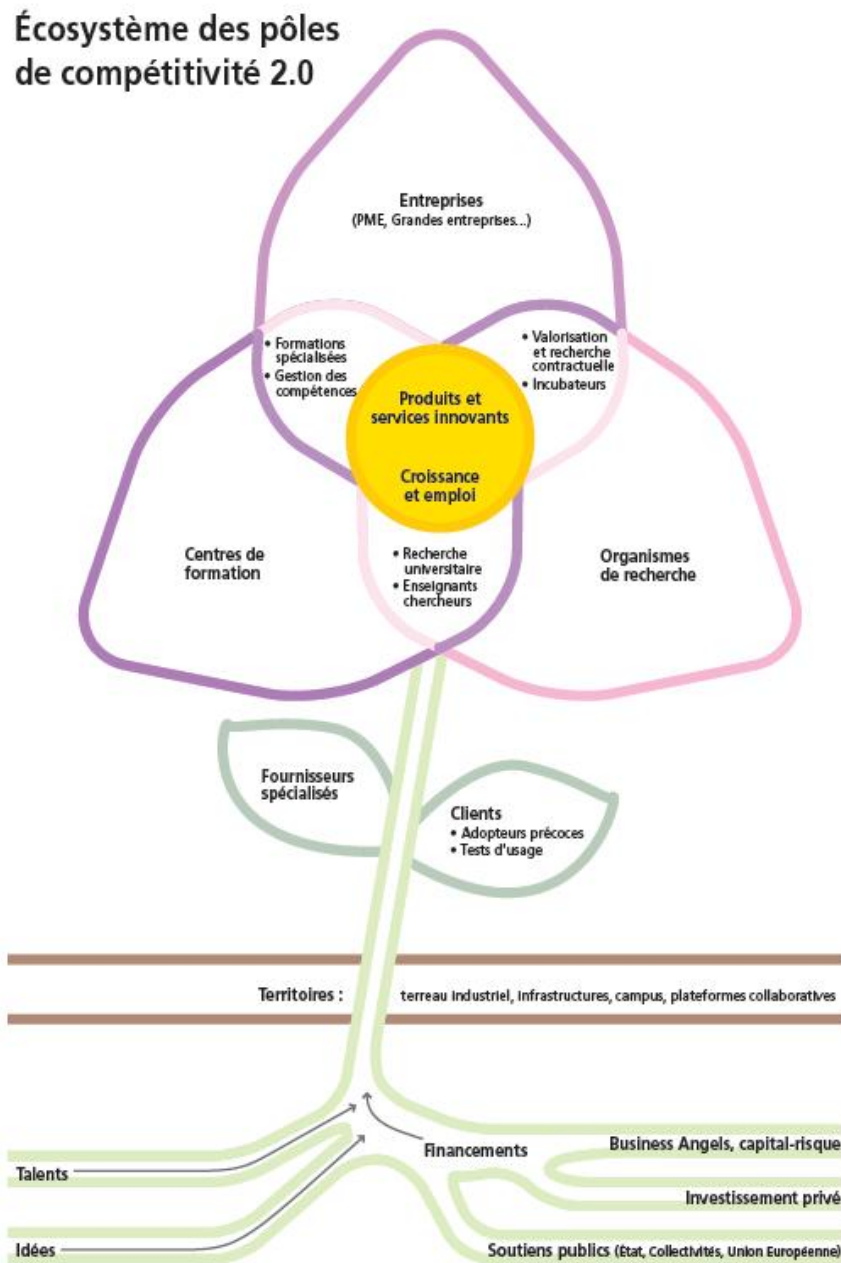
L'objectif de la politique des pôles est de favoriser les interactions et l'action collaborative entre les acteurs économiques d'un même secteur, mais il s'agit aussi et surtout de stimuler la production d'innovations dans les territoires français.

Depuis les années 1990, le contexte de la globalisation, du développement des NTIC et de l'hypermobilité, a largement impacté les systèmes de production économique. Les espaces de production glissent des pays industrialisés vers les pays en développement. Dans ce contexte de concurrence internationale, et de montée en puissance des nouveaux pays industrialisés, le modèle économique fordiste fondé sur la productivité trouve ses limites et les atouts d'une puissance économique sont désormais liés à l'innovation. On passe d'un modèle fordiste à un modèle économique de l'innovation intensive pour pallier à l'ouverture des marchés (FELDMAN, 1994; CHAPEL, 1997). En effet, les pôles de compétitivité, s'ils ne sont pas appelés « *pôles d'innovation* », ont pourtant pour objectif de produire des projets collaboratifs d'innovation.

Nous préférons dès lors rattacher la politique des pôles au modèle de la Triple hélice plutôt qu'à celui de cluster. Ce modèle s'articule davantage autour de la notion réseau et de la production d'innovation que de celle de proximité spatiale et prend en compte l'intervention de l'État. Développé dans le champ de la sociologie des sciences (ETZKOWITZ et LEYDESDORFF, 2000), il met l'accent sur les interactions entre trois sphères dans les processus d'innovation : l'industrie, l'université, et l'État. En effet, les pôles de compétitivité

représentent des regroupements, issus d'une politique publique (et donc liés à l'État) « *d'entreprises, d'établissements d'enseignement supérieur et d'organismes de recherche publics ou privés qui ont vocation à travailler en synergie pour mettre en œuvre des projets de développement économique pour l'innovation* » (d'après leur définition dans la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004). La politique des pôles vise donc bien à accroître les interactions entre les trois sphères qui interviennent dans le modèle de la « *Triple hélice* ».

FIGURE 1 – Ecosystème des pôles de compétitivité 2.0



Source : d'après le site [www.competitivite.gouv.fr](http://www.competitivite.gouv.fr)

La figure 1 illustre la représentation de l'écosystème des pôles de compétitivité, d'après la DGCIS en 2005. D'après ce schéma, on perçoit bien comment l'État visualise les pôles :

un écosystème favorisant les interactions entre entreprises, centres de formation et établissements de recherche. Or, cette représentation nous intéresse pour ce qu'elle ne montre pas : le rôle de l'État lui-même. Il n'est pas rare de constater ce type d'oubli dans la représentation de processus où l'initiateur même du processus oublie de représenter son propre rôle. En tant qu'observateur (et non pas partie prenante étatique), nous ajouterions ou remplacerions un des pétales au profit de l'acteur étatique qui a un rôle central dans la mise en œuvre et l'animation de la politique des pôles et donc dans le fonctionnement même des pôles de compétitivité. En effet, c'est bien l'État qui est à l'origine de la création des pôles et qui impulse les projets d'innovation dans les pôles en les sélectionnant et en les finançant. Il représente donc une pièce maîtresse de l'écosystème des pôles, car il choisit certains pôles plutôt que d'autres, certains projets d'innovation plutôt que d'autres. Il suscite également leur émergence et leur orientation par les politiques sectorielles complémentaires qu'il met en place. Les pôles correspondraient bien ainsi au modèle de la Triple hélice associant les milieux industriels, de l'enseignement et de la recherche, et l'État. Cette remarque nous semble d'autant plus importante que la plupart des travaux scientifiques concernant les pôles de compétitivité omettent leur dimension instrumentale, leur attachement à une politique publique et donc leurs relations étroites à l'appareil de l'État. Ils partent du dessin que leur propose la DGCIS sans prendre véritablement la mesure de la construction politico-administrative qu'il suppose.

À la suite de cette dernière remarque, nous considérons les pôles comme étant issus d'une politique publique et donc comme des instruments de politiques publiques servant une finalité et interagissant avec des acteurs bien précis, ce que nous développons dans la suite.

### **Conclusion intermédiaire**

Retenons de cette première section que la politique des pôles représente une tentative de mettre en réseau des acteurs (de créer de la proximité non spatiale) dans un périmètre « géographique » souple. Les travaux de l'école de la proximité nous apprennent que l'articulation entre proximité spatiale et proximité non spatiale est loin d'être automatique et ne va pas de soi. Nous considérons donc cette tentative comme un pari. L'État, au travers de la politique des pôles de compétitivité, fait le pari que proximités spatiale et relationnelle se rejoignent et vont conduire à de l'innovation collaborative entre les acteurs industriels et scientifiques. Or, la littérature montre dès les années 1990 que la proximité spatiale n'est pas forcément génératrices de relations interentreprises spécifiques (Amin Thrift 1992, Rallet Torre 1999, Bathelt, Malmberg, Maskell 2004, etc.). La politique des pôles passe d'une définition des pôles de compétitivité comme des zonages à une définition en tant qu'association mettant en réseau des entreprises. Cette évolution nous intéresse. Mais plus généralement, le fait même qu'elle représente une tentative de créer un (nouvel) ordre implique que cette tentative soit discutée (dans ses choix, ses options). Elle ne doit pas être prise comme donnée, acquise, mais comme une action, un processus traversé de multiples tensions.

Dès lors, nous considérons les paradigmes de proximité et de réseaux comme étant à la base du modèle que promeut la politique des pôles de compétitivité. Toutefois, nous avons



montré dans le même temps que les pôles de compétitivité, tels qu'ils émergent, ont peu à voir avec les districts et les clusters. Le fait qu'ils soient issus d'une politique publique est fondamental dans notre analyse. Nous choisissons donc d'aborder notre objet avec une entrée organisationnelle considérant les pôles comme des tentatives de créer un nouvel ordre.

Les processus de structuration de ces nouveaux espaces économiques sont enjeux de pouvoir. Ils ont à voir avec des arbitrages économiques et politiques qui ne sont pas négligeables. Or, la plupart des travaux sur les pôles les analyse comme des ordres spontanés, des clusters. Nous entendons dès lors contribuer aux travaux sur les pôles de compétitivité en mettant en exergue leur capacité stratégique à se positionner dans un environnement politico-administratif qui nous semble au cœur de la compréhension de l'objet pôle.

### Une littérature abondante sur les pôles de compétitivité

De nombreux travaux existent déjà sur les pôles de compétitivité. Si l'on regarde les thèses de doctorat (soutenues ou en cours), une soixantaine mentionne dans leur titre ou leurs mots-clés l'expression « pôle de compétitivité » en 2013. Elles relèvent de disciplines différentes bien que l'on note une forte domination des travaux en sciences de gestion (qui en cumulent de l'ordre d'une trentaine) et en sciences économiques (qui en comptent une vingtaine). Ensuite, ce sont les travaux en géographie, en sociologie, en aménagement et plus récemment en sciences de l'information et de la communication qui sont représentés. Malgré cet éclatement disciplinaire, on remarque que la grande majorité des travaux étudiés s'inscrit dans la veine des sciences régionales, voire de la géographie économique.

Les travaux en sciences de gestion sont particulièrement tournés vers l'étude du pilotage et de la gestion des ressources humaines, dans une perspective gestionnaire et managériale (LOUBARESSE, 2008 ; KNAUF, 2007 ; COLLE et al., 2009 ; CALAMEL et al., 2011). Ils sont aussi bien représentés dans l'analyse des coopérations et des réseaux d'innovation. Ces travaux ont pour objectif d'ouvrir la boîte noire de la gouvernance des systèmes territoriaux (FEN CHONG, 2009 ; WEIL et FEN CHONG, 2008 ; CHABAULT, 2009 ; GOSSE et SPRIMONT, 2010 ; MENDEZ et BARDET, 2009 ; GOMEZ, 2009 ; DOLOREUX et BITARD, 2005 ; POIVRET, 2010 ; LALLEMAND, 2013) ; et de saisir les spécificités de la gouvernance des « clusters à la française » et leurs impacts sur les dynamiques d'innovation dans les entreprises (BERTHINIER-PONCET, 2013 ; TIXIER et CASTRO GONCALVES, 2008). Soulignons ici que le plus souvent les pôles de compétitivité sont identifiés à d'autres concepts et espaces de l'économie contemporaine (comme les « clusters » (GOSSE et SPRIMONT, 2010), les « réseaux technologiques organisés » (Chabault 2009), les « systèmes régionaux d'innovation » (DOLOREUX et BITARD, 2005), les « systèmes locaux », etc.) et font assez rarement l'objet d'une redéfinition en tant qu'objet particulier (FEN CHONG, 2009).

L'approche par les politiques publiques provient davantage des économistes. Toutefois, elle semble plus tournée vers une évaluation des aides publiques au développement économique que vers une analyse des politiques publiques entendue comme réflexion sur l'Etat et ses modes de gouvernements. Melle et Iritié analysent comment les entreprises s'approprient les outils publics d'aide au développement économique et à l'innovation (MELLE, 2011 ; IRITIÉ, 2009). Tandis que Liu et Dang s'intéressent plus particulièrement aux impacts des interventions publiques sur la capacité à innover des PME (DANG, 2011 ; LIU, 2011). Mayneris s'interroge quant à lui sur le bien-fondé de la politique des pôles, en démontrant que les externalités spatiales (participant à la performance à l'export des entreprises) sont déjà souvent internalisées par les entreprises. Il questionne dès lors l'intérêt des interventions publiques coûteuses visant à influencer la manière dont les entreprises interagissent avec leur environnement (MAYNERIS, 2009 ; DURANTON et al., 2008). Seul Clément Pin s'intéresse à la gouvernance territoriale des pôles avec une approche de sociologie de l'action publique (PIN, 2015). Son travail de comparaison concernant les politiques d'innovation en région et métropole entre l'Ile de France et la Lombardie nous sert de référence.

Enfin, parmi les travaux en géographie, la thèse d'Antoine Grandclément nous intéresse particulièrement (GRANDCLEMENT, 2012). Ses travaux, tout comme ceux de Fen Chong, considèrent les pôles de compétitivité comme des objets de recherche à part entière et proposent un cadre théorique et méthodologique pour les analyser. Tandis que Fen Chong les abordait du point de vue de leur gouvernance en tant qu'association d'entreprises, Grandclément propose d'aborder leur inscription spatiale en construisant une géographie des réseaux de l'innovation. Il rapproche pour cela les théories de la géographie économique (et notamment de l'école de la proximité) et de la géographie des réseaux. Ces derniers travaux sont les plus proches de notre approche et nous nous inscrivons en complémentarité par rapport à eux.

## Les pôles, des instruments de politique publique ?

Les pôles de compétitivité sont issus d'une politique nationale. S'ils peuvent être perçus comme des nouveaux espaces économiques (de par les objectifs qu'on leur assigne), ils représentent dans le même temps de véritables instruments de politique publique. D'après Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, « *l'action publique est un espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités ou des contenus. Un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise les rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur.* » (LASCOUMES et LE GALÈS, 2006, p. 269). Ainsi, plus que de simples espaces cantonnés à la sphère économique, les pôles de compétitivité participent (dans le même temps) à une action de politique publique (au niveau national), mettant en mouvement les acteurs de la puissance publique et leurs interactions avec les acteurs économiques. Issus d'une volonté politique, ils sont portés par et porteurs de finalités qui ne sont pas neutres. Une analyse de l'impact des pôles de compétitivité ne peut donc se passer d'une étude de ces deux enjeux :

- les finalités et contenus de la politique des pôles (représentation, significations)
- l'organisation de nouveaux rapports sociaux entre la puissance publique, les pôles et les acteurs économiques.

Or, la dimension politique et stratégique de la politique des pôles (et donc des pôles de compétitivité) est très souvent négligée dans les travaux sur les pôles de compétitivité (sauf (PIN, 2015 ; FEN CHONG, 2009 ; GRANDCLEMENT, 2012)). Pourtant, les pôles sont porteurs de visions et de pratiques nouvelles (promues par l'État) et conditionnent des relations et des représentations dans leur mise en œuvre. Ce travail nous permettra de nuancer les analyses proposées par Fen Chong qui affirme que la politique des pôles est mise en œuvre selon une logique « *bottom-up et locale* »<sup>4</sup>. S'il est vrai que l'État s'est « *adapté* » à certaines demandes des industriels, nous montrons dans la partie I (chapitre 3 notamment) que la PPC se traduit plutôt par une certaine recentralisation des politiques industrielles et d'innovation, entretenant des rapports ambigus aux pouvoirs politiques locaux. Elle est par ailleurs, dans son interministérialité, porteuse d'enjeux et de rapports de force sectoriels importants. Les relations de pouvoir avec les tutelles étatiques (dont déconcentrées et centrales dans les différents secteurs) et les collectivités comptent. Le cadre défini par l'État, s'il fait l'objet d'adaptation et de négociation, n'est pas négligeable. Plus qu'un système d'interactions composé d'acteurs hétérogènes, les pôles sont structurés par une grammaire qui accorde plus de poids à certains acteurs qu'à d'autres, qui hiérarchise et renouvelle les relations entre l'État et les parties prenantes de cette politique. Comme dans toute action publique, certains acteurs sont mis au centre et d'autres en périphérie. Il y a toute une constitution des rôles

4. « *Les pôles pourraient ne constituer qu'une énième forme d'un vaste ensemble de concepts d'agencements territoriaux fondés sur des logiques de proximité. Pourtant, nous soulignons une évolution notable par rapport aux modèles précédents. Cette évolution s'observe dans l'affirmation du besoin de pilotage de ce type de dispositif mis en œuvre selon une approche « bottom-up » et locale. L'Etat a encouragé les acteurs locaux à organiser une gouvernance et une stratégie du pôle. Le modèle des pôles de compétitivité modifierait ainsi le processus de mise en œuvre d'une politique industrielle étatique.* » (FEN CHONG, 2009)

et des leaderships à laquelle nous serons attentive tout au long de la thèse. Comment cette machinerie se met-elle en place ?

D'après la typologie réalisée par Lowi en 1972, les politiques publiques peuvent être de quatre sortes : réglementaire, distributive, redistributive ou constitutive (procédurale). Cette typologie est importante en ce qu'elle est la première à s'intéresser aux techniques de gouvernement avec l'idée que « *policies determine politics* ». Lowi distingue effectivement quatre types de politique publique en fonction du type de contrainte exercé<sup>5</sup> : contrainte distante *versus* immédiate ; s'appliquant sur des comportements individuels *versus* sur l'environnement des comportements. Il montre aussi que ces types de politique évoluent aussi selon la nature du pouvoir exercé : centralisé *versus* décentralisé (ou pluralisé). Si Lowi définit assez peu ce que sont les politiques constitutives/procédurales, elles exercent d'après lui une contrainte distante sur l'environnement des comportements. Ces dernières sont définies par Duran et Thoenig comme : « *édicte des règles sur les règles ou des procédures organisationnelles. Elle ne dit pas quelle est la définition du problème et quelles sont les modalités de son traitement opérationnel. Elle se contente de définir des procédures qui servent de contexte d'action sans que soit présupposé pour autant le degré d'accord et d'implication des acteurs retenus. Des scènes d'action et des territoires sont créés qui offrent des positions d'échange et d'ajustement et que la puissance publique investit de valeurs, de légitimité ou de cognition. La politique constitutive délègue le traitement du contenu* » (DURAN et THOENIG, 1996, p. 602).

La PPC peut être considérée comme une politique constitutive puisqu'elle ne définit pas un problème public précis, mais plutôt « *un contexte d'action* », des « *scènes d'action, des territoires* » dans lesquelles « *la puissance publique [et notamment l'État central] investit des valeurs* ». Elle crée un nouveau cadre d'interactions entre les différents acteurs étatiques (centraux, territoriaux, des différents corps, les agences, etc.), les différentes collectivités (principalement les conseils régionaux) et des industriels et scientifiques sur les questions de l'innovation industrielle. Nous pouvons aller encore plus loin en supposant qu'en plus de créer un nouveau cadre d'interactions, la PPC crée aussi un nouvel acteur – et une nouvelle entité juridique – le pôle de compétitivité. C'est entre autres à lui que la puissance publique délègue une partie de la mise en œuvre de sa politique.

## La compétitivité comme finalité politique

De manière générale, d'après Cécile Crespy, « *La compétitivité territoriale apparaît comme un enjeu essentiel de l'intervention publique* » (CRESPY, 2007, p. 1) (CAMAGNI, 2002). Elle se décline à plusieurs niveaux et principalement au niveau régional qui est retenu comme niveau pertinent pour réguler le développement économique (et de plus en plus depuis la loi NOTRe). Comme nous le développerons dans le premier chapitre, la politique des pôles s'inscrit au confluent des politiques industrielles, d'aménagement, de recherche et d'innovation. D'après Pierre Muller, « *chaque politique est porteuse à la fois d'une idée du problème (...) d'une*

---

5. « *The most significant political fact about government is that government coerces. Different ways of coercing provide a set of parameters, a context, within which politics takes place.* » (LOWI, 1972, p. 2)

*représentation du groupe social ou du secteur concerné qu'elle cherche à faire exister (...) et d'une théorie du changement social* » (MÜLLER et al., 1996). Nous nous interrogerons donc sur les enjeux, les compromis et les rapports de force entre les différents secteurs concourant à la politique des pôles, leurs représentations et les théories du changement social qui leur sont propres. La dimension intersectorielle (interministérielle) et territoriale de la politique des pôles nous intéresse particulièrement.

Très peu de politistes se sont intéressés à la politique des pôles en tant que telle. Toutefois, elle est souvent prise en exemple par les politistes pour illustrer certaines évolutions de l'action publique marquée par le passage à un référentiel de la compétitivité (CRESPY, 2007 ; MENDEZ et al., 2008 ; AUST et CRET, 2012 ; ARDINAT, 2011 ; EPSTEIN, 2008). Si l'on tente de situer la politique des pôles dans un contexte d'action publique plus large, elle apparaît comme symptomatique des nouvelles formes de politiques publiques, s'adressant à plusieurs niveaux (du niveau local au niveau international) et à plusieurs types d'acteurs (publics, privés, chercheurs, industriels, etc.). De fait, elle s'inscrit dans trois niveaux.

1/ D'abord sur un plan international, la politique des pôles s'inscrit dans une orientation quasi généralisée des politiques de compétitivité et de cluster.

Le phénomène de l'engouement pour les politiques de cluster est souligné par Wolfe et Gertler et se traduit par une tendance à l'instrumentalisation des concepts de cluster et de district industriel par les politiques publiques. L'intérêt concernant le développement des clusters prolifère aux États-Unis avec la fascination pour le succès de la Silicon Valley. Ce qui a provoqué un engouement des acteurs politiques dans la promotion de ce modèle de géographie économique (WOLFE et GERTLER, 2004). Du point de vue de l'action publique française, on constate cette orientation qui s'incarne dans la politique des SPL (Systèmes productifs locaux) depuis 1999, et la politique des pôles de compétitivité depuis 2004.

Par ailleurs, très concrètement, la politique des pôles se situe, au niveau européen, dans la stratégie de Lisbonne d'injonction à l'innovation et au développement de l'économie de la connaissance. L'intégration européenne influence en effet de plus en plus les politiques nationales, et notamment en ce qui concerne les politiques économiques, industrielles et de recherche. La politique des pôles peut ainsi être interprétée comme « *la contribution française* » à cette stratégie (Crespy in Mendez 2008). Nous développerons cette articulation dans le chapitre 1.

2/ Sur le plan national, d'un point de vue horizontal, la politique des pôles s'inscrit au confluent des politiques industrielles, d'aménagement, de recherche et d'innovation et dans le contexte de restructuration de ces différentes politiques sectorielles. Pour cela, elle est portée au niveau central par un Groupe de Travail Interministériel (GTI) co-piloté au départ par la Direction générale des entreprises<sup>6</sup> (ministère de l'Industrie) et la DATAR (délégation à l'Aménagement du territoire).

Du côté des politiques industrielles, elle est considérée comme participant au « *[renouveau de] la politique industrielle française* » (BEFFA, 2005 ; THIBAUT, 2008), succédant à des

6. La DGE s'appelait avant septembre 2014 la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS).

années de politiques industrielles dirigistes, voire colbertistes.

En ce qui concerne les politiques d'innovation et de recherche, elle marque le prolongement de plusieurs années de politiques volontaristes en faveur d'un rapprochement science-industrie (et du transfert technologique), faisant des pôles de compétitivité les successeurs des technopôles<sup>7</sup> (1980-1990) et des incubateurs (1990-2000). La loi Allègre sur l'innovation et la recherche en 1999 constitue une grande étape dans ce développement en instituant un cadre juridique et réglementaire au transfert de technologies de la recherche publique vers la création d'entreprises (en permettant notamment aux chercheurs universitaires de créer des entreprises et de déposer des brevets). Voici ce que rapporte l'un de nos interlocuteurs, responsable du technopôle Bordeaux Unitec :

*« Il y a eu une grande étape : la loi Allègre en 1999. Elle a été très importante pour des raisons techniques, c'est à dire qu'elle a mis un cadre réglementaire précis pour tout ce qui était situation personnelle d'un chercheur impliqué dans un transfert de technologie entre un laboratoire public et une entreprise privée. Alors que jusque-là (c'est encore un peu le cas) un chercheur qui faisait du business était considéré comme un affreux mafieux, où les choses se faisaient sous le manteau. La loi Allègre a mis un cadre et a dit : on vous donne un cadre pour le faire légalement, mais en plus on considère que ce que vous faites c'est bien. Bon, ce n'est pas encore rentré vraiment dans les mœurs. Mais c'était le principe de cette loi. »* (Directeur de Bordeaux Unitec, novembre 2013)

Enfin, en matière d'aménagement, la politique des pôles marque un tournant. Elle porte une vision nouvelle de l'intervention de l'État dans le territoire. En effet, l'aménagement du territoire a longtemps été dominé par un principe d'équilibre, d'équité. Les politiques d'aménagement du territoire se sont employées à rééquilibrer les inégalités au travers d'une planification territoriale et industrielle caractéristique des trente glorieuses (au moyen d'une administration de mission *ad hoc* : la DATAR). Or, en 2004, la politique des pôles a pour objectif de favoriser la compétitivité. Gilles Duranton parle d'un tournant qu'il formule en ces termes : *« On est donc passé d'une situation où l'intervention publique semblait présumer que la géographie économique ne pouvait être que trop concentrée à une situation où la spécialisation et le regroupement d'activités sur des territoires dynamiques – ce que l'on appelle des clusters – sont encouragés par l'État. D'un objectif affiché d'équité, on est passé à un objectif d'efficacité. »* (DURANTON et al., 2008). Ainsi, on constate un glissement de la « politique d'aménagement du territoire » (d'une « conception égalitaire, voire égalitariste, du territoire ») vers une logique de « développement des territoires » (une « conception plus différenciée des territoires ») (CRESPIY, 2007, p. 29). Un signe fort de cette évolution se situe dans l'évolution de la dénomination de la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) qui devient DIACT en 2005 (Délégation interministérielle

---

7. Les technopôles sont des centres technologiques s'inspirant des parcs scientifiques américains et de la technopole Sophia Antipolis. Ils se développent dans les années 1980 avec au départ l'objectif de développer un accueil immobilier proche des universités à des jeunes entreprises innovantes. Ils développent rapidement des services liés à l'ingénierie d'accompagnement des projets d'innovation (tout comme les centres européens d'entreprises et d'innovation)

à l'aménagement et à la compétitivité des territoires)<sup>8</sup>.

En somme, depuis quelques décennies, l'action publique française tente de promouvoir la compétitivité des territoires, de l'industrie, de la recherche et de l'innovation. Elle ne se résout plus à organiser un système (industriel ou de recherche) national via l'implantation (planifiée) de grands équipements technologiques, mais mise plutôt sur le développement endogène en s'inspirant des travaux réalisés sur les clusters et les systèmes régionaux d'innovation. Cette orientation passe par des incitations à la compétitivité visant non seulement les systèmes productifs (en diffusant le modèle du cluster), mais encore les institutions de la recherche et de l'enseignement supérieur (ibid.) et les territoires eux-mêmes.

3/ Enfin, toujours d'un point de vue national, mais vertical cette fois (c'est à dire d'articulation entre les échelles d'action publique), la politique des pôles s'inscrit en parallèle des politiques de décentralisation (actes II et « III ») et la montée en puissance des niveaux régionaux et métropolitains (jugés comme efficaces). Toutefois, nous montrerons dans le chapitre 3 comment cette politique ne se déploie justement pas dans une logique de décentralisation. Au contraire, les collectivités semblent même mises à distance des pôles de compétitivité par l'appareil étatique en 2005. Dès lors, nous pouvons considérer à la suite de certains auteurs que la politique des pôles s'inscrit dans un nouveau cycle de relations entre l'État et les territoires (EPSTEIN, 2005 ; AUST et CRET, 2012).

Pour conclure, nous nous inscrivons ici dans l'hypothèse (sous-jacente dans les travaux cités) d'un transfert du référentiel de compétitivité des entreprises vers les territoires et les institutions de la recherche, dans le contexte de globalisation actuel. Si les pôles visent une finalité (la compétitivité de l'industrie, de la recherche et des territoires), ils reconfigurent dans le même temps les rapports sociaux entre puissance publique et territoires. Après ces brèves contextualisation et caractérisation de l'ancrage de la politique des pôles de compétitivité, venons-en aux pôles en tant que tels et à ce qu'ils structurent : quels place et rôle les pôles de compétitivité occupent-ils en tant que nouvelles scènes de la gestion publique territoriale ?

## Le pôle comme nouvelle scène de la gestion publique territoriale

Nous reprenons ici l'expression « *gestion publique territoriale* » de l'article de Thoenig et Duran (1996) dans lequel les auteurs analysent les transformations de la « *gestion des affaires publiques territoriales* » des années 1980. Selon eux, la gestion publique territoriale de l'État se définit comme « *l'ensemble des relations qui lie l'État (à travers son administration) aux collectivités* ». Si ces travaux sont situés historiquement, nous remarquons que des travaux récents renouvellent ce questionnement (EPSTEIN, 2008 ; AUST et CRET, 2012 ; DOUILLET et al., 2012) comme en témoigne le numéro thématique de Sciences de la société, « *Réinvestir l'analyse des relations entre l'Etat et les territoires* » (AUST et al., 2013). L'analyse glisse alors des relations État - collectivités aux relations État - territoires et les grilles d'analyse se renouvellent plus ou moins en rupture avec les précédentes. Ce glissement nous intéresse

8. Elle redevient la DATAR en 2009 (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) et se fond dans le CEGT en 2014 (Commissariat général à l'égalité des territoires)

particulièrement dans notre analyse de l'impact territorial des pôles de compétitivité, qui, s'ils ne peuvent se confondre avec les collectivités, pourraient bien être analysés comme des nouveaux territoires de l'action publique. Dans le numéro spécial précité, les auteurs élaborent une synthèse de l'évolution de ces réflexions en insistant sur trois moments.

Tout d'abord, les années 1960-70 où les travaux français sont marqués par les spécificités nationales. L'État détient le monopole de l'action publique et les questions de recherche portent sur « *les relations entre les pouvoirs locaux et l'institution étatique* ». Le « *local* » est analysé « *au prisme de l'État* » par opposition aux travaux anglo-saxons où le pouvoir local est appréhendé « *sans relation directe avec le pouvoir central* » (AUST et al., 2013). Les travaux fondateurs du Centre de Sociologie des Organisations développent des modèles de « *gestion centralisée du local* » (EPSTEIN, 2005) mais révèlent également que des processus d'ajustement sont mis en œuvre sur le terrain. Les jeux d'équilibre entre le pouvoir central et le pouvoir territorial sont analysés au prisme des notions de « *pouvoir périphérique* » (GRÉMION, 1976) et de « *régulation croisée* » (CROZIER et THOENIG, 1975).

Dans les années 1980, la circulation internationale des travaux favorise le renouvellement des questionnements, au moment même où l'action étatique se fait de moins en moins monopolistique (lois de décentralisation et intégration européenne). Les approches, au départ « *verticalisantes* », deviennent de plus en plus « *horizontalisantes* ». C'est plutôt la fragmentation, l'hétérogénéité, la labilité des situations locales qui sont mises en évidence (DURAN et THOENIG, 1996), et interprétées parfois comme un « *désordre territorial* » (FAURE et NÉGRIER, 2007). Le développement de la décentralisation et de la déconcentration influence en effet les analyses qui portent de plus en plus sur des modes de « *gouvernement négocié* » entre pouvoir central et pouvoir territorial (EPSTEIN, 2005), sur une différenciation de l'État, voire même sur une « *désétatisation des objets et cadres d'analyse français* » (AUST et al., 2013). Le regard français s'ouvre alors aux concepts anglo-saxons et notamment celui de « *governance* » (LE GALÈS, 1995), et de « *réseaux d'action publique* ». Par exemple, dans leur article de 1996, Thoenig et Duran analysent les évolutions de la gestion publique territoriale comme le passage à un « *univers largement a-centrique* ». Cet univers est caractérisé par « *l'éclatement des frontières entre le public et le privé, entre le local et le national, et la diversité des acteurs qui y interviennent* ». Dans ce cadre, penser la gestion publique territoriale revient à penser « *l'institutionnalisation [par l'État] de l'action collective [dans les territoires]* » (DURAN et THOENIG, 1996). Cette perspective nous intéresse particulièrement. Nous y reviendrons.

Enfin, depuis les années 2000, de nouvelles générations de chercheurs renouvellent la question des relations entre l'État et les territoires, par des approches mixtes analysant recompositions de l'État et territorialisation de l'action publique. Certains d'entre eux mettent l'accent sur les stratégies néolibérales de l'État, en analysant la gestion publique territoriale en termes de « *political rescaling* » dans une perspective néomarxiste (BRENNER, 2004), ou en analysant les nouveaux instruments issus du New Public Management dans une perspective foucauldienne (PETERS, 2000 ; EPSTEIN, 2005). Dans les deux cas, les analyses révèlent



un système d'action publique néo-libéral « *compétitif et différenciateur* »<sup>9</sup> (JAGLIN, 2008, p. 8) mettant en compétition les territoires et principalement les métropoles et les régions. Aust et Cret citent la politique des pôles comme une initiative gouvernementale (parmi d'autres : RTRA, PRES, Idex et autres appels à projets du Grand Emprunt) participant à un mouvement de réinvestissement des territoires de la part de l'Etat, qui - au travers d'appels à projets nationaux - met de plus en plus en concurrence les projets territoriaux (pour l'allocation de financements étatiques) (AUST et CRET, 2012). Ils défendent l'hypothèse d'une « *réaffirmation de l'influence étatique par la mise en compétition plus explicite des territoires* » (ibid.). Toutefois, ces chercheurs n'étudient pas le pôle ni la politique des pôles en tant que tels et ne l'ont pas constitué en réel objet d'étude. Or, leur perspective paraît particulièrement intéressante pour analyser le cas de la politique des pôles de compétitivité qui met en concurrence les territoires et les collectivités pour l'obtention du label « *pôle de compétitivité* », et ensuite pour le maintien de ce label (via des évaluations régulières) et l'obtention de financements via des appels à projets (du Fonds unique interministériel, FUI).

Pour Anne-Cécile Douillet, la « *territorialisation de l'action publique* » se comprend non seulement comme le passage à une échelle plus locale pour traiter les problèmes définis comme publics, mais aussi comme le passage à une action moins sectorielle et plus transversale (ou déssectorisée) (DOUILLET, 2005). Cette perspective nous intéresse également pour étudier la politique des pôles qui, si elle entend créer des clusters localement, est aussi une politique interministérielle, copilotée (au départ) par la DGCIS et la DATAR et mise en œuvre par un Groupe de Travail Interministériel (GTI) comprenant les ministères de l'Agriculture, de la Défense, la DGE et la DATAR. Nous verrons donc que la réaffirmation de l'influence étatique ne peut se passer d'une analyse différenciée des secteurs de l'État.

Dans cet ensemble de littérature s'intéressant aux relations Etat – territoire, nous nous situons dans un angle particulier. D'abord en ce qui concerne le type de politique publique envisagé, la politique des pôles a plusieurs caractéristiques :

- Nous étudions une politique intersectorielle (convoquant plusieurs secteurs industriels, mais également des acteurs de la recherche et de l'aménagement). Comment se manifeste cette intersectorialité, et même interministérialité, qui caractérise la politique des pôles ? Est-elle vectrice de conflit(s) et de quel(s) type(s) de conflit(s) ? Qui s'impose comme le leader de la politique des pôles ? Répondre à ces questions nous permettra de discuter avec les travaux qui s'intéressent à la territorialisation de l'action publique en tant que transversalisation (DOUILLET et ROBERT, 2007). D'ailleurs, nous montrerons au travers de nos cas que si l'action se veut transversale et interministérielle, les conflits sectoriels ne sont pas résolus pour autant et les logiques de corps restent tout à fait prégnantes.
- Ensuite, force est de constater que la dimension industrielle de la politique des pôles prend rapidement le dessus sur la logique aménagiste. Étudier les relations État – territoires à l'aune de la politique des pôles nécessite de prendre en compte les particularités des politiques industrielles, en termes de relations Etat-Industrie. Comme l'a souligné

---

9. Par opposition au système néo-keynésien « *redistributif et homogénéisateur* » (ibid.)

Erhard Friedberg (FRIEDBERG et DESJEUX, 1970) et le soulignent encore plusieurs spécialistes des groupes d'intérêt (OFFERLÉ, 1998 ; SAURUGGER et GROSSMAN, 2006) les relations entre l'État et certains milieux industriels sont relativement étroites et privilégiées par les logiques de corps (notamment le corps de Mines en ce qui nous concerne). Nous observons que, dans la politique des pôles, tout se passe comme si l'État (et notamment le corps des Mines) voulait garder la mainmise sur ses relations avec les industriels (et les scientifiques) représentant les pôles, et réciproquement.

- Enfin, nous prenons comme objet d'analyse un acteur non étatique : le pôle de compétitivité. Nous regardons comment les pôles (nouveaux opérateurs de politique publique) sont intégrés dans des modes de gouvernement territorial. La plupart des travaux sur la gestion publique des territoires ont analysé les transformations à partir de la sphère publique (CROZIER et THOENIG, 1975 ; AUST et CRET, 2012 ; BEZES, 2005 ; POUPEAU, 2013). Or, en regardant les pôles qui ne sont ni des administrations, ni des collectivités, mais des organisations privées issues d'une politique publique et en liens étroits avec ces dernières, notre point de vue semble complémentaire à ces travaux. En d'autres termes, le pouvoir des pôles ne doit pas être négligé. Souvent perçus comme des conteneurs (systèmes régionaux d'innovation, réseaux territoriaux d'organisations, espaces économiques nouveaux), ils sont aussi et surtout des acteurs, dont le rôle et les capacités d'action ne sont pas négligeables. Certains pourraient même être analysés comme des « *trous noirs du pouvoir* »<sup>10</sup> conformément à l'approche de Pierre Lascoumes et Dominique Lorrain (LASCOUMES et LORRAIN, 2007) voire à des groupes d'intérêts comme nous le verrons dans le chapitre 5. Ces acteurs non étatiques révèlent des rapports de force parfois puissants entre les industriels, certains acteurs étatiques et les collectivités.

Ensuite, en ce qui concerne notre approche, plusieurs remarques peuvent être faites :

- D'abord, d'après la typologie des politiques publiques développée par Theodore Lowi, nous considérons la politique des pôles de compétitivité comme une politique constitutive (LOWI, 1972) dans le sens où elle constitue un nouveau cadre politique (interministériel et multiniveaux), de nouvelles règles (subventions aux projets d'innovation collaboratifs), mais aussi et surtout un nouvel acteur ou une nouvelle scène d'action : le pôle de compétitivité. Nous considérons à travers la politique des pôles que « *l'État mobilise autrui en nommant une mesure, mais sans trop la définir, en construisant des lieux et des opportunités spécifiques d'échange, mais sans remettre en cause les anciennes institutions, en sollicitant l'implication d'acteurs tiers, mais sans imposer sa manière comme dénominateur commun obligé. En d'autres termes, les politiques constitutives sont activées dans l'espoir qu'à travers elles se créeront des fenêtres d'opportunité pour de l'action collective.* » (DURAN et THOENIG, 1996).
- Ensuite, nous considérons, à la suite de Thoenig et Duran, que la gestion publique

---

10. L'expression « *les trous noirs du pouvoir* » est utilisée par les auteurs pour désigner les acteurs qui « *au delà de leur fonction techniques constituent de nouveaux lieux de pouvoir du monde contemporain* ». Le pouvoir étant entendu ici comme « *la capacité à orienter le comportement des autres par la contrainte ou l'influence* ».

territoriale est de plus en plus acentrique et organisée en « *espace de gestion* » dont l'objectif principal est « *l'institutionnalisation de l'action collective* ». La gestion publique territoriale ne peut plus se résumer à une question de réforme des collectivités. Les politiques constitutives créent des acteurs, ou plutôt des scènes, à qui on délègue des missions. Ce n'est pas seulement un changement dans les relations entre les acteurs de la sphère publique, car la politique des pôles fait aussi intervenir des acteurs industriels et universitaires. Les politiques constitutives recomposent les rapports entre acteurs publics, mais pas seulement. D'où l'importance de revenir aux notions d'« *espace de gestion* » et d'« *institutionnalisation de l'action collective* » (ibid.).

- Dans le même temps, nous nous inscrivons également dans la lignée des travaux plus récents en prenant acte de ce que la politique des pôles est bien mise en œuvre au travers de nouveaux instruments de management public (appel à projets, évaluations) et suivie de manière centralisée. Mais, de notre point de vue, ces travaux ne sont pas contradictoires avec les précédents. Ainsi, de nouvelles scènes d'action territoriale se développent en marge de la sphère publique, et néanmoins sous l'impulsion d'un État relativement centralisé. Nous considérons les pôles comme de nouvelles scènes de l'action publique territoriale mettant en jeu des relations entre acteurs étatiques, non étatiques et territoires à différents niveaux.

## Une représentation politico-administrative du territoire en question

Enfin, cette approche, relativement à la marge des relations État – collectivités, nous permet dans le même temps de questionner la définition même de territoire. Les relations entre l'État et les territoires seraient-elles forcément des relations État - collectivités ? Si un glissement s'est opéré dans les travaux sur la gestion publique territoriale, force est de constater que la plupart des références en sciences politiques ou sociologie de l'action publique considère toujours le territoire comme une entité politico-administrative, une circonscription. Or, il semble que cette acception soit principalement française et qu'elle évolue (ANTHEAUME et GIRAUT, 2005 ; GIRAUT et VANIER, 1999). Étudier la politique des pôles nous permet alors de renouveler notre acception de la notion de territoire.

D'après Marcel Roncayolo, dans *La ville et ses territoires*, la notion de territoire relève d'abord de la géographie politique et de l'institution. Il cite le Littré 1863-1872, d'après lequel le territoire est l'« *étendue de terre qui dépend d'un empire, d'une province, d'une ville, d'une juridiction* » et la territorialité réunit « *ce qui appartient en propre à un territoire considéré politiquement* » (RONCAYOLO, 1997). Marcel Roncayolo analyse à partir de cette définition le territoire comme « *un artefact, non une donnée naturelle, et du sol un simple support* » (ibid.). Cette définition fait écho au fait qu'en France, une vision relativement administrative du territoire domine (surtout dans le champ des sciences politiques). Le territoire est entendu comme un périmètre politico-administratif : national, régional, départemental ou communal sur lequel s'exerce un pouvoir, une autorité, une responsabilité. C'est pourquoi parler du territoire des pôles de compétitivité étonne dans la mesure où ils ne sont pas définis sur une circonscription. Pourtant d'autres définitions de la notion de territoire existent et ne sont

pas si restreintes.

Duran et Thoenig définissent le territoire comme « *un espace construit politiquement et socialement par référence à un problème spécifique (...) il n'est pas une finalité ni un état de nature stable et neutre* ». D'après eux, le territoire n'est pas une circonscription, il n'est pas un objet immuable. Sa définition n'est pas substantielle. Et c'est cette définition qui nous intéresse pour rendre compte du territoire des pôles de compétitivité. En effet, d'après leur article de 1996, « *l'action publique est en recherche d'identité* » et les territoires sont « *indéterminés* ». Selon les auteurs, les nouveaux territoires (pertinents) de l'action publique sont construits à partir des « *espaces de gestion, dont la délimitation s'établit par type de problème à traiter* » (DURAN et THOENIG, 1996). Ils analysent alors la gestion publique territoriale comme une institutionnalisation de l'action collective. « *L'institutionnalisation de l'action collective correspond à un monde dans lequel la régulation ne relève plus d'une solution unique et stabilisable (...) La gestion des affaires publiques est caractérisée par la fluidité des enjeux, l'hétérogénéité des territoires, et la fragmentation du pouvoir politique. La découverte d'interdépendances multiples entre les acteurs conduit à l'invention de nouveaux principes de coopération qui amènent cependant à s'interroger sur le degré actuel de centralité du système politique. Le territoire, plus que l'appareil de l'État, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics* » (ibid.).

Tout se passe comme si, dans un contexte de plus en plus fragmenté, l'action collective devenait la logique d'action privilégiée pour résoudre des problèmes publics de plus en plus hétérogènes. Cette action collective se mettant en œuvre localement pour résoudre un problème spécifique devient le moteur de la construction territoriale. D'après Duran et Thoenig « *les mécanismes de l'institutionnalisation de l'action collective tels qu'ils apparaissent dans les politiques constitutives, par exemple, reposent sur un principe de coopération obligatoire* ». Nous pourrions également parler d'action coopérative. Chaque problème peut être défini sur un périmètre *ad hoc* par un collectif d'acteurs. « *Des scènes d'action et des territoires sont créés qui offrent des positions d'échange et d'ajustement et que la puissance publique investit de valeurs, de légitimité ou de cognition* » (ibid.). La notion de territoire glisse donc d'une logique politico-administrative à une logique de gestion. Les auteurs observent que notre cadre institutionnel vieillit et n'est plus en adéquation avec les pratiques sociales et les problèmes publics. Ils tentent alors de redéfinir nos modes de raisonnement et la notion de territoire. Pour eux, si le territoire a pu être considéré comme une circonscription à un moment donné où l'action publique était menée par l'État et organisée de manière « *ordonnée, sans chevauchement* », depuis les années 1980, il se définit de plus en plus selon les « *problèmes à traiter* ». Il est hétérogène.

Ainsi, il semble que nous ayons affaire à des territoires instables, hétérogènes, et définis dans un contexte fragmenté. Dans cette conception, le territoire de l'action collective repose sur la définition d'un périmètre offrant l'accès à des ressources. Dans cette perspective, la politique des pôles de compétitivité semble bien illustrer comment la constitution de nouveaux territoires est utilisée pour répondre à un problème défini comme public (l'innovation collaborative et la compétitivité). Le fait qu'elle mette en mouvement, en interaction, la plupart

des acteurs liés à ce problème dit public (entreprises, centres de recherche et de formation, mais aussi différents acteurs politico-administratifs et organismes du développement économique qui les accompagnent) l'inscrit bien dans une dynamique d'action collective. L'objectif d'un pôle n'est-il pas de produire des projets collaboratifs d'innovation ? L'action collective (ou coopérative) serait alors perçue par le législateur comme le moyen pour résoudre les problèmes de compétitivité et d'attractivité.

### Conclusion intermédiaire

Pour conclure, la politique des pôles s'inscrit donc dans un contexte de restructuration de l'action publique marqué par la multiplication des niveaux, une action de l'État plus indirecte et intersectorielle, et des interactions croissantes avec des acteurs non étatiques (et notamment les acteurs économiques). Dans ce contexte, les mécanismes de production territoriale se transforment et nous considérons que les pôles illustrent ces nouvelles formes.

Ce travail sur les pôles se positionne par rapport aux travaux en géographie économique sur les rapports entre économie et territoire, mais aussi par rapport aux travaux en sociologie de l'action publique sur les rapports entre État et territoire. Dans les deux cas, la notion de territoire doit être redéfinie.

## Les pôles, des nouveaux territoires de l'action publique

Qu'est-ce que représente le territoire d'un pôle / que structure un pôle ? Cette question n'est pas simple, car elle mêle plusieurs conceptions de la notion de territoire. Il convient donc de revenir sur la définition de cette notion (de territoire) afin d'analyser *in fine* ce que projette le législateur et le rapport qu'il entretient au territoire. Qu'est-ce que les pôles révèlent sur la gestion publique territoriale de ce début de XXI siècle ? Leur définition territoriale est originale – voire inédite.

- Le territoire d'un pôle ne reprend pas les définitions administratives classiques. Un pôle se construit à partir de membres qui peuvent être situés dans plusieurs communes, plusieurs départements, et dans la grande majorité des cas plusieurs régions. (Il intervient donc dans plusieurs niveaux de collectivités, et dans plusieurs collectivités de même niveau). Il fait partie de certaines collectivités, mais les déborde dans le même temps.
- De fait, ce territoire, constitué à partir de plusieurs localités de membres, ne représente pas un espace contigu, et est relié à plusieurs organisations « *étendues* » (tutelles étatiques, partenaires divers). Un pôle ne se constitue pas sur un espace physique contigu (comme la Silicon Valley ou un technopôle) où les entreprises sont agglomérées les unes à côté des autres au sein d'une même région. Il se définit plutôt comme un réseau de membres situés au sein d'un espace régional ou interrégional plus ou moins large, une scène qui a pour objectif de favoriser l'action collective (qui passe par des négociations et des rapports de force).

Nous proposons dès lors de revenir sur quelques définitions afin de clarifier l'usage que nous ferons du concept de territoire pour analyser les pôles et la gestion publique territoriale.

## Retour aux sources géographiques : territoire *versus* espace, la définition de Claude Raffestin

D'après le dictionnaire de la géographie et des espaces de Lévy et Lussault, plusieurs définitions s'affrontent, principalement entre l'école de la géographie française représentée par Jacques Lévy et une école de la géographie suisse, représentée par Claude Raffestin. Ils considèrent le territoire comme :

- « *Un espace à métrique topographique* », marqué par sa continuité (LÉVY et LUSSAULT, 2003).
- Un processus « *produit à partir de l'espace par les réseaux, circuits et flux projetés par les groupes sociaux* », pouvant être discontinu (RAFFESTIN et LÉVY, 1998).

Pour Jacques Lévy, le territoire est une catégorie appartenant à la grande famille des espaces, ayant la particularité de se mesurer sur le terrain, d'avoir « *une métrique topographique* », de concerner la surface terrestre. Cette définition du territoire nous renvoie donc à celle d'espace. Jacques Lévy considère l'espace comme « *une des dimensions de la société, correspondant à l'ensemble des relations que la distance établit entre les différentes réalités (...)* Une réalité spatiale est souvent hybride, à la fois matérielle, immatérielle et idéale » (Lévy). Il analyse donc l'espace comme fondamentalement social et le produit de la distance, qu'il mesure à partir de trois attributs : une métrique, une échelle et une substance<sup>11</sup> (LÉVY et LUSSAULT, 2003). Le territoire est considéré comme la forme particulière d'espace qui s'applique au sol.

Pour Claude Raffestin, les notions d'espace et de territoire diffèrent fondamentalement l'un étant antérieur à l'autre. Pour lui, l'espace préexiste au territoire, il est « *donné* », matière première, surface terrestre. Alors que le territoire représente l'appropriation d'un espace par un individu ou un groupe social, la projection d'une société sur un espace. Il découle d'un processus (de territorialisation) social et est biface : à la fois concret (matériel, visible dans l'espace) et abstrait (idéel, de l'ordre des représentations, invisible). Ainsi l'espace et le territoire relèvent de deux natures différentes. Lorsque l'espace est investi par les interactions et les pratiques des acteurs, il devient territoire. Il y a territoire s'il y a relation entre l'homme et l'espace. Ces relations peuvent se traduire par des maillages, des centralités et des réseaux (RAFFESTIN, 1986).

À la lecture de ces deux définitions, nous pourrions nous demander si ce que Lévy nomme espace se rapproche de ce que Raffestin nomme territoire (et vice versa). Cela pourrait être admis d'un point de vue (très) général, dans la mesure où les deux revendiquent une construction sociale et une dualité (matériels/ idéels ou concrets/abstraites) de l'espace ou du territoire (s'inspirant dans les deux cas des travaux d'Henri Lefebvre sur la production de l'espace). Par ailleurs, les deux géographes sont des spécialistes de géographie politique et se sont intéressés à analyser l'espace / le territoire comme enjeu de pouvoir et produit de relations de pouvoir.

---

11. A Bourdin définit ces trois attributs comme correspondant à une manière de mesurer la distance (métrique), un rapport de grandeurs associé à une métrique (échelle), un contenu social associé à un espace (substance). (Bourdin, *La question locale*, 2000, p. 45).

Toutefois, de nombreuses différences les opposent. Principalement parce que les deux géographes formalisent une théorie de l'espace ou du territoire en retravaillant les notions à partir de leur propre vocabulaire, tantôt lié à la distance (pour Jacques Lévy), tantôt lié aux instruments de pouvoir (pour Claude Raffestin). Une des différences qui nous interpelle le plus concerne le rapport de leur concept de prédilection à la notion de réseau. Pour Jacques Lévy, la notion de territoire « *s'oppose à une autre grande famille de métriques, celle topologique, des réseaux (...)* Les réseaux, sans [les] réduire à des supports matériels ou au contraire à des abstractions détachées de la notion de distance (...) apparaissent de plus en plus aujourd'hui comme des espaces "de plein exercice", concurrents ou complémentaires des territoires, mais en tout cas comparables. » (LÉVY et LUSSAULT, 2003). Par ailleurs, il considère le territoire comme continu. Alors que pour Claude Raffestin, le réseau est un instrument constitutif des territoires modernes. Les réseaux font partie intégrante des processus de territorialisation. « *La continuité spatiale [des] composantes [du territoire] n'est qu'une des façons d'agencer les lieux et les aires mis en relation par les réseaux. Autrement dit, le territoire peut être en aire (ensemble de points et d'aires contigus), archipélagique (ensemble d'aires disjointes relié par des éléments de réseaux non territorialisés), ou réticulaire (ensemble d'aires et de lieux disjointes reliés par des éléments de réseaux territorialisés). L'agencement adopté dépend de ressources mobilisées et des modalités de leur contrôle, pratique et symbolique.* » (Debarbieux, dictionnaire de la géographie, défenseur de l'acception raffestinienne<sup>12</sup>).

Sans aller plus loin dans cette confrontation, soulignons que nous utiliserons plutôt la notion de territoire (et non d'espace), telle que définie par Claude Raffestin. Cela pour deux raisons principales.

D'une part, le terme de territoire nous semble plus pratique à mobiliser dans le cadre de la politique des pôles qui fait elle-même référence au « *territoire* » des pôles (et non à leur espace) dans les textes étudiés. Par ailleurs, à partir des années 1990, le terme d'espace semble perdre de son attrait au profit de celui de territoire dans diverses sciences sociales. L'utilisation de ce dernier facilite donc les ponts entre plusieurs disciplines dans un objectif d'interdisciplinarité. D'après le dictionnaire des sciences humaines, il est « *plus explicitement inscrit dans le social, le politique et le culturel : le territoire est un espace en tant qu'il est approprié et porteur d'identité* » ((MESURE et SAVIDAN, 2006)). Par exemple, en aménagement du territoire et en sociologie de l'action publique, le terme de territoire est entendu pour désigner :

- une « *étendue d'un espace approprié par un individu ou une communauté. On parle d'une part du territoire appartenant à un propriétaire ou approprié par un animal. Mais on emploie également ce terme pour désigner l'espace délimité sur lequel s'exerce l'autorité d'un État ou d'une collectivité : en France, les communes, les départements* »

12. Il ajoute même que « *dans ces conditions, on peut se demander si la tentation classique qui consiste à ramener le territoire au seul agencement sur le mode de la continuité spatiale n'est pas elle-même un avatar de la modernité politique et de sa propre conception de la territorialité et de la pensée géographique classique qui privilégie les opérations de découpage, de délimitation et d'ordonnement des parties obtenues dans ses manières de faire.* »

*et les régions... Dans les deux cas, la notion de territoire n'est pas seulement spatiale, mais implique une dimension temporelle d'appropriation et de constitution qui peut avoir été très longue.* » (MERLIN et CHOAY, 1988).

— « *un espace construit politiquement et socialement* » (DURAN et THOENIG, 1996).

D'autre part, la définition de Claude Raffestin nous convient plus particulièrement pour deux raisons. Premièrement, l'idée selon laquelle le réseau serait un instrument constitutif des territoires modernes est particulièrement stimulante pour étudier les pôles de compétitivité, définis tantôt par un périmètre spatial, tantôt par la mise en réseau de membres. En outre, cette idée est compatible avec les analyses d'autres chercheurs, notamment sociologues de l'aménagement comme Alain Bourdin et Pierre Veltz. Deuxièmement, Claude Raffestin souligne également que le territoire est un processus en perpétuelle évolution, par opposition à Jacques Lévy qui en donne une définition plus substantielle. En effet, Jacques Lévy admet « *recourir au mot territoire pour désigner une grande famille d'espace, qui englobe ceux visés par les définitions 5 et 6<sup>13</sup>, mais ne se limite pas aux substances choisies. Cette famille s'élargit à tous les objets à métrique continue* ». Et c'est principalement cette définition substantielle qui semble opposer Jacques Lévy à Claude Raffestin qui considère plutôt le territoire comme un processus relationnel d'appropriation mettant en œuvre des relations de pouvoirs (et non pas une réalité préexistante). Enfin, nous restons vigilante dans cette utilisation, consciente que l'œuvre de Claude Raffestin est reçue de manière controversée en France (Lévy pour ses détracteurs, Klauser pour ses défenseurs).

Enfin, une analyse territoriale des pôles de compétitivité ne peut dissocier leurs dimensions spatiales (qui peuvent être pensées en termes de réseau) et relationnelles. Pour les proximités vus précédemment (et pour Jacques Lévy) le spatial se définit en termes de distance. Or, pour Claude Raffestin, le spatial implique un dedans et un dehors, des frontières, et donc des relations. Les dimensions spatiales et relationnelles ne peuvent être séparées. Elles sont consubstantielles. On ne peut plus faire comme si il y avait d'un côté un système relationnel et de l'autre une unité géographique. Les pôles de compétitivité montrent particulièrement bien comment ces dimensions spatiales et relationnelles sont inséparables.

## **Redéfinir la notion de territoire**

Voyons désormais comment une lecture interdisciplinaire (au croisement entre géographie, sociologie urbaine, sociologie de l'action politique) nous aide à penser et à circonscrire notre utilisation des concepts de territoire, territorialisation, ressources, réseau, fragmentation, et action collective dans le cadre de nos travaux sur les pôles de compétitivité.

---

13. Les définitions 5 et 6 définissent respectivement le territoire comme : un espace contrôlé par un pouvoir (d'après la définition de Robert Sack) c'est-à-dire une définition plus politique de territoire ; un espace contrôlé par un animal d'après les travaux en éthologie.



## La morphologie du territoire : une organisation en réseau, voire multi-située, dans un contexte fragmenté

### *Une organisation en réseau*

Une des caractéristiques des nouvelles formes de territorialisation est qu'elles passent de plus en plus par les réseaux. Ainsi, le territoire peut être discontinu (et l'est de plus en plus), organisé en réseau. En effet, comme introduit précédemment, pour Claude Raffestin, le réseau constitue un instrument, un médiateur, de la construction territoriale. Dans son ébauche de théorie de la territorialité humaine, il avance que trois types d'instruments (nommés « *invariants territoriaux* ») sont mobilisés par différentes sociétés dans le processus de construction territoriale : la maille, le nœud et les réseaux. La maille est définie par Claude Raffestin comme une aire « *délimitée qui constitue le réservoir des ressources utiles* » (Raffestin, 1987). Elle serait l'invariant territorial dominant dans les « *civilisations traditionnelles prédatrices, nomades ou semi-nomades* ». Les « *nœuds* » seraient quant à eux « *des points de fixation et de refuge* », des « *réserves qui se renouvellent périodiquement* » (RAFFESTIN, 1986). Ils domineraient les modes de territorialisation des « *civilisations traditionnelles productrices* ». Enfin, dans « *nos civilisations contemporaines* » et urbaines, les modes de territorialisation résideraient de plus en plus « *dans la maîtrise des réseaux de circulation, de communication et de télécommunication* » (ibid.). Les réseaux permettent aujourd'hui le transport d'information et d'énergie, toutes deux perçues comme les ressources les plus essentielles des processus de territorialisation contemporains. En définitive, Claude Raffestin cherche ici à dresser une heuristique de l'articulation espace-réseau-territoire que l'on pourrait résumer de la manière suivante : « *territorialiser c'est projeter un système d'intention humain sur une portion de la surface terrestre, laquelle peut être qualifiée d'espace* », ces systèmes d'intention se manifestant de plus en plus aujourd'hui par des réseaux matériels et sociaux (RAFFESTIN, 1996). D'après Alain Bourdin, Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran, les découpages politico-administratifs traditionnels seraient de plus en plus remis en question par le développement de territoire-réseau. « *L'enjeu devient donc la construction de réseaux susceptibles d'être mobilisés pour résoudre des problèmes ad hoc* » (DURAN et THOENIG, 1996). Thoenig et Duran analysent ce phénomène comme le passage d'une « *logique territoriale propre au politique* » à des logiques territoriales « *de gestion* » ce qui aurait des conséquences morphologiques sur la conception d'un territoire. « *La plupart des politiques publiques sont construites en référence à des espaces qui ont de moins en moins à voir avec la géographie institutionnelle politico-administrative (...)* À la représentation de pouvoir politique ordonné suivant un principe excluant tout chevauchement ou superposition, se substitue un territoire identifié comme espace de gestion, dont la délimitation s'établit par type de problème à traiter ». Les auteurs sous-entendent ici une évolution morphologique de la notion de territoire. En soulignant qu'avant, le territoire excluait tout chevauchement, ils laissent entendre que désormais, des chevauchements sont possibles (et pourquoi pas des discontinuités?). Pour Alain Bourdin, plusieurs conceptions du territoire existent et participent à la confusion dans les modalités d'échange. Une « *logique de l'appropriation unitaire* » et une « *logique du réseau* » correspondraient à des modalités d'échanges tout à fait différentes.

À tel point que « *la communication entre l'acteur qui raisonne en se référant à un territoire unitaire et celui qui a totalement intégré la notion de territoire réseau ressemble à une partie dans laquelle un joueur d'échecs et un joueur de Go s'affronteraient selon les normes de leur jeu de référence* » (BOURDIN, 2000). Cette articulation entre les notions de territoire et de réseau nous apparaît particulièrement stimulante pour penser le cas des pôles de compétitivité dont nous montrons dans le chapitre 3 que la définition territoriale passe de celle d'un zonage (logique d'appropriation unitaire) à celle d'un périmètre multirégional plus souple (qui favorise la logique de réseau).

### *Le territoire multisitué*

Plus récemment, la question de l'existence de territoires « *multisitués* » est posée par une communauté de géographes à la suite d'un séminaire organisé par Geneviève Cortes. Un numéro de l'espace géographique est consacré à cette discussion en 2013. Leur projet pourrait être résumé comme suit : « *L'accroissement des mobilités et des dynamiques de réseaux stimule la conception et l'usage d'une notion a priori paradoxale telle que celle de territoire multisitué. A une vision classique du territoire (...) qui serait celle d'un espace uni-localisé, contigu et délimité, peut-on ajouter (ou lui opposer ?) celle qui se référerait à un espace de multilocalisation, de discontinuités, de dispersion et d'interactions entre lieux ? Il s'agit de savoir en quoi des dynamiques sociales, culturelles et économiques qui répondent à des logiques archipélagiques et réticulaires plus qu'aréolaires "font territoires"* » (CORTES et PESCHE, 2013). Les auteurs définissent le territoire multisitué comme « *un ensemble de lieux discontinus constitutif d'un espace fonctionnel et vécu (pratiques, activités, représentations), voire organisationnel dès lors que sont en jeu des processus d'action, de gestion et de coopération. Cependant, si la dispersion et la discontinuité sont constitutives des territoires multisitués, ils n'en sont pas des attributs uniques et suffisants. Car encore faut-il que cet espace soit structuré, organisé, construit sur la base d'un système relationnel qui lie socialement économiquement voire politiquement, plusieurs lieux dispersés et distants. Ces liens, précisément, empêchent l'éclatement, font en sorte que la fragmentation apparente continue à faire "territoire"* » (ibid., p. 290). Frédéric Giraut contribuant à ce numéro défend une acception raffestinienne de la notion de territoire et démontre dans quelle mesure celle-ci est compatible avec l'idée de territoire multisitué. Pour lui, cette notion de territoire multisitué permet d'associer deux idées fondamentales : celle de territoire réseau, et celle de territoire discontinu, les deux ne se recouvrant que partiellement (GIRAUT, 2013, p. 294). Cette nouvelle expression arrive ainsi en renfort à d'autres expressions francophones telles que la « *territorialité post-moderne*<sup>14</sup> » (ANTHEAUME et GIRAUT, 2005) et la « *complexité territoriale*<sup>15</sup> » (GIRAUT et VANIER, 1999). D'après Giraut, le territoire multisitué traduit une « *mutation des formes* », la territorialité postmoderne traduit « *une mutation des prin-*

---

14. « *La postmodernité territoriale a à voir avec la mutation des conceptions. Nous la proposons (...) comme objet portant sur des principes émergents et renouvelés de rapports sociaux et politiques à l'espace* » (ibid.)

15. « *La complexité territoriale met l'accent sur le déploiement simultané de différentes territorialités qui ressortissent à des rapports à l'espace correspondant à différentes logiques et à différentes pratiques, elles-mêmes déjà démultipliées scalairement* » (GIRAUT, 2013, p. 296)

cipes » et la complexité territoriale les « *dispositifs complexes qui s'établissent en vertu d'une part de la production territoriale issue de la mutation des formes et des principes, et d'autre part, de la conservation d'artefacts territoriaux qui reposent sur les principes de la modernité* ». (La modernité territoriale étant entendue comme modèle rationalisateur des années 1960 où la représentation du territoire est bornée, organisée sans chevauchement, etc.). Cette dernière idée de complexité territoriale s'inscrit « *dans une approche raffestinienne du territoire qui s'intéresse aux processus de déterritorialisation – reterritorialisation en envisageant la territorialité de manière dynamique* » (GIRAUT, 2013, p. 296).

### ***Dans un contexte de plus en plus fragmenté***

Cette évolution vers la notion de territoire-réseau ou multi-situé résulte d'un contexte social et politico-administratif de plus en plus fragmenté (en lien avec la globalisation). La fragmentation est une thématique de plus en plus abordée pour décrire la transformation de la territorialité. Elle se manifeste par des discontinuités, des rythmes différents, des contrastes. L'idée de fragmentation est souvent liée à celle de désordre. Pourtant, elle pourrait aussi être perçue comme « *une manière de dire que nous ne savons pas encore comment comprendre les nouveaux liens qui font les systèmes métropolitains* » (BOURDIN, 2000). Ce terme de fragmentation ne doit pas être vu péjorativement, mais comme constitutif de nouvelles pratiques sociales. Alain Bourdin l'aborde par analogie avec celle de « *culture mosaïque* » en s'inspirant de Abraham Moles (1967). « *Notre culture écrit ce dernier, ne nous est plus donnée par une activité orientée de notre personnalité continuant l'élan de notre éducation, mais par un flux continu d'items granulaires, plus ou moins agglomérés par le fonctionnement général de l'activité culturelle, provenant (...) d'un apport permanent du milieu extérieur sous tous ses aspects (p. 101-102 Moles). De même, le territoire ne provient plus d'un effort a priori d'organisation, à partir de modèles clairs et de références acquises (...), mais d'une agrégation de phénomènes doublement hétérogènes (car ils viennent de l'extérieur et n'ont pas beaucoup de rapports entre eux) ce qui n'exclut nullement qu'ils s'articulent ensuite entre eux a posteriori. La fragmentation est celle des éléments constitutifs, pas celle des reconstructions que nous opérons avec eux* » (ibid.). Cette évolution se diffuse et devient également perceptible dans la gestion des affaires publiques où « *la fluidité des enjeux, l'hétérogénéité des territoires, et la fragmentation du pouvoir politique* » perturbent l'ordre préexistant (DURAN et THOENIG, 1996). « *La découverte d'interdépendances multiples entre les acteurs conduit à l'invention de nouveaux principes de coopération qui amènent cependant à s'interroger sur le degré actuel de centralité du système politique. Le territoire, plus que l'appareil de l'État, constitue désormais le lieu de définition des problèmes publics* » (ibid.). Dans ce contexte, nous considérons que la construction de territoires permet de générer des ressources et ainsi de répondre aux problèmes qui se posent à un ensemble d'acteurs. Nous soulignons que pour qu'un espace (en réseau et/ou multi-situé) fasse territoire, il faut qu'il soit mis en fonctionnement (RAFFESTIN, 1987).

## La physiologie du territoire : un processus générateur de ressources pour l'action collective

### *Le territoire comme processus instable*

La notion de territoire semble avoir subi de nombreuses évolutions dans le temps et l'espace. Pour confirmer cette perspective, Claude Raffestin nous dit que le territoire n'est pas un objet immuable (au sens de l'espace), mais plutôt un « *processus en perpétuelle évolution* » (RAFFESTIN, 1982). Cette remarque nous rappelle celle d'Alain Bourdin qualifiant « *la localisation* » de processus. En effet, après avoir montré les difficultés de dessiner les contours d'un « *objet local* », Alain Bourdin émet l'idée qu'une des solutions pour aborder la question locale est de considérer celle-ci en tant que processus (et non pas substance), la substancification<sup>16</sup> étant considérée comme un obstacle pour aborder ce qui a trait à la localisation. « *Le moyen le plus sûr est de laisser de côté les entités locales (politiques, culturelles, sociales) pour s'intéresser aux processus, c'est-à-dire à la manière dont se construit la relation avec un lieu. (...) On aboutit à une définition du local qui n'est ni une nécessité anthropologique, ni un contenu hérité et inévitable, mais une forme sociale qui constitue un niveau d'intégration des actions et des acteurs, des groupes et des échanges. (...) La question se déplace alors de la question substantielle du local à l'articulation des différents lieux d'intégration, à leur importance, à la richesse de leur contenu* » (BOURDIN, 2000). C'est également ce que sous-entendent Thoenig et Duran lorsqu'ils définissent le territoire comme « *un espace construit politiquement et socialement par référence à un problème spécifique (...) il n'est pas une finalité ni un état de nature stable et neutre* » (DURAN et THOENIG, 1996). Le territoire n'est donc pas un conteneur. Nous adhérons à ces analyses qui sous-tendent que tant qu'il y aura du politique et du social, il y aura du territoire. Ce qui semble dépasser certaines analyses actuelles annonçant la « *fin* » du territoire (BADIE, 1995). Le territoire de l'État-Nation touche très certainement à ses limites. Toutefois, de nouvelles formes le remplacent. La notion se remodèle en fonction des évolutions sociales et sociétales. Le cas des pôles illustre cela, une nouvelle forme de territoire.

### *Un processus générateur de ressources*

Le territoire, d'après Claude Raffestin, produit et génère des ressources (RAFFESTIN, 1982). Une autre caractéristique des processus de territorialisation repose dès lors sur l'idée que ceux-ci sont générateurs de ressources souvent exclusives ou discriminantes. Autrement dit, l'appropriation d'un espace par un groupe social rend possible l'accès à des ressources par le groupe à l'origine de la territorialisation. C'est pourquoi l'espace et son appropriation sont enjeux de pouvoir (RAFFESTIN, 1986). En effet, pour Alain Bourdin « *Il existe nombre de ressources n'ayant cours que dans un lieu donné : celles liées à la tradition, à l'interaction quotidienne, à la connaissance des règles du jeu informelles, etc. (...) Ainsi le lieu constitue-t-il un ensemble de ressources dont les liens restent relativement indéterminés (...) Le lieu*

---

16. C'est à dire lorsque « *le* » local devient « *une sorte de substance immuable et universelle dont il faut identifier les manifestations et affiner sans cesse la définition. Partir de là ne conduit qu'à l'impasse ou à une radicalisation qui n'est pas favorable à la connaissance.* »

*a de l'importance non parce qu'il est fondateur de quelque chose (d'une qualité naturelle), mais parce qu'il cristallise des ressources, des acteurs, des savoirs* » (BOURDIN, 2000). Cette citation nous rappelle les travaux sur les interdépendances non marchandes et l'institutionnal thickness qui voyaient dans le territoire un processus d'accumulation de savoir-faire spécifiques. Nous retrouvons ici la même idée selon laquelle la territorialisation permet de définir un cadre commun, un ensemble de règles, nécessaire à l'action. Alain Bourdin définit ainsi la localisation comme : « *processus de construction de l'action, de formulation et de réalisation d'objectifs, par rapport à un contexte de ressources et de contraintes qui constitue le lieu et qui est constitué par lui. Construire l'action dans ce rapport au lieu permet de créer des ressources ou d'y accéder* » (ibid.). Pour Claude Raffestin, non seulement le processus de territorialisation permet l'accès à des ressources, mais en plus, ces ressources sont elles-mêmes vectrices d'autonomie. En effet, il définit la territorialité comme un « *ensemble de relation qu'une société entretient non seulement avec elle-même, mais encore avec l'extériorité et l'altérité à l'aide de médiateurs, pour satisfaire ses besoins dans la perspective d'acquérir la plus grande autonomie possible compte tenu des ressources du système* ». Dans cette perspective, Bernard Debarbieux définit le territoire comme « *agencement de ressources matérielles et symboliques capables de structurer les conditions pratiques de l'existence d'un individu ou d'un collectif social et d'informer en retour cet individu et ce collectif sur sa propre identité* » (LÉVY et LUSSAULT, 2003). Ainsi, le territoire d'un pôle serait générateur de ressources. En effet, la délimitation d'un pôle (son périmètre dit géographique et thématique), détermine un « *réservoir* » d'adhérents et donc l'accès à des ressources comme des financements, mais aussi des expertises, des savoir-faire, des idées, etc. Le cadre commun induit par ce processus de délimitation va alors permettre la coordination des individus et des organisations dans un objectif d'action collective.

### ***Un objectif d'action collective enjeu de pouvoir***

Les processus d'appropriation de l'espace visent la coordination des individus ou des groupes sociaux pour répondre à des problèmes spécifiques (et accroître leur autonomie). Dans cette perspective, la politique des pôles de compétitivité illustre bien comment la constitution de nouveaux territoires est utilisée pour répondre à un problème défini comme public (chapitre 1). Le fait qu'elle mette en mouvement, en interaction, la plupart des acteurs liés à ce problème public (chapitres 2 et 3) l'inscrit bien dans une dynamique d'action collective. En outre l'objectif d'un pôle n'est-il pas de produire des projets collaboratifs d'innovation ?

D'après Alain Bourdin, l'émergence de territoires doit être pensée « *pour l'action, en se demandant s'ils constituent des systèmes de ressources généreux, qui favoriseront des coopérations productives et non des jeux d'équilibre*<sup>17</sup> » (BOURDIN, 2000). Cette vocation des nouveaux territoires nous rappelle la conception de l'action publique de Thoenig et Duran

17. « *La contiguïté, le rassemblement autour d'un centre, les intérêts communs (...) sont autant d'arguments sempiternels (...) qui ne prouvent pourtant pas que l'on va pouvoir mobiliser des acteurs pour faire quelque chose, même pas pour organiser une bonne gestion du quotidien ou de l'accueil. Penser un territoire à partir de l'action peut en revanche conduire à admettre d'apparentes bizarreries géographiques, économiques, administratives ou politiques* » (Ibid).

pour qui les nouveaux territoires de l'action publique doivent être définis de manière *ad hoc*, en fonction des problèmes à traiter. Le territoire est ici aussi pensé pour l'action, et plus particulièrement pour l'action collective. En effet, « *L'institutionnalisation de l'action collective devient un processus majeur qu'adopte l'État pour peser sur la conduite des affaires publiques. L'institutionnalisation fournit, ou veut fournir, une solution à la coopération (même si c'est au prix d'une indétermination plus grande des sphères d'action) en proposant de façon peu coercitive des scènes d'action plus ou moins durables dans le temps. Celles-ci sont destinées à structurer des modes d'échange et à articuler des positions dans un contexte d'interdépendance entre des problèmes, des acteurs et des intérêts* » (DURAN et THOENIG, 1996). Une des questions qui sera importante pour analyser les pôles et la politique des pôles sera de qualifier le cadre national proposé par l'État : permet-il la définition de solutions *ad hoc* ou bien est-il trop rigide pour permettre une dynamique réellement collective et des modes de coordination sans hiérarchie ? Thoenig et Duran parlent « *d'institutionnalisation de l'action collective* » tandis qu'Alain Bourdin parle du « *pragmatisme de vivre ensemble* »<sup>18</sup> .

Enfin, ces différents éléments de définition résonnent particulièrement bien avec les travaux de thèse d'Isabelle Leroux qui soulignent les enjeux de la négociation dans la construction territoriale. Partant du manque d'explicitation du lien entre territoire et négociation, l'auteure s'interroge sur le rôle de la négociation dans la construction de territoire, ce qui l'amène à observer « *de nouvelles formes de territorialité fondées sur des mécanismes complexes de co-décision, et sur la capacité collective d'innovation et de mobilisation des compétences et des savoirs complémentaires. Le territoire devient un espace de projet, un espace de création collective de ressources, construit sur la base de stratégies de coopération qui allient des acteurs publics (collectivités, laboratoires de recherche publics), privés (firmes), mais aussi sociaux (organismes socio-professionnels, association d'usagers, syndicats, groupes de pression). Inévitablement, ces nouvelles configurations partenariales, à la fois plurales et évolutives, aboutissent à la reformulation plus ou moins explicite des rapports de pouvoir et de conflictualité.* » (LEROUX, 2002, p. 2). Nous adhérons particulièrement à cette définition du territoire, qui tout en étant compatible avec les précédentes, met l'accent sur les enjeux de pouvoir et les problématiques de conflictualité et surtout de négociation que nous retrouvons particulièrement dans les pôles de compétitivité (partie III).

Dans cette perspective, les travaux d'André Torre concernant le rôle des conflits dans les processus de gouvernance territoriale (CHIA, TORRE et REY-VALETTE, 2008 ; TORRE, 2014) nous intéressent également. D'après lui, ces processus présentent deux faces complémentaires : « *une face de nature conflictuelle et une face de nature coopérative* », l'une prenant le pas sur l'autre selon les périodes et les situations (CHIA, TORRE et REY-VALETTE, 2008).

---

18. « *Vivre ensemble c'est aussi coopérer pour construire la vie quotidienne, ce qui passe par les services. Une localité est une structure de services et la gestion locale doit se préoccuper de coordonner, d'organiser l'offre de services et les dispositifs permettant l'expression des usagers. Un des problèmes est d'articuler ce qui est de l'ordre des services publics, ce qui passe par une simple relation de marché et ce qui entre dans une gestion collective privée. (...) Cependant le développement de ce pragmatisme du vivre-ensemble, sa prise en charge par des autorités locales pose des questions de design institutionnel. Faut-il dissocier plus nettement un pouvoir responsable de l'accueil et de la gestion du quotidien et un autre qui s'occupe de la stratégie, du dynamisme économique et des projets ?* » (BOURDIN, 2000).

Il souligne que les conflits traduisent des formes de résistance et font partie des processus de changement et d'innovation territoriale.

### Conclusion intermédiaire

Pour conclure ce détour conceptuel, comment ce travail de définition interdisciplinaire impacte-t-il notre analyse des pôles de compétitivité et de la politique des pôles de compétitivité ? Désormais, nous nous autorisons à parler d'un pôle de compétitivité comme d'un territoire, car le pôle résulte bien d'un processus constitutif, de l'organisation d'un groupe social, qui prend effet dans un espace délimité mais multi-situé et organisé en réseau. Le pôle est en effet défini sur un périmètre dit « géographique » et thématique. Au-delà de sa délimitation, ce processus se manifeste par une organisation en réseau des acteurs. En effet, l'ambition de créer des clusters comme regroupement physique des membres du pôle a vite cédé la place à une logique de territorialisation passant par la mise en réseau des acteurs. Ce qui implique notamment que le territoire d'un pôle n'est pas un territoire continu, mais plutôt un territoire-réseau et multi-situé. En cela, il n'est pas forcément un territoire visible, car défini sur une dimension locale plus ou moins lâche. De ce point de vue, l'échec de la disposition de zonage qui lui était attachée est tout à fait emblématique d'une évolution des processus de territorialisation de l'action publique et de la territorialité étatique comme nous le développons dans le chapitre 2. La souplesse progressivement adoptée dans la constitution du territoire d'un pôle témoigne du fait que l'organisation en réseau offre de plus en plus de ressources dans un monde globalisé et fragmenté. Si leur dimension locale facilite l'accès à des financements de la part des collectivités, la possibilité d'intégrer dans leur organisation des adhérents venant d'un périmètre plus souple constitue également une ressource nécessaire pour leur action. Les adhérents constituant le pôle sont mis en réseau les uns avec les autres dans l'objectif de produire des projets collaboratifs d'innovation. *In fine*, il semble que l'émulation industrielle observée dans les premiers clusters ne devienne aujourd'hui possible qu'en faisant interagir les multiples acteurs de l'innovation (industriels, scientifiques, politico-administratifs), en s'appuyant sur eux et en organisant leurs interactions. Ainsi les pôles ont bien un objectif d'émulation de l'action collective. La politique des pôles de compétitivité, comme politique constitutive de nouveau type de territoire, est pensée comme une solution pour « *vivre ensemble* » dans un monde où la compétitivité est devenue le principe d'action dominant.

Une remarque ressort à l'issue de ce travail. Si la plupart des définitions présentées des concepts de territoire et de territorialisation semblent convergentes, Raffestin ne parle pas d'action collective en tant que telle, mais plutôt d'autonomie. Un territoire devrait s'autonomiser. Cette nuance nous incite donc à préciser ce que nous entendons par action collective d'une part, et par autonomisation d'autre part. Quels collectifs et quelles actions collectives sont-ils à l'œuvre à travers les pôles de compétitivité ? Cette question pose plus généralement celle de la gouvernance des pôles de compétitivité. Qui agit à travers les pôles ? Et pour traiter quels types de problèmes ? Pour mettre en œuvre quels types d'actions ? En d'autres termes, quels types de nouveaux territoires les pôles de compétitivité constituent-ils ? Pour répondre à ces questions, il convient de préciser ce que nous entendons par « *production*

*territoriale* » dans le cas de la PPC.

## Les pôles de compétitivité analysés comme une production territoriale

Nous défendons la thèse selon laquelle les pôles de compétitivité sont les émanations d'une production territoriale impulsée par l'État mais qui prennent autant de formes différentes qu'il existe de problèmes de coordination à résoudre dans des milieux industriels, scientifiques et politico-administratifs locaux pour dynamiser l'innovation collaborative. En lien avec la définition de Raffestin, nous observons que ces différentes territorialités des pôles se consolident progressivement en présentant des signes d'autonomisation par rapport aux environnements qui les ont constitués. Dans l'idée de production territoriale, nous considérons qu'il y a à la fois une intention et une réalisation. D'après le dictionnaire Larousse, une production signifie « *l'action de produire, de faire exister* ». Elle sous-entend un acte et un acte produisant un résultat. La production territoriale serait donc un processus (dialectique) se manifestant par plusieurs rouages : une intention délimitant un espace (une projection), une appropriation de cet espace et une autonomisation progressive par rapport à un environnement préexistant. Nous proposons d'analyser les pôles de compétitivité à la lumière de cette définition dès leur origine (dès le projet de politique publique) et d'observer comment ils bifurquent, comment ils prennent forme et comment ils évoluent depuis dix ans. L'objectif est de comprendre la production territoriale qu'ils génèrent, de ses étapes les plus amont (l'émergence et la conception d'un espace, d'un cadre d'interaction) vers ses étapes les plus aval (leur appropriation, signe de territorialisation et leur autonomisation). Plus précisément, nous envisageons la trajectoire des pôles comme un processus d'appropriation / autonomisation de la manière suivante. D'une part, si au départ les pôles représentent des espaces impulsés et définis par l'État, selon des règles bien particulières, ils sont vite appropriés par des acteurs locaux - dont industriels et universitaires, mais aussi politiques et administratifs - qui voient un intérêt à se positionner dans ces pôles, et à intervenir dans leur espace. Ce processus correspond à la territorialisation des pôles. D'autre part, les pôles pour permettre l'action collective se livrent eux-mêmes (en interne) à la construction d'une identité propre (au travers de délimitation sectorielle et régionale, mais aussi de leurs actions) qui leur permet progressivement de se consolider en tant qu'entités collectives qui présentent des signes d'autonomisation (plus ou moins forts) par rapport à leur environnement préexistant. Ce qui nous intéresse dans cette analyse est de rendre compte de l'emboîtement des échelles, de l'organisation en réseau, des rapports de forces et surtout des processus de régulation de l'action collective dans six pôles de compétitivité qui mobilisent des acteurs économiques, politiques et territoriaux différents. Notre partie III présente une typologie des fonctionnements et trajectoires de ces six pôles et révèle que les environnements dans lesquels ils émergent sont hétérogènes et influencent leur capacité à se consolider en tant qu'entité. Certains pôles bénéficient d'une structuration préexistante où les collaborations entre les acteurs fonctionnaient avant même la politique des pôles. D'autres émergent de configurations où les acteurs sont très fragmentés et sont confrontés à des problèmes de coordination



importants. D'autres encore sont impulsés par des acteurs politiques locaux dans l'objectif de contribuer à un autre projet (d'aménagement du territoire) et peinent à se consolider en tant qu'entités collectives à part entière. Les pôles développent donc différentes territorialités, différents modes de recompositions des identités au sein desquelles l'action collective devient pertinente.

Il est important de regarder l'émergence, la formation et les évolutions amont de la politique des pôles pour comprendre comment ces nouveaux espaces et leur place sont envisagés dans le système territorial de la puissance publique, et comment ils peuvent exister et trouver une place dans le concert de toutes les structurations territoriales préexistantes. Si le territoire est un processus, c'est que ce processus s'enclenche à un moment donné et qu'il y a un mouvement, une dynamique. Ce mouvement ne commence pas avec la naissance des pôles (2005), mais bien avant, avant même de prendre officiellement la décision de faire une politique des pôles (2004), dès les premières discussions au sein de la DATAR, de la DGCIS et du conseil d'analyse économique sur le renouvellement des politiques en faveur de l'économie de la connaissance (1990-2000'). Nous considérons que ce processus de production territoriale (dans le cas de la politique des pôles) s'enclenche dans trois étapes fondamentales qui dessinent nos trois parties :

- Au moment où la puissance publique envisage la production de nouveaux espaces et qu'elle aménage une place pour que germe l'idée de pôle de compétitivité. Ce processus précède l'émergence des pôles en tant que tels. Nous parlons de la projection des pôles. Quels sont les nouveaux cadres d'interactions mis au point par l'État pour faire émerger des pôles de compétitivité et que cela révèle-t-il des relations État-territoires ?
- Au moment où ces projections prennent forme localement : les pôles sont appropriés ou réappropriés par différents milieux et systèmes d'acteurs locaux. Ce processus est constitué par l'émergence des pôles, au moment où un groupe d'acteurs prend l'initiative de construire un pôle de compétitivité et de l'inscrire dans des nouvelles relations avec les industriels, les scientifiques, mais aussi les acteurs politico-administratifs (pour favoriser l'action collective dans un contexte fragmenté).
- Nous verrons enfin que ces pôles de compétitivité cherchent progressivement à se consolider en tant qu'entités propres et distinctes de leur environnement initial. Ils développent alors une territorialité au sens de Raffestin, c'est-à-dire un « *ensemble de relation qu'une société entretient non seulement avec elle-même, mais encore avec l'extériorité et l'altérité à l'aide de médiateurs, pour satisfaire ses besoins dans la perspective d'acquérir la plus grande autonomie possible compte-rendu des ressources du système* ». Ce processus correspond au processus d'autonomisation des pôles.

En somme, nous entendons rendre compte au cours de cette thèse de l'organisation d'un nouvel ordre territorial. La plupart des travaux qui ont étudié les pôles les considèrent comme des nouveaux espaces économiques donnés et focalisent souvent leur attention sur les interactions entre les acteurs industriels et scientifiques dans le cadre des projets collaboratifs d'innovation. Pour nous inscrire en complémentarité de ces travaux, nous privilégions une

approche méso et nous nous focalisons sur les interactions entre les pôles et leurs environnements hétérogènes afin de comprendre les différentes territorialités qu'ils développent et ce que cela révèle des productions territoriales contemporaines.

## Projection du législateur<sup>19</sup>

Dans un premier temps, nous analyserons le processus de constitution des nouveaux cadres d'interactions envisagés par le législateur dans le cadre de la politique des pôles. En effet, les pôles ne représentent pas un ordre spontané, mais un ordre décidé. Ils sont issus d'une politique d'aménagement du territoire. Un pôle de compétitivité est conçu de telle manière qu'il a un périmètre et des frontières, un espace. Certains acteurs peuvent en faire partie, d'autres non. Il s'agit ici alors de revenir sur la tentative, impulsée par l'État, de créer un nouvel ordre et d'identifier les choix qui ont été réalisés parmi un ensemble de possibilités. Une politique constitutive sous-entend des décisions, des choix, des réagencements et peut être soumise à un examen. Quelles sont ses justifications ? Le pôle n'est pas envisagé comme un zonage classique de la DATAR, ni comme un réseau hors-sol de la DGE, et encore moins comme une émanation des collectivités. L'État envisage une nouvelle scène d'interactions et par la même occasion une nouvelle finalité. Il convient de revenir sur les étapes amont de cette production territoriale, les choix faits à un moment donné. Dans la projection de cet ordre, nous serons particulièrement attentive aux relations envisagées avec les territoires préexistants et notamment politico-administratifs. Comment la place des pôles est-elle pensée vis-à-vis des collectivités, de l'État territorial, des structures de développement économique ? Comment l'émergence des pôles va-t-elle perturber un ordre préexistant ? Nous verrons entre autres que les pôles (et par la suite les instituts de recherche technologique (IRT), les sociétés d'accélération du transfert de technologie (SATT), les instituts d'excellence en matière d'énergies décarbonées (IEED), etc.) révèlent des cadres d'interactions où :

- les administrations sectorielles (en l'occurrence du ministère de l'Industrie et l'Aménagement) se mobilisent et recherchent un consensus (chapitre 1),
- les collectivités territoriales sont tenues à distance dans un premier temps (chapitre 2 et 3),
- les industriels sont les interlocuteurs privilégiés (chapitre 1, 2 et 3).

Il nous semble d'autant plus important de revenir précisément sur cette première partie que « *la méthodologie* » utilisée pour faire émerger les pôles est reprise au travers de différents appels à projets qui se développent depuis les années 2010 (et principalement au travers du programme d'investissements d'avenir). Nous reprenons le terme de « *methodologie* » d'un fonctionnaire interrogé à la Direccte : « *Il y a un point important c'est que "cette méthodologie", on la retrouve dans les Investissements d'Avenir, c'est quelque chose qui a été dupliqué* ».

---

19. Soulignons dès à présent que nous utilisons le terme de législateur non pas faire référence à la personne qui légifère mais plutôt pour désigner l'autorité étatique qui projette le cadre de référence de la politique des pôles. L'utilisation du terme est abusive dans le sens où la grande partie des règles de mise en œuvre ne figure pas dans la loi. Néanmoins, ce terme nous permet de personnifier les textes étudiés et d'identifier lorsque l'on parle de projections.

sur beaucoup de processus. C'est vrai dans les IRT, c'est vrai dans les SATT, c'est vrai dans les IEED... C'est : redonner aux territoires et aux acteurs principaux de ses territoires, du monde économique, et non pas des institutionnels, la capacité de s'organiser, de se structurer sur leur territoire. » (Responsable de service, Direccte Midi-Pyrénées, avril 2013). Ces propos sont confirmés par plusieurs entretiens, dont un entretien avec le vice-président d'un pôle étudié qui insiste sur le fait que les pôles ont été pensés à distance des organisations préexistantes et notamment des collectivités. « À l'origine, le ministère avait peur que ce soit les fédérations qui mettent la main sur les pôles. Donc, ils nous ont dits : vous donnez les clés de ce camion, non pas aux fédérations, surtout pas aux régions, ça c'était la crainte traditionnelle Etat-région, surtout pas à nous disaient-ils... Vous la donnez à des acteurs économiques. » (Vice-président du pôle Xylofutur, décembre 2011). La « méthodologie » pensée pour faire émerger des pôles de compétitivité traduit non seulement une mutation des formes de territorialisation, mais encore des principes de territorialisation. Elle nous intéresse d'autant plus qu'elle représente une étape clé par laquelle l'« État Stratège » (d'après les interlocuteurs eux-mêmes) redéfinit ses modes de territorialisation. Analyser les choix, les tensions, les négociations à l'origine de la construction même des pôles de compétitivité est ainsi indispensable pour comprendre comment la politique des pôles représente l'élément déclencheur d'un mouvement de plus grande envergure (concernant par la suite les appels à projets du grand emprunt) recomposant les modes de territorialisation de l'action publique.

## Différents processus d'appropriation

Par processus d'appropriation, nous entendons le processus par lequel différents systèmes d'acteurs se positionnent dans les pôles et s'approprient leur espace dans l'objectif d'accéder à des ressources. Le législateur prévoit que les pôles soient constitués d'« acteurs principaux » (industriels et scientifiques pouvant gouverner le pôle) et de « partenaires majeurs » (acteurs politico-administratifs pouvant soutenir le pôle sans le gouverner). Nous verrons que dans les faits, la distinction entre ces deux types de parties prenantes et leurs différents rôles sont souvent plus complexes à faire. Les nouveaux espaces d'interaction prévus par l'État sont enjeux de pouvoir et se territorialisent. Les acteurs locaux concernés par l'innovation collaborative (les industriels, les scientifiques, mais aussi les acteurs du développement économique local, les collectivités et les acteurs administratifs) trouvent de l'intérêt à se positionner et à s'afficher dans ces pôles. Dès lors, ils tentent (dans des compositions variables) d'intervenir dans l'animation et l'orientation de ces pôles. En ce sens, les pôles peuvent être perçus comme des structures d'intermédiation des intérêts locaux (relatifs au périmètre d'action du pôle), ce que nous développons dans le chapitre 6. Ce processus d'appropriation n'a pas lieu de la même manière dans les pôles étudiés et fait l'objet de tensions, de négociations.

- En effet, les acteurs qui répondent à l'appel à projets "pôles de compétitivité" peuvent être plus ou moins puissants (scientifiques *versus* industriels ; donneurs d'ordre *versus* sous-traitants ; très grandes *versus* petites et moyennes entreprises) et en phase avec les objectifs assignés par un appareil étatique lui-même hétérogène (services centraux

*versus* déconcentrés ; ministère de l'Industrie *versus* autres tutelles<sup>20</sup>, etc.).

- Les secteurs dans lesquels sont définis les pôles entretiennent différents rapports à l'innovation d'une part et aux pouvoirs publics d'autre part (aux administrations centrales, déconcentrées et décentralisées).
- Enfin, les collectivités dans lesquelles sont définis les pôles vont réagir et développer différents comportements vis-à-vis des pôles de compétitivité. Certaines sont frileuses à s'engager dans ce dispositif perçu comme étatique. D'autres, au contraire, jouent des coudes pour pouvoir y trouver leur place. D'autres, encore, s'y investissent modérément. Ces comportements des collectivités sont par ailleurs différenciés et changent en fonction des secteurs industriels concernés par les pôles de leur territoire.

En somme, nous cherchons à étudier les critères qui jouent dans l'appropriation des pôles de compétitivité par des acteurs locaux. Est-ce que les négociations se jouent dans une logique d'appropriation d'une politique de filière (État - industriels) par les collectivités territoriales, ou bien d'appropriation d'une politique nationale (centrale) par des acteurs locaux (industriels – acteurs politico-administratifs locaux) ? Différentes coalitions d'acteurs peuvent être observées, chaque pôle se constituant de manière contingente. Cette deuxième étape découle de la première : de la projection de l'État, du scénario national et révèle dans le même temps que ce processus de production (national) s'adapte, se fond, dans différents milieux préexistants. Le moment de constitution de chaque pôle enclenche dès lors un nouveau mouvement. Les pôles, sur le terrain, sont confrontés à différents problèmes de coordination. Ils sont appropriés par différents systèmes d'acteurs et développent différentes territorialités. Toutefois, s'ils naissent dans des milieux structurants pour leur développement, les pôles ne sont pas non plus déterminés par ces milieux. On observe que les trajectoires des pôles vont progressivement se consolider et se distinguer de leur environnement préexistant.

## Différents processus de consolidation

Enfin, depuis dix ans qu'ils existent, les pôles se structurent et évoluent à différents rythmes. Leurs trajectoires révèlent que certains se mettent en marche très rapidement et développent une identité propre. D'autres au contraire s'appuient sur des structurations sectorielles préexistantes pour faciliter leur démarrage. D'autres encore sont pris dans des projets et des écosystèmes liés aux collectivités locales. Si bien que ce que produit un pôle de compétitivité n'est plus clairement délimité par ce que prévoit l'État en 2004. Ils se construisent progressivement leur périmètre d'action en fonction des différents systèmes d'acteurs mobilisés pour les faire fonctionner. Toutefois, une hypothèse forte de notre travail considère que tout en développant des trajectoires propres à chaque configuration, les pôles se consolident en tant qu'acteurs qui se distinguent des environnements qui les ont fait naître. Les signes de cette consolidation sont autant de signes de leur positionnement par rapport à leur environnement (partenaires collectivités, étatiques ou encore différents types de membres). Ce processus de consolidation représente selon nous la recherche « *de la plus grande autonomie*

---

20. A l'instar du ministère de l'Agriculture.

*possible compte tenu des ressources du système* » caractérisant la définition de la territorialité selon Raffestin. Ainsi, si les pôles de compétitivité développent différentes territorialités, ils ont en commun de développer une territorialité. Dans l'objectif d'appréhender la trajectoire des pôles étudiés, nous nous inspirons des travaux du sociologue Michel Grossetti sur l'analyse des processus d'encastrement et de découplage à l'œuvre lors d'une création d'organisations comme les entreprises. Nous faisons le pari que ce double processus peut être transposé (avec précaution) au processus de territorialisation des pôles de compétitivité. Ce cadre d'analyse permet d'isoler deux processus : dans un premier temps, le processus d'encastrement d'une nouvelle entité dans des réseaux sociaux divers ; et dans un second temps, le processus de découplage de l'entité par rapport à ses relations initiales, sa structuration (GROSSETTI, 2007 ; GROSSETTI et BÈS, 2001). Ce dernier décrit le moment où une entité (pour nous le pôle) se développe et quitte progressivement son cocon de relations sociales initiales. Il se caractérise par une formalisation de ses interactions avec l'extérieur.

Dans notre cas, nous parlons dans un premier temps d'un processus d'appropriation. S'il reprend la même idée générale que le processus d'encastrement (d'émergence dans un environnement) parler de l'appropriation d'un espace est plus propre à nos cas de territorialisation. La nuance entre les deux termes insiste sur la dimension active de la territorialisation. Ce sont les acteurs qui se mobilisent et s'approprient l'espace proposé par le législateur (et non pas un objet défini préalablement qui viendrait s'insérer dans un contexte particulier). Dans un second temps, nous préférons parler de consolidation plutôt que de découplage, car tous les pôles ne fonctionnent pas de manière déconnectée de leur environnement. Plusieurs signes de découplage et d'autonomisation (par rapport à différents acteurs et différentes organisations) sont perceptibles comme nous le verrons dans la partie III. Toutefois, il s'agit d'une distinction plutôt que d'un détachement. Nous préférons donc le terme de consolidation, plus prudent, à celui de découplage, même si des signes ponctuels de découplage sont manifestes. Nous verrons notamment que les pôles ont tendance à étendre leur périmètre initial, qu'il s'agisse de leur périmètre géographique, thématique ou du périmètre de leurs actions.

Pour résumer, affirmer que le pôle est une production territoriale est important, car cela nous pousse à redéfinir ce que nous entendons par « *territoire* », et ce que l'appareil de l'État produit comme territoire. Une agglomération spatiale ne produit pas forcément du territoire. Le cas des pôles de compétitivité nous permet d'étudier différentes formes de territorialité, de comprendre les facteurs de leur contingence et ce qu'elle implique. Qui produit les pôles et que produisent les pôles ? Renseigner ces questions nous permet d'appréhender une nouvelle gouvernance territoriale qui se développe au travers des pôles de compétitivité. En d'autres termes, les collectivités territoriales ne sont pas les seuls territoires à considérer lorsque l'on parle de gestion publique territoriale et les métropoles ne sont pas les seuls territoires moteurs de la croissance économique. Les pôles de compétitivité tels qu'ils ont été pensés, mis en fonctionnement et tels qu'ils se sont développés constituent des territoires favorisant les interactions au sein d'un périmètre (inter)régional et thématique *ad hoc*. Définis sur un périmètre original, le plus souvent inédit, ils deviennent des scènes d'intermédiation des intérêts entre les acteurs politico-administratifs et économiques. Il convient de ne pas négliger leur

dimension stratégique. En effet, en 2015, l'association française des pôles de compétitivité rassemble 2/3 des pôles de compétitivité au sein d'une même association qui porte leurs intérêts auprès des partenaires étatiques, régionaux et même européens.

## Un dispositif de recherche qualitatif et comparatif

### Analyse comparative et critères de comparaison

Deux formes d'analyse comparative sont à l'œuvre dans cette thèse :

- une comparaison de « *ce qui aurait dû être* » versus « *ce qui est* », c'est-à-dire que nous comparons les intentions initiales du législateur (partie I) aux résultats produits par les pôles étudiés (partie II).
- Et une comparaison des différents « *ce qui est* » (partie II), c'est-à-dire une comparaison entre sept cas relativement similaires (car issus d'une même politique publique), afin d'en comprendre les variations et les principales variables d'explication.

Revenons désormais sur la construction de nos choix de terrains. Afin d'observer les différents rapports que les pôles entretiennent aux dimensions nationale, régionale et sectorielle, nous avons choisi de structurer notre travail de terrain de telle sorte qu'il fasse jouer un maximum de variables différentes. Ainsi, il nous a paru nécessaire de choisir plusieurs agglomérations et plusieurs régions parmi un ensemble cohérent, mais aussi plusieurs filières et plusieurs catégories de pôle, afin de construire une typologie des pôles du point de vue de leur ancrage (à un périmètre politico-administratif, à un domaine d'activité ou à une catégorie de pôle). Ce travail a abouti au choix de six pôles de compétitivité répartis dans trois régions différentes, quatre domaines d'activités et trois catégories différentes. Nous verrons que ces pôles sont tous différents les uns des autres et ont des impacts différents et différenciés bien qu'ils soient issus d'une même politique publique. Nous cherchons à comprendre ces différences afin de saisir leurs rapports au territoire.

### Le choix d'un ensemble régional de province

La première ambition était de constituer un champ d'analyse, mettant en scène le double enjeu de la politique des pôles de compétitivité : d'aménagement du territoire et de compétitivité. Il fallait donc choisir un ensemble régional restreint (pour permettre une investigation fine), mais assez vaste (pour qu'il comprenne ce double enjeu). Afin de répondre à cette volonté, nous avons écarté l'idée de travailler sur la région parisienne, trop proche du politique et couvrant des enjeux trop complexes et non représentatifs de la France en matière d'aménagement (projet du Grand Paris) et de compétitivité (surreprésentation de sièges sociaux). En effet, d'après la typologie des pôles réalisée par Caillou et al. en 2012 dans le cadre d'une étude pour la DATAR, la majorité des pôles de compétitivité d'Ile-de-France sont caractérisés par « *l'abondance des ressources [technologiques et économiques] disponibles sur leur territoire* » (p.29) et représentent une classe à part (non représentative de l'ensemble des pôles). Notre choix s'est donc orienté vers un ensemble régional de province, de préférence éloigné de la région parisienne (et de l'administration centrale) et couvrant des enjeux

d'aménagement et industriel représentatif de ceux du territoire national.

### **Le choix d'une unité interrégionale**

Nous avons également décidé d'axer notre recherche sur plusieurs régions afin de comparer l'impact de la politique des pôles dans plusieurs territoires et de pouvoir multiplier les variables de comparaison (leur dimension territoriale nous intéressant particulièrement). Nous avons aussi voulu que ces régions soient limitrophes et constituent une interrégion relativement cohérente. Ce choix s'explique par le fait que les pôles eux-mêmes dépassent les périmètres régionaux. Ils sont bien souvent bi, voire plurirégionaux. Ainsi, choisir un territoire interrégional (entre des régions limitrophes) nous permet d'envisager l'impact de la plupart de nos pôles sur l'ensemble interrégional dans lequel ils s'inscrivent (sauf pour deux pôles qui s'étendent également en dehors du territoire retenu).

### **Le choix de plusieurs filières**

Plusieurs filières industrielles ont été appréhendées afin de mesurer l'impact de la politique des pôles dans différents contextes sectoriels, avec l'idée que les secteurs ont différents rapports au territoire, à l'innovation et à l'État.

### **Le choix de plusieurs catégories de pôles**

Enfin, les pôles sont classés dès leur labellisation en trois catégories : mondial, à vocation mondiale, et à vocation nationale. Ils sont ensuite évalués tous les trois ans et classés selon de nouvelles catégories : très performants, performants, moins performants (sachant que les pôles de la dernière catégorie peuvent être délabellisés à la suite d'un examen approfondi). Un dernier critère de sélection a donc été celui d'un ensemble régional qui nous permettait de comparer plusieurs catégories de pôle. En effet, comparer des pôles appartenant à ces différentes catégories nous permet de comprendre d'une part comment les évaluations sont réalisées (et sur quoi elles s'appuient pour catégoriser les pôles), et d'autre part les conséquences de ces évaluations. Que structurent-elles ? Les plus performants ont-ils accès à plus de financements que les moins performants ?

Afin de choisir nos cas à comparer, nous avons procédé par une enquête exploratoire d'une quinzaine d'entretiens semi-directifs auprès de trois pôles de compétitivité (Cancer Bio Santé, Aerospace Valley, Qualiméditerranée), que nous avons étendue à six pôles en fonction des variables que nous voulions approfondir concernant les différents impacts des pôles dans le territoire, les différents rapports qu'ils entretiennent au territoire, à l'innovation et à l'État.

### **Le Grand Sud-Ouest pour comparer des géométries variables et ne pas oublier les secteurs ordinaires**

Le choix du Grand Sud Ouest, région à la fois rurale et dynamique en termes de recherche, s'explique par notre volonté d'observer l'impact de la politique des pôles dans les territoires performants comme dans les territoires considérés comme « *ordinaires* » vis-à-vis de critères

de performance. Ce choix s'impose, car nous nous intéressons au dilemme auquel la politique des pôles (et l'action publique en faveur de l'innovation en général) est confrontée : doit-elle soutenir les « *meilleurs* » dans le but d'améliorer la compétitivité à l'international ou doit-elle soutenir les « *retardataires* » dans l'objectif d'équilibrer le territoire national ? Le territoire du Grand Sud Ouest nous permet d'observer l'impact de la PPC à la fois sur les territoires et secteurs performants (l'aéronautique à Toulouse via Aerospace Valley par exemple) et à la fois des territoires et secteurs plus ordinaires (la filière bois dans les Landes au travers du pôle Xylofutur par exemple). Comment ces territoires et secteurs réagissent-ils face à la PPC ? Que produit la PPC sur ces différents terrains ?

Le Grand Sud Ouest a donc retenu notre attention, car il permet d'étudier et de comparer :

- trois régions (Midi-Pyrénées, Aquitaine et Languedoc-Roussillon) parmi les plus grandes de France et recouvrant des enjeux en termes d'aménagement
- et surtout plusieurs pôles de compétitivité aux caractéristiques variées. Le choix de cet ensemble interrégional nous permet effectivement d'étudier :
  - Quatre filières issues des quatre « *domaines d'activités* » des États Généraux de l'Industrie recouvrant des caractéristiques différentes :
    - « *Grands produits technologiques* »
    - « *Domaines technologiques de pointe* »
    - « *Biens de consommation* »
    - « *Éco-industries* »
  - Les différentes catégories de pôle issues de l'évaluation nationale de 2008 et 2012 :
    - Les pôles « *très performants* » (Aerospace Valley, Agri Sud Ouest Innovation),
    - Les pôles « *performants* » (Cancer Bio Santé, Alpha route des lasers),
    - Les pôles « *moins performants* » (Xylofutur, Qualiméditerranée).
    - Un pôle délabellisé<sup>21</sup> en 2008 (Prod'innov en Aquitaine)

Le tableau suivant récapitule les pôles retenus pour notre enquête :

Le territoire du Grand Sud Ouest représente un ensemble régional qui fait l'objet d'un périmètre de réflexion interrégionale (DATAR) pour l'aménagement du territoire, et d'un périmètre Interreg défini par la commission européenne pour l'attribution des fonds structurels européens (Interreg IIC). Il correspond donc à une unité d'intervention publique considérée comme pertinente. Cette qualité constitue également une limite dont il faut tenir compte.

En effet, le territoire du Grand Sud Ouest a un profil économique singulier combinant quelques secteurs de pointe et une activité rurale importante. D'après une enquête de l'INSEE les deux régions Midi-Pyrénées et Aquitaine se caractérisent :

---

21. Ce cas ne fera pas l'objet d'une enquête approfondie, mais il reste présent en filigrane des autres cas, notamment Aquitains, ou concernant l'agro-alimentaire. Certains entretiens nous livrent quelques éléments de compréhension.

22. Agri Sud Ouest Innovation s'appelle Agrimip jusqu'en 2013, moment où il étend son périmètre à la région Aquitaine. Nous choisissons dans ce manuscrit de l'appeler par sa nouvelle dénomination.



TABLEAU 1 – Pôles de compétitivité retenus pour le travail de comparaison

Pôles de compétitivité	Régions principales, puis secondaires	Domaines d'activité	Catégories de pôle
Aerospace Valley	Midi-Pyrénées, Aquitaine	Grands produits technologiques (aéro)	Très performant
Cancer Bio Santé	Midi-Pyrénées, Limousin	Technologies de pointe (santé)	Performant
Agri Sud Ouest Innovation <sup>22</sup>	Midi-Pyrénées, Aquitaine (depuis 2013)	Biens de consommation (agro)	Très performant
Alpha route des lasers	Aquitaine	Technologies de pointe (optique)	Performant
Xylofutur	Aquitaine	Éco-industries (bois)	Moins performant
Qualiméditerranée	Languedoc-Roussillon	Biens de consommation (agro)	Moins performant

Source : Lucie Renou

- « Par une tradition rurale et agricole affirmée. Restée à l'écart de la révolution industrielle que connaissent le Nord et l'Est de la France, l'industrie occupe une place plus faible qu'ailleurs.
- Par une juxtaposition d'industries de pointe et de hautes technologies qui dérivent de la fabrication de produits phares tels les avions (Airbus), les fusées (Ariane) avec des activités plus traditionnelles comme le textile, l'habillement, le cuir, les industries agro-alimentaires.
- Par une vocation touristique importante (littoral pour l'Aquitaine, Lourdes pour Midi-Py, tourisme d'affaires pour Toulouse)
- Par un secteur tertiaire très développé » (Insee Aquitaine 1999).

Si ces régions ont des structures économiques typiques des régions du Sud avec une tradition rurale et agricole, un poids de l'industrie relativement modeste (INSEE, 2006), le Sud-Ouest est aussi marqué par des activités de pointe et un secteur tertiaire très développé, avec notamment une forte concentration du secteur aéronautique et spatial (un des secteurs les plus dynamiques en France actuellement) en Midi-Pyrénées et Aquitaine.

Cette caractéristique nous intéresse au premier plan, car il devient possible dans cette interrégion de comparer des territoires à géométrie variable : allant du plus ordinaire (voire retardataire) en ce qui concerne les activités agricoles (ou liées au milieu rural) au plus performant / compétitif en ce qui concerne les activités aéronautiques et spatiales. Ainsi, le GSO représente l'un des seuls territoires nous permettant de comparer un pôle mondial (Aerospace Valley) à d'autres pôles à vocation nationale, parmi lesquels certains sont considérés comme « moins performants ». Les autres pôles mondiaux sont situés soit en Ile de France (2), soit en Rhône-Alpes (2), ou encore en PACA (2). Or, ces trois régions font partie des régions françaises les mieux dotées en R&D et donc en pôles de compétitivité. Nous ajouterons que

les pôles du Sud Ouest sont relativement peu étudiés comparés aux pôles franciliens ou des régions Rhône-Alpes et PACA.

En termes de critères plus politiques, si cette interrégion est physiquement éloignée de l'administration centrale, ses relations au Centre ne semblent pas absentes pour autant. En effet, plusieurs personnalités régionales ont des fonctions ou des connexions centrales qui nous intéressent. Par exemple, le président de la région Aquitaine est également président de l'Association des Régions de France (ARF), l'ancien maire de Toulouse a été ministre de la Santé au moment la labellisation des pôles de compétitivité, le maire de Bordeaux a également plusieurs mandats électifs à l'administration centrale, etc. Enfin, soulignons dès maintenant que le profil économique et industriel des régions étudiés est présenté en introduction de partie II, et approfondi dans l'annexe C.

## Une enquête qualitative de niveau méso

Dans cette enquête, nous avons privilégié une méthode qualitative de niveau méso, construite à partir de six études de cas et d'une cinquantaine d'entretiens semi-directifs. Notre enquête est structurée à partir de trois plans différents :

- Au niveau national de la mise en œuvre de la politique des pôles de compétitivité. Cette partie de l'enquête s'est construite à partir de l'analyse d'un corpus de textes officiels qui ont participé à la construction, à la diffusion et à l'uniformisation de la politique des pôles. Le choix et la définition du corpus de textes étudié seront présentés dans l'introduction de la partie I. Plusieurs entretiens auprès de l'administration centrale (à la Caisse des Dépôts et au Commissariat Général à l'Investissement), mais surtout de l'administration déconcentrée (Direccte, Draaf), ont permis de vérifier les analyses. L'objectif est ici de comprendre ce que doit être un pôle de compétitivité du point de vue du législateur, et ce que doivent être ses relations à son environnement (notamment à l'État et aux collectivités) dans un contexte de soi-disant approfondissement de la décentralisation.
- Au niveau des systèmes politico-administratifs locaux (et sectoriels) dans lesquels s'inscrivent les pôles. Cette partie de l'enquête s'appuie sur une vingtaine d'entretiens semi-directifs avec les chargés de mission et les responsables de l'interface avec les pôles de compétitivité au sein des services déconcentrés (Direccte, Draaf), des collectivités (régionales et métropolitaines), ou encore des agences de développement économique et autres clusters en lien avec les pôles. L'objectif est ici de comprendre la position, le rôle, le poids du pôle dans son environnement régional ou interrégional, ses marges de négociation, les sujets conflictuels et les jeux d'acteurs.
- Enfin, notre enquête a plus précisément porté sur six pôles de compétitivité et surtout sur leur équipe opérationnelle afin de comprendre comment ils se sont construits et comment ils ont évolué pendant dix ans. Nos grilles d'entretien semi-directif ont systématiquement porté sur (1) histoire de l'initiative et de l'émergence du pôle (2) l'organisation de la gouvernance et de l'équipe opérationnelle du pôle, et (3) le rapport du pôle à son environnement (régional, national, sectoriel).

Soulignons que nous nous sommes moins intéressée aux projets de recherche collaboratifs présentés par les pôles qu’au travail de l’équipe opérationnelle des pôles en tant que tel, aux actions concrètes mises en œuvre au quotidien pour faire fonctionner le pôle. Cela nous permet d’appréhender les interactions réelles des pôles avec leurs partenaires (et leur environnement) et de ne pas nous contenter des partenariats affichés ou prétendus. Cette partie de l’enquête nous permet *in fine* de comparer plusieurs pôles définis sur différents périmètres régionaux et thématiques (sectoriels) afin de pouvoir identifier plusieurs variables de leur attachement à une politique nationale, à un ensemble régional, à une filière industrielle. Ces différents pôles et leurs caractéristiques sont présentés dans l’introduction de la partie II.

Au total, une cinquantaine d’entretiens semi-directifs ont été menés et retranscrits intégralement. La liste de ces entretiens est présentée en Annexe A. Il s’agit d’entretiens d’une durée oscillant entre 1h15 et 2h20. Les sites web et les documents produits par les acteurs étudiés (différents rapports du CIADT, des services déconcentrés, délibérations des collectivités, etc.), ainsi que des revues de presse ont structuré la réalisation de six études de cas précis. Un maximum de points de vue (entre 5 et 10) ont été recherchés pour élaborer ces études de cas et reconstituer une « *narration contrôlée* »<sup>23</sup> (GROSSETTI, BARTHE et BESLAY, 2006). Cette méthode qualitative nous permet d’appréhender (à la différence d’une approche quantitative) les jeux d’acteurs et les rapports de force, qui ne peuvent être perçus qu’à partir d’une analyse fine de cas particuliers. Toutefois, l’étude de six cas ne peut être aussi précise qu’une analyse monographique. Ce choix, de comparer plusieurs unités s’explique par la volonté de tester l’impact de plusieurs variables (territoriale, sectorielle, administrative, etc.). Cette approche comparative nous permet (à la différence d’une approche monographique) de mesurer finement les variations et les régularités entre plusieurs cas retenus selon des variables identifiées lors de l’enquête exploratoire. Les critères qui servent à l’élaboration de notre typologie des trajectoires de pôles sont présentés en introduction de partie III.

Enfin, nous avons cherché à analyser de manière fine les interactions entre l’intérieur et l’extérieur des pôles, entre le pôle (et les organisations qui constituent le pôle) et son environnement politico-administratif et sectoriel. Ces interactions sont multiples. Nous avons été particulièrement attentive à trois scènes d’interaction :

- L’histoire de l’émergence du pôle. Qui répond à l’appel à projets national en 2004 ? Qui soutient la candidature ? Et comment se structurent les relations au moment où la politique des pôles est encore peu définie et en cours de construction ? Ici, les interactions se structurent autour des négociations à l’œuvre au cours de la sélection des projets au niveau régional, puis national, au cours de la construction des contrats-cadres, dans les différents comités de coordination.
- Faire émerger des pôles n’est pas un objectif en soi, encore faut-il que ceux-ci fassent émerger des projets collaboratifs d’innovation. Ces projets (leur stimulation et leur labellisation) représentent une autre scène d’interaction sur laquelle nous nous sommes concentrée. Comment émergent-ils ? Qui les sélectionne et qui les finance ? Et quels sont

23. « *qui ne soit pas limitée par le point de vue d’un interlocuteur unique, mais qui ne soit pas non plus une histoire extensive comme pourraient en produire des historiens ou des anthropologues* » (GROSSETTI, BARTHE et BESLAY, 2006).

les autres types d'actions mis en œuvre par les pôles ? Avec qui interagissent-ils ? Soulignons ici que nous nous sommes intéressée aux actions mises en œuvre concrètement par les pôles - et au-delà du cadre institué par l'État.

- Enfin, l'institutionnalisation des pôles et de leur suivi passe ensuite par plusieurs jalons que nous avons observés : les évaluations, les contrats de performance et les feuilles de route, les demandes d'extension de territoires, etc. Comment les pôles évoluent-ils à travers (et également en dehors de) ces jalons ? Quelles sont les trajectoires des pôles ?

Soulignons ici que les pôles sont issus d'histoires à chaque fois différentes et que nous avons utilisé ce cadre avec souplesse. Ce qui nous intéresse avant tout est de comprendre le processus de construction et d'évolution du pôle de compétitivité, les enjeux qu'il recouvre. Néanmoins, au travers de ces différents moments (ou scènes), nous avons été particulièrement attentive aux conflits des acteurs et des organisations portant sur le territoire du pôle et territoire dans lequel s'inscrit le pôle.

## Architecture de la thèse

Au terme de cette introduction, revenons brièvement sur l'articulation du manuscrit. Notre thèse se déroule en trois temps.

Dans une première partie, nous nous attacherons à définir le pôle de compétitivité en tant qu'espace impulsé par l'appareil de l'État et issu d'une politique constitutive (partie I). Dans cette partie nous analyserons dans un premier temps la genèse de la politique des pôles de compétitivité (chapitre 1). D'où vient cette idée de créer des pôles de compétitivité et comment le problème public auquel ils répondent se construit-il progressivement au sein des arènes européennes, nationales et sectorielles ? Nous verrons que si la politique des pôles est - au tout départ - portée davantage par la DATAR que par la DGE, cette dernière prend vite la main sur le pilotage de son implémentation. Cela nous amènera dans un second temps à regarder de plus près comment les pôles sont définis comme des nouveaux espaces de l'action publique (chapitre 2). Dans cette perspective, les pôles de compétitivité ont une morphologie et un fonctionnement tout à fait originaux. Leur périmètre évolue d'une conception en terme de zonage au départ vers une conception plus souple en terme de mise en réseau de différentes localités. Nous verrons enfin dans un troisième chapitre que les modes de gouvernance de la politique des pôles de compétitivité mettent au départ les collectivités à distance des pôles, comme si l'appareil étatique ne souhaitait pas déléguer la construction de ces nouveaux espaces aux territoires préexistants (chapitre 3).

Dans une seconde partie, nous nous intéresserons aux processus d'appropriation des pôles par différents acteurs locaux, ce qui correspond au moment de leur territorialisation (partie II). Nous commencerons par présenter les différentes histoires d'émergence des pôles étudiés afin d'appréhender leur conformité (ou plutôt leur décalage) avec le modèle projeté par l'État (Chapitre 4). Certains pôles correspondent au modèle attendu, d'autres émergent dans des secteurs moins prévisibles, d'autres encore révèlent une intervention forte des collectivités territoriales (alors même que leur rôle avait été pensé à distance de la politique des pôles). Nous aborderons donc dans un cinquième chapitre l'inscription des pôles dans leurs contextes

régionaux et le rôle des collectivités régionales et métropolitaines à leur égard (chapitre 5). Nous verrons que de nombreux acteurs tentent d'intervenir dans leur espace et que leur appropriation est donc à partager. Enfin, dans un sixième chapitre, pivot entre la partie II et III, nous présentons les caractéristiques qui fondent selon nous l'originalité des pôles : leur fonction d'interface et d'intermédiation et leur recherche d'autonomie (chapitre 6). En tant que nouvelles scènes d'intermédiation des intérêts locaux, les pôles se distinguent des acteurs du développement économique locaux traditionnels. Leur caractère interterritorial et intersectoriel joue potentiellement en leur faveur pour leur assurer une place stratégique dans les négociations locales. Par ailleurs, fortement en interaction les uns avec les autres (entre pairs) plutôt qu'avec leurs homologues plus traditionnels, le réseau des pôles de compétitivité renforce en retour le poids des pôles dans leur environnement.

C'est pourquoi nous aborderons, dans une troisième partie, le processus de consolidation des pôles à partir d'une analyse de leur fonctionnement et de leur trajectoire (partie III). Nous commencerons par présenter celle d'un pôle modèle, le pôle Aerospace Valley (Chapitre 7) qui influence autant la politique des pôles qu'il n'est influencé par elle. Nous aborderons ensuite le cas du pôle Agri Sud Ouest Innovation (Chapitre 8) qui réussit à négocier une place intéressante dans la gouvernance locale, alors même qu'il émerge d'une filière imprévue par la politique des pôles au départ. Nous aborderons ensuite le cas de pôles confrontés à des difficultés structurelles et définis dans des secteurs low-tech où l'interconnaissance et la coordination entre les acteurs économiques ne vont pas de soi (chapitre 9). Enfin, une dernière catégorie rassemble les pôles au service d'un projet de territoire (Chapitre 10), cas des pôles qui ont été davantage portés par les acteurs politiques locaux que par les industriels.

Enfin, soulignons pour finir que les méthodologies propres à chaque partie sont présentées en introduction de celles-ci. Ainsi la première partie repose sur l'analyse des textes produits par l'appareil étatique et présente les textes étudiés. Les deuxième et troisième parties reposent sur l'enquête de terrain. Nous présentons de manière approfondie, en introduction de deuxième partie, les caractéristiques du terrain choisi et étudié ; et, en introduction de troisième partie, les critères retenus pour établir notre comparaison entre les pôles étudiés.



## PARTIE I

# Projection des pôles par l'État, nouveaux espaces, nouvelles interactions





Notre première partie a pour objectif de rendre compte des différentes projections qu'envisage l'État pour faire émerger des pôles de compétitivité. Elle s'intéresse aux choix et aux décisions de la puissance publique depuis les premiers moments de construction d'un problème comme problème public (lié à l'économie de la connaissance), jusqu'à la construction d'une solution pour y remédier (l'idée de pôle de compétitivité), à la mise sur agenda d'une politique des pôles de compétitivité, et aux multiples réajustements de son processus de mise en œuvre. Nous nous attachons, dans cette partie, à rendre compte des premiers rouages du processus de production territoriale en examinant la genèse de la politique des pôles et les nouveaux cadres d'interactions que projette le législateur entre les acteurs de l'innovation (industriels et académiques) et les acteurs politico-administratifs. L'État aménage une place pour que germe l'idée de « *pôle de compétitivité* ». Comment définit-il ce qu'est un pôle de compétitivité ? Et comment envisage-t-il les relations entre les pôles et les autres acteurs qui participent à l'économie de la connaissance ?

Ainsi, nous considérons que ce processus s'enclenche bien avant le lancement de la politique des pôles en 2004, dès les premières discussions concernant le renouvellement des politiques industrielles et d'aménagement au sein de la DATAR, de la DGE (direction générale des entreprises) et des comités interministériels d'aménagement du territoire (CIADT) dans les années 1990-2000. Il s'agit donc de revenir sur les origines de la politique des pôles et sur son processus de mise sur agenda (Chapitre 1). À quel problème (construit comme problème public) la politique des pôles répond-elle ? Et qui s'en saisit ? Aborder les premiers débats qu'a suscités la construction de cette politique au sein de la puissance publique nous permet de mieux comprendre les tensions que les pôles traversent encore aujourd'hui. Pourquoi la politique des pôles prend-elle la forme d'une politique territoriale ou territorialisée ? Contrairement à ce que préconise le député Garrigue devant la commission européenne, la traduction de la politique européenne de compétitivité se manifeste en France par une action qui vise les territoires plutôt que des critères d'excellence hors-sol. Nous verrons que le choix de réaliser une politique (territorialisée) de cluster apparaît comme un compromis favorisant les principes de concentration et de spécialisation (intrinsèque à l'idée de cluster), et pouvant, dans le même temps, se développer sur tout territoire et tout secteur (sans être discriminant a priori). Elle est politiquement acceptable. Par ailleurs, quelles sont les logiques d'action territoriale privilégiées ? Le débat entre logique de concentration (et de spécialisation) et d'équilibrage n'est toujours pas résolu et fait l'objet d'une tension. Cette tension importante au moment des premiers débats laisse des traces qui nous intéressent dans les choix réalisés pour définir les pôles et leur positionnement (Partie I), mais aussi à l'heure actuelle dans le fonctionnement et la trajectoire des pôles étudiés (Partie II et III).

Une fois la décision publique prise et inscrite à l'agenda politique du gouvernement, comment l'appareil étatique définit-il ce qu'est un pôle de compétitivité ? (Chapitre 2) Si les pôles représentent une des réponses possibles au problème (construit comme public) de la compétitivité, ils représentent aussi des choix (parmi d'autres) qui peuvent être examinés. Nous verrons à ce moment que si l'ambition affichée de la politique des pôles est d'impulser des clusters, dans les faits, les pôles représentent plus des nouvelles organisations territoriales que des clusters à proprement parler. Ils sont issus d'une décision publique et incarnent une

tentative de changement de l'ordre existant. Nous verrons que cette organisation est définie de manière tout à fait originale : par la définition d'un périmètre original (dit géographique et thématique) et d'un fonctionnement original (où l'appareil étatique garde un certain contrôle alors même que ces nouvelles organisations ont un statut d'organisation privée, association loi 1901).

Enfin, nous verrons que si la politique des pôles constitue une nouvelle entité (le pôle), elle crée dans le même temps de nouvelles interactions entre les acteurs économiques, scientifiques et les acteurs politico-administratifs (Chapitre 3). Nous verrons qu'elle se manifeste par une mise en œuvre centralisée et étatique, où les collectivités sont tenues à l'écart au départ, et où la territorialisation se manifeste en termes de localisation (et non pas décentralisation) et de déssectorisation (dans le sens où la politique et ses outils sont interministériels). Par ailleurs, si la politique des pôles a été largement portée par la DATAR au moment de sa construction, nous verrons que, dans la mise en œuvre, le rôle de la DGE (et du ministère de l'Industrie) s'amplifie grâce à son administration déconcentrée et devient prépondérant. Ces nouvelles interactions nous intéressent d'autant plus que ces modes de gestion publique territoriale se développent depuis les années 2010 au travers de nouveaux appels à projets tels que ceux du programme d'investissements d'avenir (PIA). En d'autres termes, il semble qu'il y ait un avant politique des pôles et un après, notamment en ce qui concerne le dialogue entre l'administration (centrale et déconcentrée), les industriels et les collectivités. La politique des pôles de compétitivité et la mise en lumière de ses étapes amont révèlent ainsi une évolution dans les formes de territorialisation de l'action publique (en matière de politique industrielle). Elle représente une étape clé par laquelle l'« *État stratège* » (d'après les propos de nos interlocuteurs) redéfinit ses modes de territorialisation. On n'est plus dans une logique distributive / redistributive d'infrastructures pour aménager le « *désert français* », mais dans une logique « *constitutive* » où l'État met en place un nouvel acteur, voire un nouveau type d'acteur [le pôle de compétitivité] pour agir sur le développement de l'innovation dans le(s) territoire(s). Analyser les choix, les tensions, les négociations à l'origine de la construction même des pôles de compétitivité nous permet alors de comprendre comment la PPC représente l'élément déclencheur d'un mouvement de plus grande envergure recomposant les modes de territorialisation de l'action publique.

### **Méthodologie : Analyser le point de vue de l'appareil étatique au travers des textes qu'il produit**

Pour analyser la production territoriale à l'œuvre au travers de la politique des pôles de compétitivité, notre première partie s'intéresse aux contextes d'émergence et de mise en œuvre de la politique des pôles de compétitivité. Elle est consacrée à l'analyse du point de vue de l'État prescripteur. Qu'est-ce qu'il entend mettre en place au travers des pôles de compétitivité ? Pour analyser ce point de vue, nous nous intéressons au « *processus de mise en œuvre* », que nous interprétons comme l'ensemble des procédures mises en œuvre dans le cadre de la politique des pôles - et donc d'un point de vue méthodologique aux textes qui font état de ces procédures et de leur mise en œuvre (discours politiques, communiqué de presse, rapports d'expertise, appels à projets, cahiers des charges, circulaires, textes juridiques,

etc.). Cette production de textes divers témoigne d'une figure non monolithique de l'appareil étatique. Rappelons ici que nous utilisons le terme de "législateur" pour désigner l'autorité étatique qui projette le cadre de référence de la politique des pôles. L'utilisation du terme est abusive dans le sens où la grande partie des règles de mise en œuvre ne figure pas dans la loi. Néanmoins, ce terme nous permet de personnifier les textes étudiés et d'identifier lorsque l'on parle de projections.

### *Une approche par le « processus de mise en œuvre »*

Nous nous intéressons ici aux intentions du législateur, en reprenant à notre compte la distinction réalisée par Renate Mayntz entre processus de mise en œuvre et structure de mise en œuvre, comme deux aspects d'une même réalité qui permettent de confronter le point de vue du prescripteur à la réalisation concrète par les metteurs en œuvre (MAYNTZ, 1980). Le processus désigne les dispositions, les règles, les procédures contenues par la politique et conçues par le législateur, les moyens et critères envisagés pour produire le changement voulu. Alors que la structure de mise en œuvre désigne le système réellement mis en œuvre, les résultats générés sur le terrain (MÉGIE, 2014, p. 290). Cette distinction est aussi reprise par Thoenig et Mény (MÉNY et THOENIG, 1989)<sup>24</sup>. L'analyse, d'après eux, repose sur la confrontation de ces deux dimensions prescriptive et effective (ibid., p. 254). Nous partons donc d'une analyse du processus de mise en œuvre dans cette partie I, que nous confronterons à l'analyse de la structure de mise en œuvre dans les parties 2 et 3<sup>25</sup>. Cette approche nous conduit à analyser le point de vue que porte l'État prescripteur sur l'action publique, mais aussi sur le(s) territoire(s) et les secteurs. En d'autres termes, elle nous permet d'accéder à sa conception : comment l'État conçoit-il sa politique et ses relations avec le territoire (les acteurs du territoire dans le cadre de sa politique publique) ? Comment pense-t-il le problème public auquel répond la PPC ? Le rôle des pôles, des collectivités, de l'État territorial ? En effet, alors que le lancement de la PPC coïncide avec l'approfondissement de la décentralisation (Acte II en 2004), nous observons que cette politique ne s'appuie pas (ou peu) sur les collectivités, et les tiendrait même à l'écart du processus de mise en œuvre.

### *Une entrée par les procédures*

Afin d'aborder les processus de mise en œuvre et de les interpréter, nous faisons le choix méthodologique d'entrer par les procédures mises en place dans le cadre de la politique des pôles. La procédure désigne d'après le Larousse « *la marche à suivre, [un] ensemble de formalités, de démarches à accomplir pour obtenir un résultat* ». Nous les considérons comme

---

24. Ils définissent la mise en œuvre d'une politique publique comme « *la phase pendant laquelle des actes et des effets sont générés à partir d'un cadre d'intention, de textes et de discours (...) [Elle] se caractérise comme un ensemble d'activités individuelles ou organisationnelles transformant les conduites dans le cadre d'un contexte prescriptif établi par une autorité publique mandatée. Cette définition à caractère analytique met en valeur deux facettes de la mise en œuvre : une orientation normative incluant du changement social, et un système d'action composé le plus souvent de plusieurs acteurs* » (MÉNY et THOENIG, 1989, p. 233, 249).

25. Nous constaterons dès ce chapitre que ces deux points de vue, s'ils peuvent être distingués dans l'analyse, ne sont pas si séparés dans la réalité : il y a des interactions entre les prescripteurs et les metteurs en œuvre. Le processus normatif peut évoluer.

autant de règles venant préciser les formalités gravitant autour d'un instrument de politique publique comme un appel à projets, un contrat, etc. Par exemple, lorsque l'État recourt à l'appel à projets « *pôles de compétitivité* », une série de règles accompagne et qualifie cet appel à projets : par quels canaux est-il diffusé ? à qui s'adresse-t-il ? Comment et par qui les projets seront-ils instruits et sélectionnés ? etc. Un même instrument peut-être mis en marche de différentes manières. Par exemple, nous verrons que si des contrats-cadres régulent les relations entre les pôles de compétitivité et les acteurs de la puissance publique, ces contrats ont peu à voir avec les contrats d'action publique identifiés par Gaudin (GAUDIN, 2004, p. 118) où le rôle de l'État central serait relativisé au profit d'une gouvernance multiniveaux. Dans le cadre de la politique des pôles, les procédures accompagnant la contractualisation entre les pôles et la puissance publique révèlent un rôle principal réservé aux acteurs étatiques. Autre exemple, si les collectivités sont appelées par l'État à participer financièrement aux projets collaboratifs d'innovation, les procédures relatives à ces appels à projets ne prévoient pas de temps d'instruction pour elles, ce qui renforce l'idée de leur mise à l'écart (du point de vue des projections du législateur). Enfin, raisonner en terme de procédures nous permet ainsi de penser en même temps les systèmes d'acteurs, les instruments et les critères conçus pour implémenter la PPC.

### *Un corpus de textes mettant en lumière les arbitrages et les décisions*

Pour accéder à ces procédures, nous partons des textes produits par la puissance publique dans le cadre de cette politique. Analyser ces documents officiels nous permet d'accéder à la vision du législateur, aux traces des différentes décisions et des différents réajustements qui ont été actés. Ainsi, nous nous intéressons moins aux points de vue des acteurs (dans cette partie de la thèse) qu'aux arbitrages réalisés et actés. Le postulat sous-jacent à cette méthodologie repose sur l'idée que si des éléments (des financements, des critères, un planning, une procédure) ont fait l'objet d'une décision, ils seront visibles dans les textes de mises en œuvre de la politique des pôles. Ce parti pris est d'autant plus intéressant dans le cas de la politique des pôles où le processus de mise en œuvre n'est pas stabilisé, mais évolue sans arrêt. En l'espace d'une décennie, les règles du jeu et le rôle des acteurs ont considérablement évolué. Nous considérons qu'analyser la mise en série des textes nous permet de révéler ces arbitrages, ces réajustements et *in fine* la difficulté à fixer une manière de faire. Cela nous permet dans le même temps d'interpréter d'autant mieux les différentes pratiques des pôles dans les parties 2 et 3. Ainsi, une quarantaine de textes, plus ou moins longs, ont été analysés et répertoriés dans le tableau 2.

TABLEAU 2 – Corpus de textes retenus pour analyser le projet de l'État

	1998-2003	2004-2008	2009-2012
<b>Types de documents / années</b>			
<b>Discours politiques</b>		16/05/2005 Discours de labellisation, Premier ministre de Villepin. 12/07/2005 Interventions du ministre de l'Intérieur Sarkozy et du Premier ministre Fillon au CIADT.	02/02/2009 Intervention du Premier ministre Fillon au CIACT, discours de lancement de la seconde phase des pôles
<b>Rapports d'expertise</b>	1998, « <i>Innovation et croissance</i> » CAE 2000, « <i>État de l'industrie française</i> » DIGITIP 2000, « <i>Politique industrielle en Europe</i> » CAE 2000, « <i>Nouvelle économie</i> » CAE 2001, « <i>aménagement du territoire</i> » CAE 2002, « <i>l'industrie française en 2001-2002</i> » CPCPI. 2003, « <i>Nouvelle économie</i> » CAE 2003, « <i>Une nouvelle politique de développements des territoires pour la France</i> » DATAR	2004 « <i>La France, puissance industrielle</i> », DATAR 2004 « <i>Pour un écosystème de la croissance</i> », Blanc 2004 « <i>Pour une nouvelle politique industrielle</i> », Boffa 2004, « <i>Compétitivité</i> » CAE 18/06/2008 Rapport de l'évaluation nationale, BCG et CM International 2008, « <i>Les pôles de compétitivité : faire converger performance et dynamique territoriale</i> » CES, Marcon 2008, « <i>Innovation et compétitivité des régions</i> » CAE, Madiès et Prager	2009, « <i>Étude sur les bonnes pratiques de 10 pôles de compétitivité étrangers</i> », Algoé. 2009, Rapport d'informations du Sénat « <i>les pôles de compétitivité : bilan et perspective d'une politique industrielle et d'aménagement du territoire</i> », Houel et Daunis 2012, Rapport de l'évaluation nationale, Erdyn, Technopolis et Bearing point. 2012, « <i>Pacte pour la compétitivité de l'industrie française</i> », Gallois
<b>Appels à projets, cahiers des charges, textes juridiques</b>		25/11/2004, Circulaire relative à la mise en œuvre de la PPC 25/11/2004, Appel à projets « <i>pôles de compétitivité</i> » et cahier des charges de l'appel à projets 30/12/2004, Loi de finances pour 2005 (art. 24 sur les PdC) 02/08/2005, Circulaire relative à la mise en œuvre des PC 02/08/2005, Contrats-cadres 2006, série de décrets relatifs à la délimitation de la zone R&D de chaque PC	2009, contrats de performance des pôles étudiés 2011, cahier des charges de la seconde évaluation
<b>Communiqués de presse, dossiers de presse du CIADT</b>	13/12/2002 « <i>Aménagement du territoire, une France plus forte en Europe</i> », 26/05/2003, « <i>Des nouvelles orientations pour l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques</i> », dossier de presse du CIADT 03/09/2003, « <i>Monde rural : le gouvernement s'engage</i> », dossier de presse du CIADT et 18/12/2003 « <i>50 grands projets pour la France en Europe</i> », dossier de presse du CIADT	14/05/2004, « <i>Pour une nouvelle politique industrielle, la stratégie des pôles de compétitivité</i> », dossier de presse du CIADT 12/07/2005, « <i>les pôles de compétitivité, cap sur l'innovation et la performance des territoires</i> », dossier de presse du CIADT ; et « <i>fiches de présentation synthétiques des pôles labellisés</i> » 14/10/2005, « <i>Les pôles de compétitivité : poursuite d'une dynamique</i> », dossier de presse du CIADT et 20/12/2005, validation des contrats-cadres des pôles labellisés, communiqué de presse du CIADT 06/03/2006, « <i>Le soutien aux pôles, une procédure simplifiée, des financements complétés</i> », dossier de presse du CIADT 30/08/2006, Conseil des ministres, relatif au bilan des pôles de compétitivité 2006, « <i>dispositifs à la disposition des pôles de compétitivité</i> », DGE 05/07/2007, deuxième vague de labellisation des pôles, communiqué de presse du CIADT	02/02/2009, lancement de la seconde phase de la politique des pôles, Communiqué de presse du CIADT 11/05/2010, labellisation des pôles dans le domaine des écotecnologies, dossier de presse du CIADT

Source : Lucie Renou



---

# CHAPITRE 1

---

---

## GENÈSE DE LA POLITIQUE DES PÔLES : ENTRE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT ET POLITIQUE INDUSTRIELLE

---

Dans quelle filiation d'action publique s'inscrit la politique des pôles ? La réponse n'est pas évidente. La politique des pôles peut s'inscrire dans le sillon des politiques industrielles, mais aussi des politiques d'aménagement, ou encore de recherche et d'innovation. L'objectif de ce chapitre 1 est de s'interroger sur la genèse de la politique des pôles de compétitivité. À quelle politique publique a-t-on affaire ? D'où vient-elle et qui mobilise-t-elle ?

La première étape, lorsque l'on étudie une forme d'action publique est de déterminer comment et pourquoi un problème retient l'attention des pouvoirs publics et les pousse à agir (HASSENTEUFEL, 2008). À quoi répond la politique des pôles ? Sur quel problème se fonde-t-elle ? Comment entend-elle le résoudre ? Plus précisément, « *chaque politique est porteuse à la fois d'une idée du problème (...) d'une représentation du groupe social ou du secteur concerné qu'elle cherche à faire exister (...) et d'une théorie du changement social* » (MÜLLER et al., 1996). Nous revenons dans ce chapitre sur la genèse de la politique des pôles et donc sur l'émergence d'un problème défini comme public, et sur sa mise sur agenda afin de comprendre ses conditions de lancement ainsi que les acteurs et les ressources qu'elle mobilise. « *Un problème public est loin d'être un fait objectif, mais plutôt le produit d'un processus de problématisation* » (SHEPPARD, 2014, p. 349). D'après John Kingdon, comprendre ce processus de construction, revient à se demander comment une condition devient un problème<sup>26</sup>, et pourquoi une condition est favorisée plutôt qu'une autre. En fait, un problème public n'existe pas intrinsèquement, par essence, mais relève d'une construction

---

26. « *Nous subissons une multitude de conditions au quotidien (...) Cependant, tant que nous ne pensons pas qu'une action doit être engagée pour changer les choses, il ne s'agit pas d'un problème, mais seulement d'une condition* » (SHEPPARD, 2014, p. 350)

sociale dont il faut décomposer les mécanismes (HASSENTEUFEL, 2008 ; SHEPPARD, 2014 ; GARRAUD, 2014). En appliquant ces réflexions à la politique des pôles, nous essaierons de distinguer les divers processus à l'œuvre dans sa construction : d'abord son processus de problématisation, puis de construction d'une réponse à ce problème (comme compromis entre divers acteurs) et enfin nous aborderons sa publicisation.

Un premier élément qui nous interpelle est lié à l'ambiguïté constitutive de la politique des pôles de compétitivité : elle représente une nouvelle politique industrielle tout en étant construite en Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT), lieu réservé à l'aménagement du territoire. En effet, la grande majorité des travaux sur la politique des pôles de compétitivité date son lancement au 14 septembre 2004, lors du CIADT, réuni par le Premier ministre de l'époque, Jean-Pierre Raffarin. Ce CIADT annonce l'engagement du gouvernement dans une « *nouvelle étape* »<sup>27</sup>, dans une « *nouvelle politique industrielle* », celle de la politique des pôles de compétitivité. D'emblée, on observe un paradoxe dans cette politique des pôles de compétitivité qui participe à une nouvelle politique industrielle, tout en étant présentée, annoncée et rendue publique en CIADT. Les pôles de compétitivité relèvent-ils d'une politique industrielle ou d'une politique d'aménagement ? Dans quel contexte s'inscrivent-ils et quels acteurs mobilisent-ils ? Nous tâcherons de répondre à ces questions dans ce premier chapitre.

La politique des pôles fait depuis le départ l'objet de débats et de compromis entre les acteurs de l'innovation et la recherche, de l'aménagement et du développement industriel. Comprendre les conditions de ces compromis nous permet d'appréhender pourquoi les pôles sont conçus comme des territoires hybrides qui ne relèvent ni d'un zonage classique de la DATAR, ni d'un réseau d'entreprises hors-sol, ni d'une émanation des collectivités territoriales. Le contexte d'émergence de la politique des pôles est important pour comprendre les choix réalisés dans la conception et la mise en œuvre des pôles. Pourquoi prennent-ils la forme de réseaux contenus dans des espaces et sont-ils placés sous tutelle de la DATAR et de la direction générale des entreprises (DGE) ? L'hybridation du problème auquel répond la politique des pôles est le principal vecteur de la complexité et de l'originalité des pôles. Elle incarne la tension abordée en introduction entre proximité spatiale et réseau.

Nous verrons que la politique est issue au départ d'un processus de convergence ou d'euro-péanisation lié à la Stratégie de Lisbonne qui se fixe comme objectif de devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde en 2010. Or, si les rapports internationaux plaident en faveur de l'excellence, de la concentration des financements et de la spécialisation, nous verrons que ce sont les acteurs de l'aménagement (la DATAR) et de l'industrie (la DGE) qui se saisissent de ce problème en France au travers de la politique des pôles de compétitivité. Dans un schéma classique, on aurait tendance à penser que deux conceptions s'opposent pour répondre au problème posé par la politique des pôles :

— la DATAR, représentant l'aménagement du territoire, défendrait une conception en

---

27. « *Ce CIADT intervient à un moment où le gouvernement entame une nouvelle étape de son action (...) Par nouvelle étape, il faut entendre de nouveaux défis, et, pour les relever, de nouveaux leviers d'action* » (CIADT, 2004, p. 1)



termes d'équilibre territorial et de développement équitable.

- la DGE, représentant la politique industrielle, défendrait une conception en termes de concentration des financements et de spécialisation sectorielle.

Toutefois, loin de valider ce schéma attendu, nous constatons plutôt que la DATAR, portée en 2002 par un nouveau groupe d'acteurs, est encline à orienter les pôles vers des objectifs de développement industriel, à consulter les grands industriels (plus que les collectivités), et à concentrer les financements sur un petit nombre de pôles. Dans le même temps, l'intervention de la DATAR et le fait que la politique des pôles se construise en CIADT sont bien le signe que l'on a affaire à une politique d'aménagement (et non pas à une politique purement industrielle). Les pôles, tels qu'ils sont conçus, ont dès le départ à voir avec le territoire. Quels arbitrages sont-ils réalisés au sein des différents secteurs administratifs de l'État ? Deux questions principales seront abordées au cours de ce chapitre :

- À quel problème considéré comme public la politique des pôles répond-elle ? Pourquoi une politique d'innovation et de compétitivité ?
- Comment les acteurs de la DATAR et la DGE se saisissent-ils de ce problème ?

## 1 Un processus de convergence et de traduction en faveur de la compétitivité et de la spécialisation

D'emblée, il est nécessaire de souligner que l'idée de mettre en œuvre une politique française de la compétitivité est issue d'un processus de convergence internationale. Avec la globalisation et l'intégration européenne, des modèles de politiques publiques circulent, se diffusent. Si bien que certaines politiques publiques tendent à se ressembler. Ce processus est étudié par les spécialistes des politiques publiques au travers des notions de *convergence*, de *transferts de politiques publiques*, et d'*européanisation*. Il s'agit dans cette première section d'analyser le rôle d'éléments exogènes (de contexte international) dans le filtrage et la définition du problème retenue pour la politique des pôles de compétitivité. La politique des pôles s'inscrit dans un triple contexte de *convergence*<sup>28</sup> des politiques publiques vers 1/l'utilisation généralisée d'une logique de compétitivité, 2/la fascination pour le modèle cluster, 3/et l'injonction à l'innovation qui s'impose au sein de l'Union européenne avec la Stratégie de Lisbonne.

### 1.1 Convergence vers les politiques néolibérales en faveur de la compétitivité

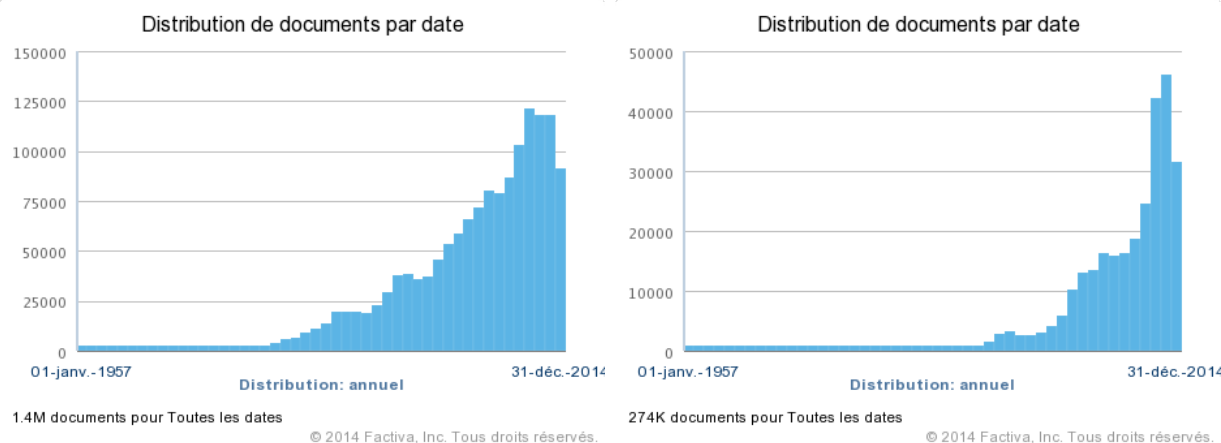
Déterminer l'origine du problème auquel tente de remédier la politique des pôles de compétitivité, revient d'abord à s'interroger sur le terme tant utilisé de « *compétitivité* ».

---

28. Nous préférons utiliser la notion de convergence, en ce qui concerne la politique des pôles, qui laisse une part plus large à l'interprétation et à l'adaptation dans un contexte national. D'après Hassenteufel, la notion de convergence est utilisée pour désigner un « *processus dynamique qui se traduit par le fait que, dans un même domaine et face au même type d'enjeu et de problème, un nombre important de pays aux politiques contrastées adopte progressivement les mêmes politiques publiques* » (HASSENTEUFEL, 2010, p. 133)

Nouveau paradigme des politiques industrielles et d'aménagement françaises (CRESPY, 2007) l'utilisation de ce mot explose depuis les années 1995-2000, aussi bien en France qu'en Europe. Voici par exemple dans la figure 2 des histogrammes (issus de la base de données factiva) illustrant la croissance de l'utilisation de ce terme dans la presse.

FIGURE 2 – Évolution de l'utilisation du terme compétitivité dans la presse.



Source : factiva

Le premier histogramme montre les résultats d'une recherche lancée avec le terme anglo-saxon « *competitiveness* » sur la période 1957-2014, alors que le second représente l'utilisation du terme français « *compétitivité* » sur la même période.

Depuis les années 1980, de nombreux travaux scientifiques et de nombreux rapports publics s'interrogent sur les conséquences de la globalisation de l'économie et sur l'attitude à adopter pour atténuer ses effets négatifs (en termes de délocalisation des entreprises et de conséquences sur l'emploi). D'un côté, les scientifiques montrent que le contexte de la globalisation, du développement des NTIC et de l'hypermobilité a largement impacté les systèmes de production économique (MARKUSEN, 1996). Dans un contexte de concurrence internationale, et de montée en puissance des nouveaux pays industrialisés, le modèle économique fordiste fondé sur la productivité trouve ses limites. Les atouts d'une puissance économique sont désormais liés à l'innovation. On passe d'un modèle fordiste à un modèle économique de l'innovation intensive pour pallier l'ouverture des marchés (CHAPEL, 1997). D'un autre côté, les acteurs publics se saisissent de ces questions et cherchent des solutions pour pallier aux délocalisations des entreprises et à leurs conséquences sur l'emploi.

### 1.1.1 Définir la compétitivité

L'IMD de Lausanne (Institut for Management Development) considère que « *la compétitivité est probablement le terme le plus utilisé et le plus galvaudé de l'économie moderne. (...) Les institutions privées et publiques dépensent des sommes considérables d'énergie et d'argent pour étudier le sujet. Les médias ont mis en avant cette question dans les débats*

*publics. La compétitivité, de nos jours, domine la question économique* » (site de l'IMD 2009) (ARDINAT, 2011). De multiples définitions de ce terme existent. Le dictionnaire Larousse parle de compétitivité pour désigner le « *caractère de produits compétitifs [ou] d'une entreprise compétitive* », sachant que l'adjectif compétitif renvoie lui-même à ce « *qui est susceptible, grâce à ses qualités, de supporter la concurrence (...) de produits similaires sur le marché* ». Au départ, le terme de compétitivité est donc utilisé pour qualifier des *produits* capables de faire face à la concurrence d'un marché. Ce terme s'étend ensuite aux *entreprises*, aux acteurs de la recherche, et même de plus en plus aux *territoires* (CRESPY, 2007).

Si le concept de compétitivité implique une relation concurrentielle, son utilisation, appliquée aux territoires, marquerait leur inscription dans un rapport concurrentiel plutôt que coopératif. La controverse lancée par Paul Krugman sur le sujet est assez révélatrice du fait que parler de compétitivité n'est pas neutre politiquement. D'après un article qu'il publie dans le bimestriel new-yorkais *foreign affairs* « *la compétitivité [est] une obsession dangereuse* » lorsqu'elle est appliquée à un territoire. L'article dans lequel il expose cet avertissement lance de vives réactions<sup>29</sup> sur le sujet. En France, la politique des pôles de compétitivité et la réforme de la DATAR en DIACT (devenue Délégation à l'aménagement et à la compétitivité des territoires en 2005) marquent un engagement des acteurs de l'aménagement du territoire, auparavant attaché à un principe d'équité territoriale, dans cette logique de la compétitivité à partir des années 2004-5.

D'où vient cet engouement pour la compétitivité? Seule solution envisageable dans un contexte de crise ou choix idéologique? D'après le géographe Gilles Ardinat qui a fait sa thèse sur la *géographie de la compétitivité* (ARDINAT, 2011), l'utilisation du terme « *compétitivité* » émerge et se développe dans les années 1980 aux États-Unis. Le premier Conseil de la politique de compétitivité (competitiveness policy council) y est créé en 1988, sous la présidence de Reagan. Sa diffusion se généralise en Europe puis en France dans les années 1998-2000. Son utilisation en France et en Europe devient exponentielle à la suite du Sommet de Lisbonne, en mars 2000, où l'Union se fixe l'objectif de « *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et dynamique du monde* »<sup>30</sup>. Son déploiement pourrait-il s'expliquer dans un mouvement de convergence à l'initiative des États-Unis vers l'Europe,

---

29. D'après cet article : « *After all, the rhetoric of competitiveness, the view that, in the words of President Clinton, each nation is "like a big corporation competing in the global marketplace", has become pervasive among opinion leaders throughout the world. People who believe themselves to be sophisticated about the subject take it for granted that the economic problem facing any modern nation is essentially one of competing on world markets, that the United States and Japan are competitors in the same sense that Coca-Cola competes with Pepsi, and are unaware that anyone might seriously question that proposition. (...) This article (...) argues that the obsession with competitiveness is not only wrong but dangerous, skewing domestic policies and threatening the international economic system. This last issue is, of course, the most consequential from the standpoint of public policy.* » (KRUGMAN, 1994).

Plusieurs défenseurs du concept vont se positionner par rapport à cet article. Roberto Camagni répond notamment à cette tribune polémique dans un article de la RERU. Il souligne que « *[les] considérations sceptiques et polémiques [de Krugman] ont suscité une certaine perplexité parmi les spécialistes d'économie territoriale.* » (CAMAGNI, 2002, p. 3)

30. D'après les conclusions de la Présidence du Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000, p. 2.

puis la France ? Les travaux de nombreux experts à l'instar de ceux de Mickael Porter<sup>31</sup> ont pu participer à la diffusion de ce terme.

Par ailleurs, Gilles Ardinat souligne également que si le paradigme de compétitivité glisse des États-Unis vers l'Europe, il s'est aussi déplacé du monde de l'entreprise vers le monde politique. D'après lui, *l'avantage concurrentiel des nations* (*The competitive Advantage of nations*, (PORTER, 1993)) de Mickael Porter et son succès ont participé grandement à ce double glissement. Allant dans le sens de cette hypothèse, un rapport du Conseil d'analyse économique français affirme en 2003 que « *porté par les dirigeants des grandes entreprises et de nombreux responsables politiques, le thème de la compétitivité a resurgi dans le débat public en France au tournant des années 2000. Dans un contexte de globalisation croissante des économies, les questions se sont principalement concentrées sur l'attractivité du « site France » au regard des facteurs de production mobiles, capital et travail hautement qualifié* » (DEBONNEUIL et FONTAGNÉ, 2003, p. 9).

Cet engouement pour la recherche de la compétitivité est d'autant plus important que les performances économiques des différents États, des différentes régions et des entreprises sont de plus en plus comparées les unes aux autres dans une logique de benchmarking.

### 1.1.2 Discours alarmistes sur le déficit européen de compétitivité vis-à-vis des États-Unis

En Europe, de nombreux rapports nationaux et internationaux défendent l'idée d'un « *décrochage vis-à-vis des États-Unis* ». Tout un vocabulaire de la « *crise* », de l'« *urgence* », face à un « *déficit croissant* », à un « *décalage technologique insurmontable* », fait état de la « *gravité de la situation* », du « *problème de survie de notre économie* » et appelle les pouvoirs publics « *à réagir* ». (Ces propos sont principalement issus du rapport de (GARRIGUE, 2003), mais nous pourrions trouver les mêmes dans d'autres rapports (DEBONNEUIL et FONTAGNÉ, 2003; FONTAGNÉ et al., 2005; BOYER et DIDIER, 1998; COHEN et DEBONNEUIL, 2000; COHEN et LORENZI, 2000))

Regardons de plus près l'exemple des rapports du conseil d'analyse économique (CAE). Le CAE est une structure de réflexion créée en 1997, à l'initiative du Premier ministre Lionel Jospin. Il a vocation à conseiller le Premier ministre sur ses choix dans le domaine économique. Composée d'une quinzaine de membres considérés comme des spécialistes du domaine économique, cette structure a de nombreux membres en commun avec le Cercle des économistes<sup>32</sup>. D'après le décret qui fonde le CAE, sa composition est prévue de manière à tenir compte de « *toutes les sensibilités* » économiques. Cette instance, qui se veut pluraliste, publie de nombreux rapports (une centaine aujourd'hui), parfois sectoriels (sur un sujet précis), mais parfois plus stratégiques (sur les orientations politiques). Sa création intervient au moment où le Commissariat général au plan (placé aussi sous l'autorité du Premier

---

31. Mickael Porter est professeur de stratégie d'entreprises à Harvard. Il entame dans les années 1990 une carrière de conseiller politique.

32. Créé en 1992 par Jean-Hervé Lorenzi, ce cercle de réflexion réunit une trentaine d'économistes.

ministre) est de plus en plus remis en cause, et s'avère difficile à réformer<sup>33</sup>.

En regardant les rapports considérés comme stratégiques (concernant les orientations politiques) publiés entre 1997 et 2000, nous en retenons trois comme révélateurs des problèmes qui se posent au début des années 2000. Ces trois rapports dressent à chaque fois un discours alarmiste sur la situation de l'économie européenne ou française en décalage avec la situation américaine.

- 1998, Innovation et croissance. Le premier rapport du CAE étudié a été réalisé pour préparer les Assises de l'Innovation qui se sont tenues le 12 mai 1998. Il résulte des réflexions d'un groupe de travail animé par Robert Boyer et Michel Didier (directeurs de Rexecode). Ce rapport, comme la plupart des rapports du CAE, a fait l'objet d'une discussion avec le ministre du MINEFI avant sa publication. Les auteurs s'interrogent sur les relations entre innovation et croissance économique et soulignent les faiblesses<sup>34</sup> de la France dans ce domaine (l'innovation). La France aurait une meilleure situation en matière de recherche qu'en matière d'innovation, alors même que ce qui caractérise « *le miracle américain* » est la diffusion de l'innovation. Ce rapport compare encore les différentes politiques de recherche et d'innovation (systèmes d'innovation) entre plusieurs pays. Enfin, les auteurs proposent des solutions favorisant la compétitivité de la recherche et l'innovation. « *À la lumière de ces analyses, les auteurs plaident pour favoriser l'organisation de réseaux de recherche et d'innovation. Ils soulignent aussi la nécessité de mettre en œuvre des procédures d'évaluation rigoureuses des interventions publiques dans le domaine de la recherche et de l'innovation. Ils évoquent également la question du partage des responsabilités entre l'Union européenne, les États et les régions en matière de politique d'innovation. (...) Les institutions et les formes d'interventions publiques qui avaient permis les succès scientifiques, technologiques et économiques de la France de l'après-guerre doivent être adaptées aux caractéristiques nouvelles de la compétitivité des firmes.* »
- 2000, Nouvelle économie. Ce second rapport a été commandé à la suite du rapport sur l'innovation et la croissance, et des discussions qu'il a suscitées (notamment avec le MINEFI) sur l'existence d'une « *nouvelle économie* » américaine. Le groupe de travail est cette fois encadré par Michèle Debonneuil et Daniel Cohen. Il ressort de ce rapport que l'on peut effectivement parler d'une troisième révolution industrielle américaine au regard du caractère générique de ses technologies et de la réorganisation des modes de production qu'elles engendrent. S'interrogeant sur une potentielle dépendance technologique de la France aux États-Unis, les auteurs considèrent qu'il « *est important de*

33. La création du CAS en 2004, centre d'analyse stratégique placé auprès du Premier ministre (créé par Raffarin), le remplacera progressivement (en 2006). Ce CAS redevient lui-même le Commissariat général à la stratégie et à la prospective en 2013 - ou encore France Stratégie.

34. « *La liste des faiblesses pourrait suggérer que le système français est particulièrement inadapté et qu'il conviendrait de le restructurer très largement (...) Depuis quelques années, les firmes se sont réorganisées, les interventions publiques ont amorcé un redéploiement. Il est des cas où les organismes publics de recherche ont pu vaincre la logique du schéma « colbertien » et déboucher sur des « champs d'innovations coordonnées » intégrant mieux que par le passé le rapport recherche publique/activité économique (Aggeri, Fixari et Hatchuel, 1998).* » (BOYER et DIDIER, 1998, p. 90).

*s'appliquer à rattraper ce retard* » (d'environ 8 ans !<sup>35</sup>). Ils préconisent pour y remédier de démultiplier les efforts de R&D et de s'engager dans l'identification et le soutien de « *pôle de compétences* » européens, de miser sur la concentration des moyens, « *quitte à accroître les inégalités* », présumées inéluctables (ibidem. p. 47). Les États-Unis et son économie sont présentés en modèle, sachant qu'une grande partie de la vitalité de cette économie est due aux efforts de Défense<sup>36</sup>. Enfin, il souligne que le retard européen est, entre autres, dû à la faiblesse relative des dépenses de recherche et de développement dans le PIB, surtout dans les pays comme la France et l'Allemagne que l'on devrait, d'après les auteurs, comparer à la Californie (et non pas aux États-Unis dans leur ensemble)<sup>37</sup>.

- 2000, Politiques industrielles européennes. Enfin, un autre rapport est publié en 2000, sur les politiques industrielles européennes. Il s'appuie sur quinze contributions volumineuses concernant les différentes dimensions d'une politique industrielle à l'échelle européenne. Le rapport de synthèse est rédigé par Elie Cohen et Jean-Hervé Lorenzi. Ce rapport part du même constat du décrochage européen par rapport aux États-Unis en termes « *de recherche-développement (R&D), d'innovation et de brevets, de renouvellement du tissu industriel* ». Cette fois, la faiblesse de la politique économique européenne est attribuée au déséquilibre du « *triangle* » formé par « *la politique de la concurrence, la politique commerciale (échanges extérieurs) et la politique technologique*<sup>38</sup>. Les auteurs proposent plusieurs scénarii et plaident pour « *un accroissement de l'effort communautaire de R&D et une amélioration de son efficacité (évitant tout saupoudrage)* ; *une conception systémique de la compétitivité (relations universités-entreprises-territoires, promotion de « clusters »)* ; *un renforcement des incitations à l'innovation et la mise en place d'agences européennes de régulation des grands services publics, lesquels sont aujourd'hui cloisonnés d'un État membre à l'autre* » (COHEN et LORENZI, 2000, p. 7).

En somme, partant du constat d'un décalage avec la situation américaine, les auteurs prônent à chaque fois une intervention publique en faveur de l'innovation et de la compétitivité. Il semble que « *l'innovation [soit] le véritable nerf de la guerre de la nouvelle économie* »

35. Le rapport souligne le retard pris par l'Europe et la France. « *Selon Morgan, les États-Unis ont huit ans d'avance sur l'Europe si l'on se réfère au pourcentage du stock de capital informatique de l'une vis-à-vis de l'autre économie.* » (COHEN et DEBONNEUIL, 2000, p. 31)

36. « *Le rapport et les différentes contributions passent en revue les facteurs qui expliquent l'avance prise par les États-Unis. Au premier chef figure la recherche-développement, longtemps impulsée par les dépenses du ministère de la Défense* » (ibidem. p. 6).

37. « *Les grands pays tels la France, l'Allemagne ou l'Angleterre réalisent des efforts qui sont certes comparables à ceux des États-Unis. Mais il y a dans cette proportionnalité une illusion d'optique. Étant les pays avancés de l'Europe, ils devraient engager davantage de recherches et développement, tout comme le Massachusetts ou la Californie font beaucoup plus proportionnellement de recherche que l'Arkansas ou le Missouri. Faute de faire émerger des pôles d'excellence européens comparables à ceux qui existent aux États-Unis, l'Europe sera à la traîne des États-Unis en matière technologique* » (COHEN et DEBONNEUIL, 2000, p. 12)

38. « *La politique communautaire de la concurrence a pris, avec le Marché commun puis le Marché unique, une place prépondérante et quasi-constitutionnelle. La politique commerciale communautaire a certes parfois été sensible aux arguments des industriels. Mais la politique technologique s'est enlisée dans le saupoudrage (au nom de la cohésion entre les États-membres) de fonds au demeurant très faibles* ».

(COHEN et DEBONNEUIL, 2000, p. 36). L'innovation et la recherche sont avancées comme solution à un problème construit comme public. En outre, ce redéploiement de l'effort de recherche doit viser la compétitivité, l'excellence et la concentration des financements (et non pas le saupoudrage, quitte à accentuer les inégalités). Les enjeux publics liés à cette nouvelle économie dite de la connaissance concernent plusieurs ordres : un ordre économique (favoriser une croissance saine, anticiper les mutations industrielles et *in fine* protéger l'emploi), mais aussi un ordre stratégique (d'indépendance technologique, économique et diplomatique vis-à-vis des États-Unis). D'autres y verront même un enjeu pour relever les grands « *défis planétaires* » de protection de l'environnement et de lutte contre le sous-développement (GARRIGUE, 2003). La recherche et l'innovation deviennent alors les principaux facteurs de la compétitivité.

### 1.1.3 Convergence vers les modèles de cluster

Au même moment, dans les années 1990-2000, la fascination pour le dynamisme économique des États-Unis oriente les projecteurs vers quelques régions qui réussissent, et notamment la Silicon Valley. Comme souligné en introduction, la fascination pour le succès de la Silicon Valley va favoriser la diffusion du modèle de *cluster*.

Alors que jusqu'aux années 1980, le modèle du district industriel domine la géographie économique, à partir des années 1990, c'est la notion de cluster, largement diffusée par M. Porter, qui s'impose. L'injonction à la compétitivité hors prix<sup>39</sup> et à l'innovation va favoriser ce glissement. En effet, si les deux modèles ont en commun de décrire un phénomène géographique de concentration d'entreprises d'un même domaine dans un territoire, le cluster met largement l'accent sur la dimension innovante et compétitive des activités collaboratives. Comme nous l'avons souligné en introduction, cette notion de cluster devient de plus en plus l'instrument des politiques publiques pour favoriser le développement des territoires. Il devient « *prescriptif* » (WOLFE et GERTLER, 2004). On constate bien ce glissement dans l'action publique française. Il s'incarne dans le passage d'une politique des systèmes productifs locaux (fondés sur le modèle du district industriel) depuis 1999, vers la politique des pôles de compétitivité (plus directement inspirée du modèle de cluster) depuis 2004.

Peut-on parler de convergence concernant les politiques de cluster ? Si le modèle de cluster est diffusé par les bonnes pratiques (de la Silicon Valley), par des experts (tel Mickael Porter), etc. Aucune institution supranationale ne semble exercer de contrainte, même cognitive. On parlera alors de convergence cognitive horizontale, caractérisée par un mimétisme (émulation/inspiration) lié à la diffusion de modèles (HASSENTEUFEL, 2011). Toutefois, il est intéressant de noter que le niveau européen ne tarde pas à se saisir de ce modèle (et à verticaliser progressivement la convergence) en créant dès 2006 une alliance européenne des clusters (European cluster alliance, ECA) et en faisant signer un mémorandum des clusters européens aux États membres. En effet, « *la Commission européenne se fixe depuis 2008 l'objectif de*

39. La compétitivité hors prix porte sur la nature d'un produit (sa qualité, son caractère innovant), contrairement à la compétitivité-prix qui porte sur le prix du produit (faibles coûts de production). Pour de nombreux auteurs, la compétitivité hors-prix peut être favorisée par un environnement source d'externalité positive pour les entreprises (voir en introduction l'institutionnal thickness).

*faire émerger des clusters de classe mondiale. Les « cluster policies » sont considérées par l'Europe comme un des moteurs du processus de transformation de l'économie européenne vers plus d'innovation et de compétitivité au point d'en faire une des neuf priorités stratégiques de sa politique d'innovation (Commission européenne 2008a) » (GRANDCLEMENT, 2012, p. 107).*

Peut-on parler d'une convergence néo-libérale? Certains auteurs d'inspiration marxiste parlent de convergence néo-libérale en désignant les effets contraignants de la mondialisation économique sur les capacités d'action des États (GARRETT et MITCHELL, 1999). D'après eux, les capacités d'action des autorités publiques, et surtout des États, seraient contraintes de s'adapter aux exigences d'un marché globalisé. Leur intervention visant désormais prioritairement la compétitivité des entreprises, quand ce n'est pas celle des territoires. Les politiques menées par Reagan et Thatcher dans les années 1980, ainsi que l'expression restée célèbre (de Thatcher) TINA pour « *There is no alternative* », semblent emblématiques de cette contrainte néolibérale (HASSENTEUFEL, 2011). S'il semble difficile de parler de convergence à partir de la diffusion d'un paradigme qui implique des politiques publiques toutes différentes les unes des autres, il reste important de souligner (au moins) l'utilisation devenue incessante du terme « *compétitivité* ».

## **1.2 Stratégie de Lisbonne et construction de l'espace européen de la recherche**

Revenons désormais sur la stratégie de Lisbonne qui semble être un moment particulièrement important dans le processus de problématisation initial de la politique des pôles. La plupart des travaux sur les pôles situe la PPC dans la lignée de la stratégie de Lisbonne. Comment la Stratégie de Lisbonne et *a fortiori* l'Union européenne influence-t-elle la construction de la politique des pôles? La dite « *Stratégie de Lisbonne* » fait référence au nouvel objectif fixé par le conseil européen extraordinaire les 23 et 24 mars 2000. Non seulement il fixe un nouvel objectif pour l'Union européenne qui vise à devenir « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* » en 2010. Mais il introduit également une nouvelle méthode pour appliquer cet objectif au sein des États membres : la « *nouvelle méthode ouverte de coordination* » dite la MOC.

### **1.2.1 L'innovation et la recherche comme nouveau vecteur de la compétitivité : la construction d'un espace européen de la recherche**

D'après les rapports précédents, la solution envisagée pour pallier le déficit de compétitivité des pays européens vis-à-vis des États-Unis se trouve dans la consolidation de la recherche et de l'innovation. Comment l'UE intervient-elle en matière de recherche avant les années 2000?

D'après le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur la *politique européenne de*



*recherche et développement*, présenté par le député Daniel Garrigue (le 30 septembre 2003), les premières initiatives européennes en matière de recherche concernent surtout les secteurs « *critiques en termes politiques, notamment d'indépendance vis-à-vis des États-Unis* », principalement dans les secteurs du charbon et de l'acier, du nucléaire (avec le centre commun de recherche Euratom dès 1957), de l'aéronautique et de l'espace (GARRIGUE, 2003). Quelques programmes ponctuels existent, mais sans que la commission n'ait de compétence en matière de recherche à proprement parlé dans le traité de Rome 1957. C'est avec l'Acte unique en 1986 que celle-ci est introduite, puis renforcée avec les traités de Maastricht et d'Amsterdam. Ainsi, l'article 130 F de l'Acte unique (devenu 163 dans le traité d'Amsterdam) déclare que « *la communauté a pour objectif de renforcer les bases scientifiques et technologiques de l'industrie de la Communauté et de favoriser le développement de sa compétitivité internationale, ainsi que de promouvoir les actions de recherche jugées nécessaires* ». Nous remarquons que très tôt les objectifs des actions de la recherche visent la compétitivité internationale. Ce mouvement d'intégration d'une compétence de recherche au niveau européen s'accompagne de la mise en place d'instruments comme le COST (European COoperation in the field of Scientific and Technical Research) en 1971, le programme Eureka<sup>40</sup> en 1985, et les premiers Programmes Cadres de Recherche et de Développement à partir de 1984 (ibid.).

La stratégie de Lisbonne<sup>41</sup>, annoncée en mars 2000, s'accompagne d'un ambitieux renouvellement du 6<sup>e</sup> Programme-Cadre de Recherche et Développement (PCRD) en 2002. En effet, lancé à la suite du conseil européen de Barcelone, le 6<sup>e</sup> PCRD représente un tournant dans l'évolution des programmes-cadres. Le commissaire à la recherche qui est à son initiative, Philippe Busquin, l'inscrit lui-même en rupture avec les précédents<sup>42</sup>. Il est plus ambitieux en terme de financement, mais surtout, il porte la volonté de structurer « *un espace européen de la recherche* ». Cette ambition bien qu'annoncée lors de la stratégie de Lisbonne ne se concrétise qu'avec ce nouveau PCRD en 2002. Soulignons ici que l'Espace européen de la recherche (EER) prévoit notamment de porter à 3% les dépenses en R&D du PIB d'ici 2010 ;

40. Eureka est un programme pan européen de coopération technologique lancé à l'initiative de la France en 1985. Il se fonde sur une démarche *bottom-up* : les entreprises et laboratoires (publics et privés) sont invités à proposer des projets de recherche coopératifs, sur des thèmes de leur choix.

41. Elle déploie six objectifs afin de devenir l'économie dite de la connaissance la plus compétitive en 2010. Elle entend favoriser :

- « *Une société de l'information pour tous,*
- *Un espace européen de la recherche,*
- *Un climat favorable à la création et au développement d'entreprises novatrices, notamment de PME,*
- *Des réformes économiques pour achever et rendre pleinement opérationnel le marché intérieur,*
- *Des marchés financiers efficaces et intégrés,*

*Des politiques macro-économiques [coordonnées] : assainissement, qualité et viabilité des finances publiques* » (d'après les conclusions de la Présidence du Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000)

42. « *L'objectif principal poursuivi à travers la conception et la mise en œuvre des programmes-cadres antérieurs étaient le financement de projets de recherche. Avec le 6<sup>e</sup> programme-cadre, cela va changer. Le futur programme sera plus qu'un système de financement : ce sera un instrument clé pour la création de l'espace européen de la recherche (EER) et la promotion de l'excellence en Europe, structurer l'espace de recherche et renforcer ses fondations. La grande nouveauté du programme réside dans l'élaboration d'un ensemble d'instruments de financement, qui permettront de dégager une véritable valeur ajoutée à l'échelon européen et d'atteindre une masse critique, afin de créer des structures de recherche et d'obtenir des résultats durables.* » Propos de Philippe Busquin recueilli par Daniel Garrigue (GARRIGUE, 2003)

ainsi que de mettre en place des « *centres d'excellence* ». Ces centres d'excellence sont définis par la commission « *par le regroupement en réseau d'institutions de recherche de pointe (...) réseaux multipartenaires visant à renforcer l'excellence dans un domaine de recherche par la mise en place d'une masse critique en termes de ressources et d'expertises* ». Ils devront mettre en œuvre des « *projets intégrés (...) [ou projets de recherche finalisée visant à] rassembler une masse critique suffisante au service d'objectifs ambitieux pour renforcer la compétitivité* » (GARRIGUE, 2003, p. 65). Ces deux instruments nous font particulièrement penser à la politique des pôles de compétitivité française prévoyant la mise en place de pôles (regroupant des acteurs économiques sur un territoire donné) devant mettre en place des projets collaboratifs d'innovation. Ainsi, si l'on peut inscrire la politique des pôles dans le sillon tracé par la Stratégie de Lisbonne, comment la convergence s'opère-t-elle ?

### 1.2.2 Recours à la MOC et au benchmarking

D'après les conclusions du Conseil européen de Lisbonne, « *la mise en œuvre de l'objectif stratégique sera facilitée par le recours à une nouvelle méthode ouverte de coordination permettant de diffuser les meilleures pratiques et d'assurer une plus grande convergence au regard des principaux objectifs de l'UE* ». Sont alors mis en avant des « *lignes directrices* », des « *indicateurs* » quantitatifs et qualitatifs, des « *critères d'évaluation* », des « *bonnes pratiques* », des « *examens par les pairs* », etc. (d'après les conclusions de la Présidence du Conseil européen de Lisbonne, 23 et 24 mars 2000).

Cette nouvelle méthode fait l'objet de nombreux travaux, notamment de la part des spécialistes du droit communautaire ou des études politiques européennes. Renaud Dehousse par exemple analyse cette nouvelle méthode comme « *un nouveau paradigme politique* » (DEHOUSSE, 2004), ou comme « *un instrument [tenant] lieu de politique* » (LASCOUTES et LE GALÈS, 2005). En effet, cette MOC contraste avec les techniques traditionnelles d'intégration européenne. D'après Renaud Dehousse, elle porte quatre caractéristiques qui la différencient des techniques de gouvernement communautaire plus traditionnelles. La première est sa souplesse. Elle n'adresse pas d'objectifs précis, mais des « *lignes directrices* » permettant à chaque État membre de les traduire en actions adaptées à sa situation nationale spécifique. La seconde caractéristique relève de sa « *nature décentralisée*. Conformément au principe de subsidiarité, « *l'Union, les États membres, les collectivités régionales et locales, ainsi que les partenaires sociaux et la société civile seront activement associés dans diverses formes de partenariat* » (Conclusions du Conseil, 2000, p. 13). La troisième spécificité de la MOC concerne l'« *installation de routines procédurales* » (ou de benchmarking), et c'est la principale originalité de la MOC. C'est-à-dire qu'elle vise à diffuser (au travers de différentes « *routines* ») des informations sur les bonnes pratiques, les indicateurs, etc. afin que chaque État membre puisse identifier ses forces et ses faiblesses en se comparant à ses pairs. Quatrièmement, la MOC se distingue enfin par le fait qu'elle ne prévoit pas de « *contrainte formelle* ». Cette méthode compte plus sur « *l'émulation entre les pays membres* » plutôt que sur des mécanismes de contrôle/contrainte plus classiques.

Ainsi la MOC est présentée par Renaud Dehousse comme une alternative entre l'intégra-

tion pure (et dure ?) et une simple coopération intergouvernementale (DEHOUSSE, 2003). Par ailleurs, il souligne que depuis Lisbonne, la MOC est devenue un élément central du débat <sup>43</sup> sur le renouvellement des techniques d'intégration. En effet, elle permet à l'UE de pénétrer dans des domaines politiques où les traités européens n'envisagent pas de politique commune (voir par exemple les lignes directrices de Lisbonne sur l'emploi, la protection sociale, les politiques budgétaires et fiscales, etc.). Ainsi décrite, la MOC ferait partie des *soft laws*, ces « *règles non contraignantes qui ne sont pas forcément sans effets* » (HASSENTEUFEL, 2011), caractéristiques de l'intégration européenne depuis les années 1970 et particulièrement utilisée dans les domaines où la résistance des États membres est forte. Plus précisément, Patrick Hassenteufel parle d'une européanisation cognitive (ou de convergence en douceur). Le concept de convergence cognitive est utilisé pour désigner « *des processus non contraignants résultant d'abord de la diffusion d'orientations, de contenu et d'instruments de politiques publiques par des institutions internationales et par des experts internationaux.* » Elle se manifeste par « *un travail de légitimation* » réalisé en produisant des rapports, des données comparatives, du benchmarking, publiés par des experts, des groupes de travail, etc. (ibidem.). Les rapports que nous avons cités plus haut s'inscrivent complètement dans ce mouvement de diffusion par les experts de pratiques de benchmarking. La plupart d'entre eux présentent en effet des analyses comparées des politiques de recherche au sein de l'Europe.

La grande particularité de la MOC comme l'a souligné Renaud Dehousse réside dans son recours formalisé, institutionnalisé, au benchmarking. Dans ses travaux de thèse, Isabelle Bruno tente de « *déchiffrer l'Europe compétitive* », à l'aide d'une « *étude du benchmarking comme technique de coordination intergouvernementale dans le cadre de la stratégie de Lisbonne* » (BRUNO, 2006). Retraçant la terminologie et l'évolution du benchmarking, l'auteure montre comment cette méthode (de benchmarking) devient la vedette de la nouvelle gestion publique des États membres de l'OCDE. Son développement s'opère dans les années 1990, concomitamment à celui de la notion de compétitivité. En 1996, deux rapports importants révèlent cette orientation (BRUNO, 2009). Le premier est réalisé par le Public Management Service de l'OCDE sur les pratiques de benchmarking dans le secteur public (alors qu'elles sont traditionnellement utilisées dans les entreprises). Le second est réalisé par la commission européenne, qui organise un séminaire sur le thème du benchmarking en collaboration avec la Table ronde des industriels européens. Ce séminaire vise les responsables politiques dans l'objectif de favoriser « *la compétitivité, la croissance et l'emploi* » (ibidem.). Au travers de la MOC, la stratégie de Lisbonne s'inscrit donc dans ce mouvement élevant la pratique du benchmarking au rang des techniques de coordination intergouvernementale. Elle est bien fondée sur les principes du benchmarking, comme « *l'émulation entre les pairs et la surveillance multilatérale sans recours à la contrainte légale (...)* C'est par la valorisation des performances nationales, leur quantification et la publicité de leur classement, qu' [elle] engage les États dans une collaboration compétitive ». Cette méthode est purement incitative, mais n'en semble pas moins puissante. Dans cette perspective, l'Espace Européen

---

43. « *The approach in question is at the heart of the current debate over reforming EU policies; it is seen as a necessary modernisation of the patterns of European policy-making by some, and as the Trojan Horse of inter-governmentalism by others* » (DEHOUSSE, 2003).

de la Recherche (dans lequel s'inscrit la politique des pôles de compétitivité) semble être d'après Isabelle Bruno « *la pierre angulaire d'une Europe compétitive : pas de transfert de souveraineté, mais des opérations statistiques qui mesurent les différentiels de performance et objectivent une compétition entre systèmes nationaux d'innovation : l'enjeu n'est pas de réduire les inégalités socio-économiques et territoriales, mais de distinguer des champions, des "pôles de compétitivité", des "centres d'excellence", c'est-à-dire d'établir des relations concurrentielles non seulement entre les individus et les organisations, mais aussi entre les régions et les pays* » (BRUNO, 2009, p. 16).

Pour résumé, nous retenons que depuis la stratégie de Lisbonne, la Commission européenne intervient de manière bien plus affirmée auprès des États membres dans le domaine de la recherche et innovation. La construction d'un « *espace européen de la recherche* » les incite (par des *soft laws* et la promotion de pratiques de benchmarking) à s'engager dans des politiques soutenant une économie dite de la connaissance et visant *in fine* la compétitivité.

### 1.3 La traduction de cette injonction en France : une intervention spatiale ou sectorielle ?

Enfin, comment la stratégie de Lisbonne est-elle reprise en France ? Plusieurs facteurs vont favoriser la convergence des idées promues vers la France. D'abord, si la MOC ne repose pas sur des contraintes formelles, il n'empêche que les objectifs de Lisbonne et en particulier ceux sur la création d'un espace européen de la recherche, avec l'objectif des 3% de dépenses R&D dans le PIB d'ici 2010, ne laisse pas une grande marge d'interprétation et d'adaptation à un contexte national. Cela favorise l'effet transfert. En effet, cet objectif est directement repris par le gouvernement français, dans le Plan Innovation de 2002.

Ensuite, la diffusion des objectifs de Lisbonne vers la France se fait d'autant mieux que Nicole Fontaine, ministre déléguée à l'Industrie sous le gouvernement Raffarin en 2002, préside le Parlement européen de 1999 à 2002. Nous soulignons que la présidence du Conseil européen est également française de juillet à décembre 2000 (en la personne d'Hubert Védrine). Ainsi, les deux institutions majeures de l'UE sont dominées par des représentants français à cette époque. Cette conjoncture coïncide particulièrement bien avec le renouvellement de la politique industrielle qui se prépare pour 2002. Mais elle nous indique dans le même temps que la convergence ne se fait pas uniquement de l'Europe vers la France, du niveau international vers le niveau national. Elle est à double sens. La présence française dans ces hautes institutions européennes permet également de supposer que des intérêts français participent à la construction de la stratégie européenne.

Enfin, de nombreuses institutions assurent des fonctions intermédiaires (d'information) entre l'activité européenne et les gouvernements nationaux. Par exemple, nous avons cité plus haut un rapport d'information de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union Européenne concernant la politique européenne de la recherche et développement. Ce rapport semble être un archétype des rapports qui favorisent la *convergence* des politiques en présentant à la fois des informations sur l'activité européenne sur un thème donné (ici, la politique de la recherche) et en même temps, en proposant des recommandations pour une

« *recherche européenne plus forte et plus performante* » (GARRIGUE, 2003) et en suscitant des discussions.

Par exemple, concernant des objectifs moins explicites que celui des 3% de dépense R&D dans le PIB, certaines « *lignes directrices* » de la Stratégie de Lisbonne restent ambiguës et peuvent faire l'objet d'interprétations diverses et donc à des discussions. C'est le cas des « *centres d'excellence* » prévu dans le cadre de l'Espace européen de la recherche. Nous observons par exemple que tout un débat se construit autour de la dénomination de ces centres entre « *centre* » et « *réseau d'excellence* ». Cette latitude semble ouvrir le débat sur l'importance (ou non) de la dimension spatiale/locale du centre/réseau d'excellence. « *Le débat « centres » ou « réseaux » d'excellence est à cet égard significatif. Les discussions initiales sur le 6<sup>e</sup> PCRD envisageaient au départ des centres d'excellence, mais les étapes de la négociation communautaire ont fait évoluer la terminologie utilisée pour adopter finalement le mot réseau, certains États craignant sans doute de rester à l'écart des « centres ».* »<sup>44</sup> (ibid., p. 72).

Par ailleurs, Daniel Garrigue se prononce lui-même explicitement contre la réappropriation de cet objectif par une politique d'aménagement comme en atteste cette citation :

« *Il faut être clair sur les critères d'évaluation des projets de recherche et tout d'abord ne pas confondre politique de recherche et politique d'aménagement du territoire. (...) L'Europe ne peut pas se permettre de disperser les moyens disponibles pour financer la recherche en coopération. Le critère de recherche se doit d'être l'excellence (...) On a trop souvent voulu faire prendre en compte des critères liés au soutien des régions de l'Union en retard de développement dans les critères d'attribution des soutiens à la recherche. Il faut dans le même esprit sortir progressivement de la logique du juste retour. C'est le seul moyen de faire de l'Europe un acteur qui continue de compter dans la recherche mondiale. Cela suppose un mouvement progressif, mais inévitable de spécialisation.* » (ibidem. p. 72)

Cette citation, en écho aux différents rapports du CAE vus précédemment, révèle particulièrement bien comment le débat en France se construit autour de deux logiques divergentes :

- Une logique d'aménagement, a priori liée à la dispersion des moyens, au soutien des régions en retard.
- Une logique d'excellence, a priori liée à la concentration des moyens et à la spécialisation.

Elle nous indique également que les acteurs français eux-mêmes (généralement attachés à une tradition d'aménagement du territoire en termes d'équilibre) se positionnent au niveau européen en faveur de la concentration et de la spécialisation. Ils défendent les intérêts de la France sur la scène européenne, alors même que sur la scène nationale le débat n'est pas tranché comme nous allons l'aborder maintenant.

44. Plus loin dans le rapport, le « *critère* » de l'aménagement du territoire est considéré, dans une politique d'excellence scientifique, comme « *parasite* », (tout comme celui de la parité des genres) ce qui ne fait que confirmer le point de vue du député Garrigue.

Pour conclure, ces derniers éléments révèlent bien la complexité du processus de convergence-influence qui a lieu et les précautions à prendre lorsque l'on parle de convergence. En effet, aux vues des présidences françaises à l'UE au moment de la déclaration de la stratégie de Lisbonne, on peut penser que ce n'est pas l'Europe (arène supranationale) qui diffuse vers la France, mais qu'il y a au moins une interaction. Les prises de position de Daniel Garrigue dans son rapport à l'Assemblée nationale montrent d'ailleurs que le modèle européen n'est pas diffusé linéairement, mais retravaillé. Nous retenons trois principaux enseignements de cette section. Tout d'abord, un déficit européen de compétitivité vis-à-vis des États-Unis est identifié et fait l'objet de réflexions communautaires. Ensuite, les domaines de la recherche et de l'innovation sont envisagés comme des solutions pour résoudre ce problème. L'espace européen de la recherche incite les pays européens à augmenter la part de leur PIB consacré au domaine de la recherche et à mettre en place des « *centres d'excellence* ». Enfin, la traduction de ces initiatives européennes en France se manifeste par un débat entre logique d'aménagement et logique d'excellence.

## 2 La problématisation au niveau national : pourquoi la PPC est-elle une politique industrielle et d'aménagement ?

La politique des pôles de compétitivité, plus que de correspondre à une politique visant l'excellence du système de la recherche français, est souvent présentée comme une politique d'aménagement ou encore une nouvelle politique industrielle. Dans quelle filiation d'action publique s'inscrit-elle et qui mobilise-t-elle ? En d'autres termes, alors que l'Europe plaide pour des solutions visant l'excellence des milieux de la recherche et de l'innovation, la politique des pôles est souvent considérée comme une nouvelle politique industrielle d'une part et une politique territorialisée d'autre part. En effet, Christophe Demazière présente la politique des pôles comme un compromis visant à « *accroître la capacité d'innovation des acteurs économiques en mettant en place ou en soutenant des collaborations par filière, sur une base territorialisée, associant l'appareil public de recherche* » (DEMAZIERE, 2006). Comment aboutit-on à un tel compromis ? Pourquoi mettre la focale sur les acteurs économiques alors même que l'Europe parle d'excellence des milieux scientifiques ? Et pourquoi intervenir sur une base territorialisée, alors que l'objectif retenu au plan national serait industriel ?

Le principal paradoxe du processus de convergence que nous étudions pour retracer l'origine de la politique des pôles de compétitivité réside dans le fait que si le problème de la compétitivité se pose au niveau européen en termes de recherche et d'innovation, au niveau du gouvernement français, ce sont les acteurs de l'aménagement et du développement industriel qui se saisissent de cette question. Pourquoi ? Une hypothèse serait d'envisager que si le domaine de la recherche est considéré comme le maillon stratégique de la chaîne de la compétitivité au niveau européen, en France, les milieux de la recherche sont réputés pour être trop déconnectés des milieux industriels (ou économiques). Ainsi, agir en concentrant les moyens dans un seul objectif d'excellence de la recherche ne conduit pas forcément à l'innovation ni à la compétitivité. Pour qu'il y ait innovation, cela suppose que les projets de

recherche soient appropriés par les milieux économiques et le marché. Par ailleurs, du point de vue de la conjoncture, les réformes néolibérales (brutales) sont difficiles à faire accepter au système français de la recherche, comme en témoigne les mouvements contre la loi de modernisation des universités en 2003. Ceci constitue un deuxième élément d'explication.

## 2.1 La politique des pôles : quelle filiation d'action publique ?

### 2.1.1 Les difficiles réformes des milieux de l'enseignement et de la recherche

Plusieurs réformes du système français de la recherche sont menées depuis les années 1980 en faveur d'un rapprochement science-industrie. Certaines vont s'attacher à structurer un environnement favorisant le transfert technologique, tandis que d'autres font tenter de rénover la structure même du système universitaire.

En 1999, la loi sur l'innovation et la recherche (portée par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, le Premier ministre et le ministre de l'Économie) lance la création de fonds d'amorçage pour le transfert de technologie et d'incubateurs dans l'objectif d'inciter les chercheurs à devenir des créateurs d'entreprises innovantes. Les universités sont ainsi invitées à devenir « *plus entrepreneuriales [c'est à dire] développant des capacités d'innovation en partenariat avec les entreprises privées* » (LACHMANN, 2010). Bien que cette ouverture ne touche pas directement à la structuration, elle tend à favoriser les coopérations entre recherche publique et secteur privé.

D'autres réformes, concernant plus directement la structure du système universitaire, rencontrent quant à elles de vives réticences de la part des acteurs. La loi de modernisation des universités de Luc Ferry est par exemple emblématique des réactions d'oppositions des milieux universitaires. Lancée en même temps que le processus de Bologne (réforme tendant à harmoniser les diplômes selon le système européen LMD Licence, Master, Doctorat), la loi dite de modernisation suscite des inquiétudes et de vives oppositions de la part des étudiants et des enseignants qui critiquent son inspiration néolibérale misant sur la concentration, la spécialisation et la mise en concurrence des établissements. Des mois de grèves marquent l'année 2003 et poussent le gouvernement à ajourner le projet d'autonomisation des universités.

Face aux résistances de l'appareil public de l'enseignement et la recherche, la politique des pôles de compétitivité (politique territorialisée visant à accroître les capacités d'innovations des acteurs économiques) apparaît en 2004 comme un moyen de contourner ces résistances et de faire évoluer les milieux de la recherche français par « *effet d'entraînement* » (DEMAZIERE, 2006). C'est en effet au travers de la mise en place de différents « *dispositifs d'action publique* » tels que les génopôles, les incubateurs, ou encore les pôles de compétitivité en 2004 que le changement institutionnel en faveur d'une économie dite de la connaissance va se réaliser (BRANCIARD et CRESPIY, 2007). Rappelons que les pôles de compétitivité ont vocation à faire émerger des projets collaboratifs entre au moins deux entreprises, un centre de formation et une unité de recherche. Ces différents dispositifs promeuvent la science comme

facteur de compétitivité.

Soulignons enfin que l'étape franchie avec la PPC est importante. Nous observons qu'à sa suite, la loi de programme pour la recherche est promulguée en 2006 et crée les PRES<sup>45</sup> (pôles de recherche et d'enseignement supérieur). La LRU relative aux libertés et responsabilités des entreprises s'impose en 2007 dans un mouvement de concentration et de spécialisation imposé par l'impératif de compétitivité. Ce mouvement de concentration se renforce par la suite avec les RTRA<sup>46</sup>, les instituts Carnot<sup>47</sup>, le Plan Campus et les différentes infrastructures issues du Grand Emprunt (I dex, Equipex, Labex, etc.), etc.

Si ce ne sont pas les acteurs de la recherche, qui s'empare de la politique des pôles ? Et de quelle manière ? Comment les contextes internationaux vus plus haut influencent-ils ou sont-ils adaptés au contexte français ? D'après un entretien avec la chargée de mission pôles de compétitivité à la Caisse des dépôts et de consignations (CDC), il semble difficile de déterminer le « père » de la politique des pôles. Toutefois, le processus de problématisation semble avoir été engagé par la DGCIS (Industrie) et la DATAR (Aménagement). « *L'idée de soutenir des pôles ou des clusters vient d'une idée commune que Christian Blanc a reprise. Il y a aussi un rapport de la DATAR qui la reprend. Et il y avait également la DLF [direction de la législation fiscale] qui voulait faire des zones franches, etc. Et tout ça a contribué à définir ce que sont les pôles de compétitivité. Mais dire qui est le père de qui c'est compliqué. Certains disent que c'est Christian Blanc qui a porté cette idée-là, mais je pense que cette idée était dans l'air. Peut-être que Christian Blanc a été visible de l'extérieur. Mais lorsqu'il a fallu transformer la belle idée en quelque chose qui marche, c'est surtout la DGCIS et la DATAR. Et par rapport à l'idée originale, ça a un peu changé. Par exemple, on attendait 15 pôles et on en a labellisé 71.* » Revenons dès lors sur les activités de la DGCIS et de la DATAR dans les années 1990-2000. Comment l'idée de la politique des pôles de compétitivité les a-t-elle gagnées ?

Notons simplement en guise de transition que ces deux domaines politiques se retrouvent en pleine mutation dans les années 1980-90. Les politiques industrielles et d'aménagement ayant été très marquées par une intervention *dirigiste*, voire *colbertiste*, de l'État (E Cohen), doivent retrouver leurs marques dans un contexte de restriction budgétaire où la décentralisation et l'intégration européenne font partie des données à prendre en compte et contraignent l'action étatique. Guillaume Thibault parle même de la fin de la politique industrielle française en parlant des années 1990. Il souligne plusieurs signes de ce retrait de l'État en matière de politique industrielle, dont notamment la coupe budgétaire du ministère de l'Industrie par Alain Madelin, ministre en 1988 (10 milliards de francs) et son rattachement en 1997

---

45. « *Les PRES (...) sont conçus pour fédérer des établissements d'enseignement supérieur et de recherche autour d'activités communes, et promeuvent une logique de site, transdisciplinaire* » (LEFEBVRE et PALLEZ, 2008).

46. « *les RTRA ont pour but de rassembler, autour d'un noyau dur d'unités de recherche proches géographiquement, un masse critique de chercheurs de très haut niveau, fédérés dans le cadre d'une stratégie partagée autour d'un objectif scientifique commun* » (ibid.).

47. « *Les instituts Carnot, enfin, visent à favoriser les relations partenariales entre laboratoires et entreprises, et les transferts de technologie, par un système d'incitation financière (abondement), dans le cadre d'une stratégie de recherche identifiée* » (ibid.).



au vaste MINEFI. « *L'industrie est reléguée au second plan institutionnel* » (THIBAUT, 2008, p. 69). La DATAR de son côté est menacée par les processus de décentralisation et d'intégration européenne qui grignotent progressivement ses missions de développement des territoires. Le démantèlement du Commissariat général au plan au début des années 2000 invite la DATAR à renouveler son approche et à « *faire preuve de son utilité* » (DEMAZIERE, 2006). Ce contexte des années 1990 semble appeler au renouvellement des politiques industrielles et d'aménagement.

### 2.1.2 Les acteurs des politiques industrielles se mobilisent sur les sujets liés à l'innovation

Les politiques industrielles en France sont très marquées, comme les politiques d'aménagement, par le contexte des Trente Glorieuses. Cette période est emblématique de l'interventionnisme étatique qu'Élie Cohen qualifie de « *Colbertisme high-tech* ». De grands projets de décentralisation industrielle, technologique et scientifique sont menés en cohérence avec la planification économique du Commissariat général au plan. Cette période, rendant visibles des actions principalement sectorielles, nous fait souvent oublier qu'une politique industrielle peut aussi se déployer sur un volet plus horizontal, c'est-à-dire concernant l'environnement des industries plutôt que leur secteur. Or, si avec la crise économique et les débuts d'une politique industrielle européenne dans les années 1980, les grands projets sectoriels touchent à leur fin, les politiques horizontales, elles, moins visibles, vont travailler à l'émergence d'un environnement scientifique, technologique et économique propice à l'innovation et à la compétitivité. C'est notamment l'une des missions de la Digitip (direction générale de l'Industrie, des Technologies de l'information et des Postes).

Dans les années 1990, la DGCIS n'existe pas encore. Les missions du ministère de l'Industrie sont confiées à deux directions qui fusionneront dans la DGE en 2005<sup>48</sup>. Il s'agit de la DARPMI (Direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie) et de la DIGITIP (direction générale de l'Industrie, des Technologies de l'information et des Postes). La DARPMI a un rôle essentiellement d'administration de gestion en relation avec les DRIRE, les CCI, les formations professionnelles et d'apprentissage, etc. Elle anime le réseau des DRIRE, et s'occupe des missions de développement industriel régional. La DIGITIP, créée en 1998, reprend les compétences de l'ancienne DGSI (direction générale des stratégies industrielles) et de la DPT (direction des postes et des télécommunications). Elle est particulièrement marquée par la personnalité de Jeanne Seyvet<sup>49</sup>, qui la dirige de 1999 à 2005. La DiGITIP « *est chargée de proposer et mettre en œuvre les actions propres à créer un environnement favorable au développement de l'industrie en France, à développer la compétitivité industrielle du territoire français et à accroître la compétitivité internationale des entreprises industrielles et du secteur des postes et des télécommunications* » (rapport d'activités de la DiGITIP 1998). Pour cela, elle anime la concertation avec les entreprises et les

48. Devenant la DGCIS en 2009, pour redevenir DGE en 2014.

49. Issue du corps des Mines, Jeanne Seyvet travaille au ministère de la recherche de 1989 à 1995 où elle est appelée à co-diriger l'ANVAR. Elle prend ensuite la tête de la DiGITIP à sa création en 1998 jusqu'à sa fusion avec la DARPMI en 2005.

organismes qui les représentent au sein de la CPCI (commission permanente de concertation à l'industrie), elle participe à l'animation des DRIRE, fixe les objectifs d'établissement publics tels que l'AFNOR, l'ANVAR, l'INPI, et des centres techniques industriels. Soulignons que tous ces organismes représentent autant d'acteurs (en interaction avec la DiGITIP) ayant pu jouer un rôle dans la construction de la politique des pôles, où il est question de favoriser l'innovation industrielle. Or, ces liens sont difficiles à révéler. Notons simplement que la CPCI a publié un rapport sur l'état de l'industrie française en 2002, qui montre bien les attentes des grands industriels français en matière de politique industrielle. Nous y reviendrons au moment de présenter le contexte politique de 2002.

D'après ses rapports d'activité, les travaux de la DiGITIP apparaissent également très articulés aux initiatives européennes en matière de recherche et d'innovation. Elle joue un rôle important dans le lancement des PCRD. En 2000, elle a plus particulièrement participé à la préparation du Conseil de l'Industrie de l'Union européenne (Présidence française de l'UE en juin-décembre 2000) en organisant deux colloques importants : IST 2000 à Nice<sup>50</sup> et « *Vers un espace européen de la recherche* » à Lyon.

Enfin, deux instruments de la DiGITIP préfigurent la construction de la politique des pôles de compétitivité : les RRIT (réseaux de recherche et d'innovation technologique) et les CTI (Centre technique industriel). Dans le cadre de son action en faveur de la compétitivité industrielle et de l'innovation, la DiGITIP participe activement (avec le ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Technologie) à la création des réseaux de recherche et d'innovation technologique, réseaux qui permettent des collaborations plus étroites entre industrie et recherche publique pour stimuler la recherche technologique et accélérer le développement de produits et de services nouveaux. Les CTI, quant à eux, sont des établissements d'utilité publique qui visent à mutualiser les moyens des professions industrielles (par exemple dans les domaines du décolletage, de la construction métallique, du papier, de l'habillement, etc.) et notamment dans les domaines de la veille technologique, du transfert de technologie, de la formation professionnelle et de la participation aux programmes européens. Ils sont, avec les RRIT et les Systèmes productifs locaux de la DATAR, les principaux ancêtres de la politique des pôles. Aussi, nous remarquons que la DiGITIP a, depuis les années 1990, la culture des appels à projets. Elle lance en 1998 les appels à projets « *Performance* » et « *Technologies* » pour soutenir la recherche et développement.

En résumé, principale incarnation de la politique industrielle, la DiGITIP semble empreinte depuis longtemps de la problématique de l'innovation, en interaction avec de nombreux acteurs qu'elle peut influencer et qui peuvent l'influencer réciproquement (notamment les industriels au travers de la CPCI, mais aussi l'AFNOR, l'ANVAR, l'INPI). Au cours des années 1990, elle développe deux instruments qui semblent préfigurer les pôles de compétitivité : les CTI et les RRIT.

---

50. Cette conférence rassemble 4000 spécialistes des technologies de l'information, industriels et grands décideurs à Nice du 6 au 8 novembre. Elle s'intitule « *Une société de l'information pour tous* » et est organisée avec la commission européenne pour mettre en avant les résultats obtenus dans le cadre de son programme IST (technologies de la société de l'information)

### 2.1.3 La DATAR s'implique dans les sujets liés à la compétitivité

La DATAR est créée en 1963. Elle est une administration interministérielle de mission. C'est-à-dire que contrairement au ministère de l'Industrie, et plus précisément à la DARPMI, elle ne s'appuie pas sur des services déconcentrés qui prennent part à la gestion territoriale. Elle intervient plutôt de manière ponctuelle et *ad hoc* en fonction de ses missions. Elle est donc une administration relativement légère (comptant entre 100 et 200 agents) (ALBERTINI, 2006) et endosse un rôle de « *coordination et d'impulsion* » (BODIGUEL, 2006). D'après son propre rapport d'activités, elle est chargée de « *préparer, d'impulser et de coordonner les décisions relatives à la politique d'aménagement du territoire conduite par l'État. Son activité, inscrite dans un objectif de cohésion et de développement équilibré et durable du territoire national, en fait une instance atypique à la croisée des politiques ministérielles sectorielles* » (rapport d'activités 2001). Placée sous la responsabilité directe du Premier ministre, elle a également en charge la préparation et l'animation des CIADT, comités interministériels d'aménagement et de développement du territoire, ce qui lui permet d'avoir une certaine influence. « *Sa possibilité de préparer l'ordre du jour et les dossiers du CIADT, d'en informer à son gré les ministères intéressés, d'en débattre avant avec le Premier ministre et d'en suivre les décisions lui [confère] un avantage important* » (ibid.).

La DATAR, au travers de son histoire et de ses initiatives, a fortement contribué à l'élaboration d'une doctrine d'aménagement « *à la française* » conjuguant : « *grands projets d'équipement, soutien aux territoires et accompagnement des initiatives locales* » (ALBERTINI, 2006). Or, plusieurs éléments vont faire évoluer cette conception et son action.

Nous distinguons trois tendances dans les actions de la DATAR :

— De sa création à 1973 :

Au moment de sa création, la DATAR s'attache à rééquilibrer le territoire français, à répartir les activités en impulsant des grands projets d'aménagement (à la suite du constat de Jean François Gravier révélé en 1947 dans Paris et le désert français) dans une logique d'équité territoriale. Elle mène plusieurs opérations de décentralisation industrielle en lien étroit avec le Commissariat général au plan, à l'instar du développement des activités aérospatiales dans le Sud Ouest.

— De 1973 aux années 2000 :

Avec le choc pétrolier et la crise économique, ce modèle d'aménagement montre ses limites et doit être renouvelé. L'action étatique se fait de moins en moins monopolistique. Les lois de décentralisation et le mouvement de déconcentration d'une part et l'intégration européenne d'autre part favorisent une action moins centralisée, plus fragmentée et hétérogène, qui s'appuie sur le développement local et l'affirmation des identités territoriales (FAURE et NÉGRIER, 2007). Christophe Demazière parle de « *course aux territoires* » (DEMAZIERE, 2006).

Soulignons qu'à partir de ce moment, marqué également par l'ouverture des économies et la globalisation des échanges, les discours sur la concentration des richesses en région parisienne se nuancent progressivement. L'intégration européenne et les polarisations

autour de la « *Banane bleue* » révèlent par exemple « *le caractère déterminant des effets de taille critique dans la compétition économique* » (ALBERTINI, 2006). La logique de redistribution entre les territoires s'assèche progressivement au profit d'une logique favorisant la création de valeurs et la compétitivité. « *Le processus de redistribution entre les territoires est d'abord le résultat de politiques indirectes redistributives entre les individus, et cet équilibre n'est tenable que si les activités créatrices de cette valeur redistribuée restent compétitives pour alimenter ce mouvement de transfert* » (ibidem.). La DATAR perd donc progressivement son monopole de l'aménagement depuis la décentralisation et l'intégration européenne à partir des années 1980. Les investissements régionaux à destination de l'aménagement et les fonds structurels européens dépassent, dès les années 1990, les fonds de la DATAR dédiés à l'aménagement. Son rôle reste important, mais n'est plus central. Elle met en place les programmes financés par la commission européenne (fonds structurels européens) ainsi que les dispositifs contractuels entre État et collectivité (CPER) dans le cadre de la décentralisation. Toutefois, comme pour contrebalancer cette perte de monopole, son rôle s'étend à partir des années 1980 vers le traitement des défaillances d'entreprises et les reconversions industrielles, volet défensif du redéploiement industriel (ibidem.). Ce rôle se formalise dans les années 2000 au travers des « *contrats de site* » et des missions d'anticipation des mutations économiques (MIME). Elle maintient enfin son rôle (central) d'impulsion en matière d'aménagement économique, avec la mise en place des technopôles, puis des systèmes productifs locaux (SPL) dans les années 1990.

— Depuis les années 2000 :

À partir des années 2000 enfin, son action s'oriente de manière plus explicite vers la compétitivité des entreprises et des territoires. Elle devient la DIACT en 2005, délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires, et participe à la diffusion de deux types de compétitivité selon Jean-Benoît Albertini (ibid.) :

- la compétitivité des systèmes productifs au travers des SPL ;
- la compétitivité et l'attractivité des territoires dans ses actions coordonnées avec l'Agence française des investissements internationaux (AFII).

Nous considérons, à la suite d'Albertini, que cette évolution ne se fait pas forcément vers une conception élitiste du développement « *qui se concentrerait sur les seuls leaders mondiaux* ». En effet, les SPL ont pour principal objectif de soutenir l'ancrage territorial des entreprises et des compétences technologiques dans un contexte de multiplication des délocalisations et de désindustrialisation. C'est plutôt la diversité des territoires qui devient le principe d'action de la DATAR qui mise au travers des SPL sur les coopérations entre des acteurs hétérogènes.

La DATAR lance le premier appel à projets concernant les SPL en 1997. Ce dernier propose de labelliser des territoires marqués par le regroupement (physique) d'entreprises d'un même domaine d'activité. Ces territoires, labellisés « *SPL* », ont accès à des financements particuliers. Cette initiative reprend assez clairement le modèle des districts industriels dé-

crits par Marshall et Becattini. Il s'agit de faire émerger (ou de reconnaître et valoriser) des collaborations entre entreprises (souvent PME) d'un même secteur d'activité et situées dans un même territoire. Les plus emblématiques sont les SPL de la vallée de l'Arve (dans le décolletage), du Choletais (dans l'habillement) et du Jura (concernant les lunettes) où les activités économiques ont un caractère traditionnel. La politique des SPL est une politique incitative. Au départ, l'enveloppe budgétaire qui lui est consacrée représente environ 10 millions de francs, ce qui, divisé par le nombre de SPL labellisés, ne représente qu'environ 100 000 francs par SPL. Toutefois, elle demeure une première initiative qui incite les acteurs publics locaux et les acteurs économiques à se mettre autour de la table pour penser ensemble à une stratégie de développement commune (GUILLAUME, 2008). Bien qu'elle ne vise pas les mêmes entreprises ni les mêmes cycles économiques que la politique des pôles (très orientée sur l'innovation), on peut inscrire ces deux politiques dans une même filiation : celle des politiques de cluster. D'autant plus que des appels à projets sur l'innovation et les coopérations internationales sont lancés à destination des SPL en 2001 et 2003.

Enfin, soulignons que, contrairement au domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, la DATAR est plus encline à se saisir du sujet de la compétitivité. En 2001, son délégué général (Jean-Louis Guigou) dirige un rapport du CAE (conseil d'analyse économique) concernant la réaction du milieu de l'aménagement à l'injonction de l'innovation et de la compétitivité. Il présente le renouvellement de la politique d'aménagement et le scénario du polycentrisme maillé (GUIGOU et al., 2001). La présence d'un rapport sur l'aménagement du territoire dans cette instance économique a attiré notre attention. Il atteste que (tout comme pour l'industrie) une réflexion sur le renouveau de la politique d'aménagement est lancée. En pointant l'émergence des grandes métropoles régionales, le développement d'un espace économique européen, et l'arrivée d'un nouveau paradigme économique, les auteurs soulignent la nécessité de repenser l'aménagement du territoire. Ils présentent les phénomènes d'agglomération comme nécessaires au processus de croissance. « *Le problème de la France n'est plus de répartir, mais de renforcer. Puisque la concentration est inévitable [les auteurs] préconisent de multiplier les lieux d'agglomération au-delà de la seule région capitale tout en les structurant en réseau : c'est le scénario du polycentrisme maillé* » (ibid., p. 7). Ce scénario s'appuie sur un approfondissement de la décentralisation pour lequel l'État doit veiller à « *limiter les stratégies de concurrence entre collectivités locales et favoriser les coopérations* ». Enfin, ce rapport n'est pas centré sur l'innovation ou la politique industrielle, mais sur le territoire et son organisation<sup>51</sup> pour maximiser « *sa cohésion et sa compétitivité* ». « *Tel est l'objet du scénario du polycentrisme maillé, scénario qui s'appuie sur les forces économiques à l'œuvre (phénomènes d'agglomération, économie du savoir à l'heure des réseaux et des organisations), mais en cherchant à en tirer parti pour assurer le développement de l'ensemble des territoires.* » Nous soulignons avec ce rapport que si des questions économiques,

51. « *Le territoire n'est donc plus seulement le réceptacle géographique neutre où des entreprises, des collectivités et des individus inscrivent leurs actions (économie de cueillette). Il est devenu acteur à travers le produit de leur interaction (économie des organisations). La compétitivité ne se joue plus à partir d'un modèle unique de développement, mais au contraire à partir de la diversité des modes d'organisation et de partenariat entre les 3E – l'État, les élus et les entreprises – au sens large. Tel est « le passage de la géographie des coûts à la géographie des organisations » (Pierre Veltz).* » (GUIGOU et al., 2001, p. 15).

et même industrielles, dominaient largement les premières analyses du CAE en termes de compétitivité (comme vu dans la première section), les réflexions s'ouvrent progressivement à l'aménagement. Nous émettons l'hypothèse que l'aménagement est un domaine qui permet de dépasser les oppositions/divergences entre les différentes approches économiques (entre politiques horizontales et politiques verticales notamment). L'aménagement pourrait dès lors être envisagé comme une solution (un compromis?) pour favoriser la croissance et l'entrée dans une nouvelle économie compétitive.

Pour conclure, ces présentations nous permettent particulièrement bien de voir que politique industrielle et politique d'aménagement sont liées depuis longtemps. « *Au colbertisme industriel correspond le modèle des pôles de croissance forgé par François Perroux (Perroux 1964)* » (GRANDCLEMENT, 2012). Ces liens s'illustrent plus récemment dans les dispositifs des technopôles, des SPL et depuis 2004 des pôles de compétitivité.

Ainsi présentées, la DiGITIP et la DATAR apparaissent toutes deux porteuses de « l'idée » des pôles de compétitivité, mais de deux manières différentes. La DiGITIP est imprégnée dès les années 1995 de la nécessité de renouveler la politique industrielle en investissant sur l'innovation, la technologie et surtout sur le transfert technologique des laboratoires aux entreprises. Une solution pour stimuler l'innovation se trouve d'après elle dans la mise en place de réseaux entre les acteurs économiques. Son action s'inscrit dans la droite ligne de la Stratégie de Lisbonne. La DATAR quant à elle, est plutôt marquée par la dynamique territoriale. Le cluster est son nouveau modèle, spatial, d'aménagement du territoire. Revenir sur ces contextes des années 1990-2000 révèle que des « solutions » existent déjà, pour répondre à des problèmes qui se posent déjà de stimulation de l'innovation, ou plus largement du développement économique des territoires. Abordons désormais comment ces deux façons de poser et de répondre au problème de la stimulation de l'innovation vont progressivement s'hybrider.

## 2.2 Construction collective d'une solution portée au départ par la DATAR

Comment l'alternance politique de 2002 peut être considérée comme l'élément déclencheur du renouvellement de la politique industrielle et de la construction de la politique des pôles de compétitivité? Ce nouveau facteur, d'ordre politique, à prendre en compte pour expliquer l'émergence de la politique des pôles de compétitivité, nous rappelle le modèle du *policy window* développé par John Kingdon en 1984. D'après lui, trois courants sont à l'origine de la mise sur agenda d'une politique : le *problem stream*, le *policy stream* et le *political stream* (KINGDON, 1984). À l'image d'une mission spatiale qui ne peut démarrer que lorsque les astres sont alignés, une politique publique n'émerge d'après lui que lorsque ces courants se rejoignent. 1/Le problème est construit et partagé (au moins par une coalition d'acteurs). 2/Des solutions existent déjà et attendent un problème à résoudre. 3/Les événements politiques rendent ou non favorable la prise de décision. Nous avons vu dans les sections précédentes comment le problème de la stimulation de l'innovation avait fait l'objet de multiples problématisations et comment des solutions (instruments) existaient pour

y répondre. Voyons désormais comment le changement politique de 2002 va déclencher la décision de construire une politique des pôles de compétitivité, et comment celle-ci va être mise en scène. En effet, jusqu'ici on ne parle pas de politique de pôles de compétitivité. Nous avons abordé la construction d'un problème autour de l'innovation et de l'aménagement économique. À partir de 2002, on parle de pôle d'excellence, puis de pôle de compétitivité en 2003. L'expression sera stabilisée et attachée à une définition précise en 2004, au moment de la publicisation de la PPC.

### 2.2.1 L'alternance politique comme déclencheur d'un changement de politique en faveur de l'innovation et de la compétitivité

Le renouvellement de l'action publique en matière industrielle et d'aménagement semble très lié au changement politique de 2002, qui se manifeste par l'arrivée de Jean-Pierre Raffarin au gouvernement. Le 7 mai 2002, Jean-Pierre Raffarin est nommé Premier ministre, par le Président Jacques Chirac, suite à la démission de Lionel Jospin au lendemain des élections présidentielles. Ce changement intervient après cinq ans de cohabitation entre une Présidence RPR et un Premier ministre PS. En outre, il acte la naissance d'un nouveau parti de droite, l'UMP, qui obtient la majorité absolue aux élections législatives de juin 2002. Ce changement politique nous intéresse, car il s'accompagne de changements institutionnels significatifs. Par exemple, les ministères des Affaires étrangères, de la Défense, du Budget et de la Ville sont renforcés. De même, les délégations des ministères en place évoluent : la délégation à l'enseignement supérieur et la recherche est supprimée tandis que sont créées, entre autres, les délégations à l'industrie, à la recherche et aux nouvelles technologies, et au commerce extérieur. Ainsi nous interprétons ce changement politique comme l'élément déclencheur de la mise sur agenda de la PPC.

En décembre 2002, les questions de politiques d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation sont à l'agenda des conseils des ministres :

- Le conseil des ministres du 23 octobre 2002 annonce de nouvelles perspectives pour l'enseignement supérieur (ministre de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche, Luc Ferry).
- Celui du 4 décembre 2002 présente une communication sur la politique de la recherche (ministre déléguée à la recherche et aux nouvelles technologies, Claudie Haigneré).
- Le conseil des ministres du 11 décembre 2002 annonce l'engagement du gouvernement dans une politique en faveur de l'innovation (ministre déléguée à l'Industrie, Nicole Fontaine).

Ces différents conseils des ministres illustrent bien que les enjeux liés aux domaines de la recherche et de l'innovation sont mis à l'agenda du nouveau gouvernement français et sont vite liés aux politiques industrielles et technologiques. Le nouveau gouvernement retient un ensemble de mesures destinées à optimiser le dispositif national de recherche (développement des financements sur projets, renforcement des liens entre organismes publics et entreprises, etc.). Il entend par ailleurs appliquer la stratégie de Lisbonne en se donnant l'« *objectif stratégique majeur* » d'atteindre 3% des dépenses intérieures de R&D (DIRD) par rapport

au PIB d'ici 2010. Soulignons ici que la DiGITIP a contribué fortement à la conception du plan présentée par Nicole Fontaine. Ce plan comporte six mesures qui devront figurer dans un projet de loi début 2003 (rapport d'activités de la DiGITIP 2002, p. 30-31).

1. Pour ceux qui apportent aux sociétés innovantes les moyens de se développer, il sera créé un dispositif juridique et fiscal d'investisseur individuel en innovation (3I).
2. Les jeunes entreprises innovantes bénéficieront d'allègements d'impôts et de charges dès lors qu'elles ont moins de 10 ans et sont durablement actives en R&D.
3. Les entreprises bénéficieront de nouvelles réductions d'impôt sur leurs investissements en R&D (taxe professionnelle, amortissement dégressif accéléré) et une réflexion sur l'évolution du crédit impôt recherche sera engagée en 2003.
4. Les circuits d'aides à l'innovation seront simplifiés par la décentralisation et la déconcentration, en confiant à l'agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR) un rôle de coordination accru dans les régions.
5. La valorisation de la R&D dans les laboratoires et les entreprises sera favorisée par des mesures concrètes, notamment pour rapprocher les chercheurs de l'industrie, les inciter à déposer davantage de brevets et augmenter les moyens en faveur de l'amorçage.
6. Une série d'actions sera organisée afin d'accroître le nombre des vocations d'étudiants dans le domaine de la recherche et de l'innovation. En outre, des initiatives européennes seront proposées par la France à l'échelon communautaire.

Ce moment de mise à l'agenda des politiques de recherche et d'innovation (2002) est suivi en 2003 d'une réflexion sur la valorisation des « *pôles de compétitivité* » français (sans que ceux-ci n'aient encore de véritable définition). Il faut attendre le début de l'année 2004 pour que le gouvernement s'engage dans « *la politique des pôles de compétitivité* », année au cours de laquelle plusieurs rapports s'attacheront à définir plus précisément ce que recouvrent ces termes.

Comme introduit précédemment, la politique des pôles devient une construction hybride entre politiques industrielles et d'aménagement en partie en raison des difficultés que rencontre le gouvernement pour réformer le système de l'enseignement et de la recherche en 2003. Christophe Demazière dira même que la PPC a pour objectif non visible d'inciter les universités à se réformer : « *Pour l'État, plutôt que de procéder à une réforme d'ensemble des institutions de recherche et d'enseignement supérieur, qui se serait peut-être soldée par un échec, il était plus séduisant d'initier, à l'occasion de la labellisation de pôles, une évolution même incomplète et peu visible.* » (DEMAZIERE, 2006, p. 3). Ainsi, les grèves importantes de 2003-2004 dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche expliquent en partie pourquoi le ministère de l'ESR n'obtiendra pas un rôle central dans la PPC, mais plutôt secondaire, au même titre que d'autres ministères sectoriels qui interviendront comme ceux de la Défense, de l'Agriculture, etc. Les acteurs qui se saisissent de la PPC sont la DATAR et la DiGITIP.

## 2.2.2 Du changement à la DATAR : nomination de Nicolas Jacquet



## et renouvellement du dialogue avec les industriels

Après avoir mis en exergue comment la DiGITIP et la DATAR s'étaient progressivement posées le problème de l'innovation et de l'aménagement économique de façons différentes et séparées, nous constatons que c'est la DATAR qui porte (officiellement du moins) la construction de la politique des pôles au départ<sup>52</sup>. Abordons désormais son rôle dans la construction de la PPC.

### La nomination de Nicolas Jacquet à la DATAR, un profil proche des industriels

Un changement nous paraît déterminant dans ce processus : le chef de cabinet de Jean-Pierre Raffarin, Nicolas Jacquet, est nommé délégué de la DATAR le 24 juillet 2002. Son arrivée à la DATAR représente un changement important. D'abord, la mise en scène de sa nomination affiche une ambition de renouvellement. En effet, Jean-Pierre Raffarin lui adresse une lettre de mission publiée dans le rapport d'activité de 2002 : « *Un nouveau délégué, de nouvelles missions (...) La dimension européenne d'un côté, la décentralisation de l'autre, poussent à imaginer une nouvelle ambition pour la Datar... Je vous demande de concevoir ce que pourrait être une Datar rénovée et concentrée sur ses tâches prioritaires* » » (rapport d'activité de la DATAR 2002). Ensuite, le profil de Nicolas Jacquet semble relativement différent de celui de son prédécesseur Jean-Louis Guigou. Alors que Jean-Louis Guigou a un profil académique (docteur en sciences économiques, professeur d'université et haut fonctionnaire), Nicolas Jacquet semble plus orienté vers les milieux économiques. Ancien inspecteur du Trésor (énarque), il est à la fois préfet et directeur des filiales commerciales et financières de Charbonnage de France de 1985 à 1989. Par ailleurs, leurs couleurs politiques diffèrent. Jean-Louis Guigou, PS, est chargé de mission au cabinet de Michel Rocard, alors au Ministère de l'Aménagement du territoire et du Plan. Il devient directeur de la DATAR en 1990 avant d'en prendre la tête en tant que délégué en 1997. Alors que Nicolas Jacquet, proche des cercles giscardiens, est un homme de droite. D'après plusieurs articles de presse publiés au moment de sa nomination, il serait un proche de Raffarin (*Libération*, le 11 mai 2002, *comment recaser ses amis dans les cabinets*). Un autre signe de sa proximité avec les milieux industriels est son élection à la tête de la CCI de Paris en 2004 (quelque temps après la démission de Raffarin). Ainsi, l'arrivée de Nicolas Jacquet à la DATAR en 2002 marque une volonté de rupture avec la délégation Guigou installée depuis cinq ans. Les rapports d'activités de la DATAR 2002 et 2003, mais aussi le CIADT de décembre 2002 affichent cette volonté de changement.

### Le CIADT de décembre 2002 : l'annonce du changement

Le CIADT du 13 décembre 2002 annonce un renouvellement politique et de politique d'aménagement et pose ainsi les prémices de la PPC. Nicolas Jacquet le considère lui-même comme le moment de lancement de la PPC dans son ouvrage consacré « *[aux] pôles de compétitivité, le modèle français* » (JACQUET et DARMON, 2005).

52. D'après Nicolas Jacquet, la politique des pôles est le « *fruit d'une longue réflexion initiée par la DATAR et jalonnée de nombreux rapports qui ont fait émerger la nécessité d'un modèle spécifique caractérisé par sa démarche globalisante et où le volontarisme politique trouve toute sa place* » (JACQUET et DARMON, 2005).

C'est dans ce CIADT que Jean-Pierre Raffarin annonce les nouvelles orientations pour l'aménagement du territoire, huit mois après avoir pris la tête du gouvernement. Ce changement s'appuie sur quatre principes : l'articulation des territoires français à l'Europe ; la création de richesses ; l'égalité des chances territoriales ; et enfin la décentralisation. Pour répondre à ces enjeux, « *chaque territoire [devra] également participer à la future société de l'intelligence, et mettre en valeur ses pôles d'excellence économique* » (communiqué de presse du CIADT 2002). « *Regroupant réseaux technologiques conjuguant recherche privée et publique, établissements d'enseignement et entreprises innovantes* » (DP CIADT 2002 p. 4). Ainsi l'idée de la PPC est lancée et annoncée. On remarque l'utilisation du terme « *excellence* » (comme emprunté à la stratégie de Lisbonne et au 6<sup>e</sup> PCRD) qui glissera vers celui de « *compétitivité* ».

### **Le dialogue avec les industriels se renouvelle : un comité stratégique hybride est missionné pour préparer la nouvelle politique**

Premier signe de renouvellement du dialogue entre le gouvernement et les industriels, le rapport d'activités de 2002 de la commission permanente de la concertation pour l'industrie (CPCI<sup>53</sup>) souligne la rupture que représente le changement de gouvernement en matière de concertation des entreprises.

*« Contrairement à ce qui s'était passé ces dernières années, le nouveau Gouvernement place au premier rang de ses priorités le dialogue avec les représentants des entreprises pour que notre pays retrouve les chemins de la croissance et de la compétitivité industrielles. »* (CPCI 2002, p. 3)

En effet, plusieurs initiatives sont prises par le nouveau gouvernement pour rapprocher les milieux industriels des arènes de décision politique. Parmi ces initiatives, un « *comité stratégique* » hybride nous intéresse particulièrement. Il est mis en place par Jean-Pierre Raffarin en septembre 2002 dans l'objectif d'apporter des éclairages nouveaux sur l'aménagement du territoire. Ce comité est constitué uniquement d'hommes : grands industriels, académiques, consultants et hauts fonctionnaires. J.P. Raffarin remet son rapport au Premier ministre en janvier 2003. Ce dernier est intitulé « *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France : contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire* » et propose « *une véritable stratégie de rupture pour passer d'une politique essentiellement défensive et redistributive, à un aménagement du territoire résolument orienté vers la création de richesses* ». Les conclusions de ce rapport sont considérées par Nicolas Jacquet comme le point de départ de la politique des pôles (JACQUET et DARMON, 2005). Tout comme de très nombreux rapports, ce dernier part du contexte de l'élargissement de l'Europe et de l'internationalisation de l'économie pour mettre en avant « *l'essoufflement* » du modèle français, et déplore le niveau de prélèvements obligatoires. « *Pour controversé*

---

53. La CPCI est créée en 1996 pour favoriser la concertation entre industriels et pouvoirs publics. Elle publie régulièrement des rapports sur la situation de l'industrie française. Elle regroupe à parité les présidents des grandes fédérations industrielles et les représentants des pouvoirs publics. Le rapport de 2002 commence par souligner la rupture que représente le changement de gouvernement en matière de concertation des entreprises.

qu'il soit, le diagnostic d'une France qui recule oblige à replacer l'aménagement du territoire dans une logique de création de richesses et non uniquement de redistribution, oblige à s'intéresser à nouveau au développement de l'économie réelle à travers l'articulation des activités industrielles, de services à haute valeur ajoutée et de la Recherche-Développement » (DATAR, 2003, p. 7).

Ce rapport s'organise en trois parties : 1/une nouvelle donne : l'Europe et la décentralisation ; 2/les points d'ancrage de la nouvelle politique d'aménagement du territoire ; 3/Orientations. Dans la deuxième partie, qui nous intéresse particulièrement (sur la nouvelle politique d'aménagement), le premier objectif est le « *soutien des territoires à la création de richesses : pour un dialogue renouvelé avec les entreprises* ». À cet objectif correspond un instrument présenté en partie trois : « *renforcer les pôles de compétitivité européens* »<sup>54</sup>.

L'idée de pôle de compétitivité est alors liée à « *l'attractivité du site France* » et à la création d'un « *milieu favorable aux entreprises* » dans chaque territoire. Elle se déploie par ailleurs dans une logique de « *spécialisation et d'excellence* » des grandes filières productives.

« *Si la notion de pôle de compétitivité recouvre des configurations différentes en termes de taille, de technologies, de niveau de gamme, de degré d'intégration et de tissu productif, le dénominateur commun est constitué par l'ambition d'atteindre grâce à une coopération interentreprises une part de marché significative au plan européen, voire mondial. Conforter et développer les pôles de compétitivité européens est dicté par la nécessité de maintenir à long terme la France dans le peloton de tête des économies développées, notamment face à de nombreux nouveaux compétiteurs qui, de l'Europe médiane à l'extrême Orient, apparaissent sur la scène mondiale. Par de nombreux aspects, cette stratégie concerne directement les territoires : l'amélioration de l'environnement des entreprises, l'attractivité et les modes de gouvernance locale pour créer un véritable milieu innovant. Le renforcement des pôles de compétitivité de l'économie française et la contribution à l'émergence de nouvelles activités aux meilleurs standards internationaux impliquent une démarche en deux temps : identifier et faire connaître les pôles de compétitivité européens ; (...) et redéfinir les politiques publiques de soutien et de développement.* »

Ce comité stratégique nous intéresse particulièrement parce qu'il représente un « *forum* » (BOUSSAGUET, 2014), un lieu producteur d'idées et de représentations sur une politique. Il montre la proximité, dans la construction de cette politique, entre décideurs politiques,

---

54. « *L'entreprise et le territoire ont partie liée, on sait combien la compétition au fil des années devient plus sévère entre territoires, pour attirer, maintenir et développer les entreprises sur leur sol, parce qu'elles conditionnent leur développement. On reconnaît aussi de plus en plus que le succès des entreprises doit beaucoup à des éléments qui sont situés à leur extérieur, dans leur environnement, dans leur capacité à coopérer et à nouer des partenariats auxquels les territoires peuvent apporter incitations et soutiens.*

*Les conditions de localisation des activités économiques ont considérablement évolué avec la mondialisation et les nouvelles formes d'organisation des entreprises : plus orientées vers les marchés internationaux, plus mobiles dans un environnement marqué par le raccourcissement des cycles d'investissement, plus éclatées entre différents sites organisés en réseaux, les entreprises intègrent désormais les performances des territoires dans leurs stratégies d'optimisation de leurs coûts.*

À cette demande du monde de l'entreprise doit répondre une "offre territoriale" fondée sur des critères qu'il importe de mieux connaître dans un dialogue renouvelé entre chefs d'entreprises et responsables des politiques territoriales. » (rapport du comité stratégique, 2003).

hauts fonctionnaires et les milieux académiques et surtout économiques (« à cette demande du monde industriel doit répondre... »). En parallèle de ce comité stratégique, Jean Pierre Raffarin met également en place un groupe de travail composé d'industriels dont nous n'avons pas pu retracer la composition ni les actions. Il sera pourtant à l'origine du rapport de la DATAR considéré comme fondateur de la PPC (DATAR, 2004).

Enfin, en septembre 2003, la question de l'Attractivité des territoires français est mise à l'ordre du jour. Jean-Pierre Raffarin annonce des mesures d'ordre méthodologique en faveur de l'Attractivité et met en place un Conseil Stratégique de l'Attractivité. Ce conseil réunit les principaux chefs d'entreprises étrangers implantés en France ou chefs d'entreprises français implantés à l'étranger dans un séminaire gouvernemental sur l'Attractivité de la France en décembre 2003. Ce comité sera par la suite consulté sur des sujets concernant l'attractivité et l'image de la France à l'étranger.

Ainsi, les acteurs industriels participent (et sont invités à participer) à la construction des politiques industrielles et d'aménagement de manière renouvelée à partir de 2002. S'il est difficile d'appréhender concrètement le rôle des industriels et de ces commissions dans la construction de la PPC (qui n'est pas mentionnée dans leurs rapports), on peut néanmoins noter qu'ils expriment leurs besoins et orientent les diagnostics au travers de leurs rapports et de leurs réunions de concertation avec les pouvoirs publics.

## **2.3 Publicisation et scénarii retenus : politique spatiale, régionale ou technologique ?**

### **2.3.1 Le CIADT du 18 décembre 2003 : un point d'étape sur l'identification des pôles**

Le CIADT du 18 décembre 2003 sur les grands projets d'aménagement du territoire correspond à un état d'avancement d'une réflexion menée sur la faisabilité de la politique des pôles. L'expression « *pôle de compétitivité* » est utilisée à plusieurs reprises, mais pour désigner des choses encore non stabilisées. Tout se passe comme si les « *grands projets d'aménagement du territoire* » dont il est question dans ce CIADT, organisés par régions, avaient été étudiés selon deux spectres : les infrastructures de transports et les « *pôles de compétitivité* ». Cette expression revient à plusieurs reprises pour désigner des choses différentes. On parle de « *la Bretagne comme pôle de compétitivité dans le domaine des sciences et techniques de l'information et de la communication (...)* La Bretagne [doit] renforcer sa vocation de pôle de compétitivité européen et anticiper sur les systèmes d'information et de communication du futur » (CIADT 2003 p. 42). Mais on parle également du « *pôle aéronautique et espace de Toulouse* ». Ainsi, on ne sait pas encore si le pôle fait référence à une région préexistante (la Bretagne comme pôle) ou s'il désigne une nouvelle catégorie de région (le pôle de Toulouse). Parle-t-on de technopole ou de technopôle ? La définition du territoire du pôle pose déjà question en 2003. Certains pôles sont ainsi pressentis avant même que l'appel à projets ne soit sorti : le CIADT parle d'un pôle aéronautique et espace à Toulouse, de Route des Lasers à Bordeaux, mais encore des pôles Optitec, Céramique, Végépolys, etc.

En résumé ici, à la faveur du changement politique de 2002 et de la nomination d'un nouveau Délégué à la DATAR, qui s'affiche comme plus ouvert à la concertation avec les industriels, la construction (finale ?) de la politique des pôles de compétitivité est assurée par la DATAR. Enfin, le lancement de la politique des pôles est annoncé en CIADT du 14 septembre 2004. Il s'inscrit dans les objectifs fixés par les sommets de Lisbonne et dans le prolongement des décisions prises en 2002 concernant le renouvellement de la politique industrielle. Les pôles de compétitivité ont pour objectif de « *renforcer les spécialisations de l'industrie française, créer les conditions favorables à l'émergence de nouvelles activités à forte visibilité internationale, et par là améliorer l'attractivité des territoires et de lutter contre les délocalisations* » (CIADT 2004).

Les pôles de compétitivité sont alors définis comme « *la combinaison, sur un territoire donné, d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche :*

- *engagés dans une démarche partenariale destinée à dégager des synergies autour de projets communs au caractère innovant,*
- *et disposant de la masse critique nécessaire pour une visibilité internationale.* » (CIADT 2004.)

Le budget annoncé est de 25 à 30% des fonds d'intervention des ministères y participant, soit 370 millions d'euros prévus de 2005 à 2008. Ce budget concerne les dotations prévues pour « *l'émergence et le développement* » des pôles, auxquelles s'ajoutent des exonérations fiscales prévues pour les entreprises faisant partie d'un pôle de compétitivité, ainsi que des financements complémentaires en provenance des agences partenaires des politiques industrielles comme la CDC, la BDPME, l'ANVAR, etc. Nous verrons dans le chapitre 2 que ce budget évolue rapidement dans sa structuration comme dans son montant à partir de la mise en œuvre de la PPC. L'appel à projets marquant la mise en œuvre de la PPC est lancé le 2 décembre 2004 par le ministre de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer, Gilles de Robien.

### 2.3.2 Des ambiguïtés constitutives : trois scénarii pour la politique des pôles

Toutefois, avant d'entrer dans le détail de la mise en œuvre de la politique des pôles, revenons rapidement sur trois rapports qui sont traditionnellement considérés comme étant à l'origine de la PPC. Il s'agit des rapports :

- de la DATAR, 2004, *La France, puissance industrielle* ;
- de Christian Blanc, 2004, *Pour un écosystème de la croissance* ;
- de Jean-Louis Beffa, 2005, *Pour une nouvelle politique industrielle*.

Tout d'abord, nous ne les considérons pas comme étant à l'origine de la politique des pôles étant donné qu'en 2004 l'idée de la PPC est déjà très formalisée. Le rapport de la DATAR, publié en février, est sans doute celui qui a le plus contribué à orienter le processus de construction de la PPC, mais les deux autres interviennent trop tard. Ce qui ne signifie pas qu'ils n'ont pas eu d'influence sur sa mise en œuvre par la suite. Ces trois rapports re-

prennent les mêmes constats alarmants que les rapports du CAE que l'on pourrait résumer, à la suite d'Antoine Grandclément, dans l'expression « *délocalisation, décrochage, désindustrialisation* » (GRANDCLEMENT, 2012). Toutefois, s'ils s'inscrivent dans le même point de départ ils ne défendent pas les mêmes solutions, ce qui est intéressant à analyser dans notre objectif de retracer la filiation de la PPC.

- Le rapport de la DATAR dans un premier temps est, sans surprise, le plus proche de la politique retenue et annoncée en septembre 2004. Sans doute le moins politique des trois, il prend la forme d'un diagnostic de la situation industrielle française et émet des recommandations pour favoriser la compétitivité. Il parle d'une politique territorialisée qui aurait pour objectif de mettre en synergie les potentiels scientifiques, technologiques et industriels locaux par l'identification et la labellisation d'un certain nombre de pôles de compétitivité, réseaux territorialisés favorisant les liens industrie-recherche et industrie-enseignement. La dimension aménagiste est très présente dans ce rapport qui s'interroge d'emblée sur les infrastructures matérielles (en termes de transports, de haut débit, etc.) nécessaires aux pôles. En effet, la DATAR ne renonce pas à son objectif d'aménagement du territoire : « *Une politique industrielle fondée sur l'innovation ne peut donc pas se limiter à valoriser quelques pôles d'excellence de niveau international et organiser, ailleurs, un désert scientifique. C'est dans la mise en réseau des activités industrielles avec les pôles de R&D existants que doit être assuré le développement industriel des territoires français* » (DATAR 2004).
- Le rapport de Christian Blanc est quant à lui sans doute le plus cité lorsqu'on lit les travaux concernant les pôles de compétitivité. Or, il est aussi le plus éloigné de la politique retenue en septembre 2004. En effet, Christian Blanc, missionné par Jean-Pierre Raffarin et Jean-Paul Delevoye (ministre de la Fonction publique et de l'Aménagement du territoire) pour réaliser un rapport parlementaire sur les pôles de compétitivité, insiste plus sur le caractère régional des pôles de compétitivité. D'après lui, les régions sont des écosystèmes de la croissance en puissance. En mettant en synergie leurs forces scientifiques, technologiques et industrielles, ces régions deviendront des pôles de compétitivité. Ses revendications sont plus politiques que les autres. Il plaide explicitement pour que la politique des pôles de compétitivité, et plus généralement les politiques concernant l'économie de la connaissance, soit décentralisée et confiée aux conseils régionaux. Il n'en sera rien.
- Enfin, le rapport Beffa, plus tardif, est néanmoins intéressant à analyser. Il est commandité par Jacques Chirac fin septembre 2004 qui s'adresse personnellement à Jean-Louis Beffa (alors président de Saint-Gobain) pour lui confier une mission de relance de la politique industrielle. Ce rapport, réalisé par un industriel (par ailleurs président de l'association amicale des Ingénieurs du corps des mines depuis 2002) revêt une tonalité particulière. Il plaide pour la promotion par l'État de grands programmes technologiques et industriels mobilisateurs (comme dans les années 1960) coordonnant acteurs publics et acteurs privés et pour la création d'une Agence de l'innovation industrielle. Nous soulignons à la suite de Grandclément que cette promotion pour une politique technologique est a-spatiale. Il soutient l'idée de « *pôles de compétences sectoriels pi-*

*lotés par une grande entreprise associant un réseau de PME* ». Ce rôle des grandes entreprises indiqué par Beffa a sans aucun doute influencé la PPC dans sa mise en œuvre comme nous le verrons dans les chapitres suivants.

Retenons de la lecture de ces différents rapports qu’au-delà de nombreuses allégations, ce sont les rapports de la DATAR et Beffa (et non pas le rapport Blanc) qui influencent le plus la politique des pôles et qui portent les principales tensions qui la traversent entre :

- politique d’aménagement visant l’équilibre et le maillage des territoires (portée par la DATAR) ;
- politique technologique préconisant le retour de grands programmes nationaux (pouvant se développer hors-sol). Cette dimension de planification technologique ressort particulièrement à partir des années 2010 avec le programme d’investissement d’avenir et les plans de la Nouvelle France Industrielle.

Pour conclure cette deuxième section, les acteurs qui se saisissent de la question de l’excellence et de la compétitivité en France sont les acteurs de l’aménagement et des politiques industrielles. Suite au changement politique de 2002, un renouveau s’enclenche dans la manière d’aborder les politiques d’aménagement et industrielles. La DATAR, en particulier, portée par un nouveau groupe d’acteurs, est particulièrement encline à se rapprocher du champ de l’industrie, de son administration ainsi que des acteurs industriels eux-mêmes.

### 3 Conclusion

Ce premier chapitre fait part du processus complexe de mise sur agenda de la politique des pôles de compétitivité. Nous avons vu que si la politique des pôles est une politique publique française elle est très largement inspirée de contextes internationaux : injonction à la compétitivité, au modèle de cluster, et à l’innovation. Ce processus de convergence internationale, amplifié depuis la stratégie de Lisbonne, impacte (et interagit avec) le processus de problématisation de la politique sur la scène nationale. Toutefois, alors qu’au niveau européen la politique de compétitivité vise l’excellence des milieux scientifiques, en France, ce sont les milieux industriels et de l’aménagement qui s’en saisissent. Ceux-ci, porteurs d’une histoire et d’instruments qu’ils ont créés vont tenter de s’approprier l’opportunité de cette problématisation. C’est pourquoi la politique des pôles de compétitivité a cette caractéristique bien française d’être traversée de différentes tensions la faisant tantôt pencher du côté d’une logique d’aménagement équilibré, tantôt du côté d’une concentration et de spécialisation.

On observe une accélération du processus avec le changement politique de 2002, ce qui nous laisse penser que nous sommes en présence d’une « *fenêtre d’opportunités* », concept développé par John Kingdon pour mettre l’accent sur la multitude des causes ou facteurs de la construction d’un problème public.

Enfin, cette dernière phase de construction et de publicisation de la politique des pôles est portée par la DATAR, qui pourrait aussi être considérée comme un « *entrepreneur politique* ». C’est en effet la DATAR qui prend particulièrement en charge la construction de la politique

des pôles dans les années 2002-2004. Toutefois, plusieurs ambiguïtés subsistent au moment de sa publicisation et révèlent que le débat n'est pas tranché entre politique d'aménagement, politique régionale ou politique industrielle et technologique.

« *La notion de mise sur agenda ne peut pas se limiter à la seule phase d'émergence du problème. La plupart des problèmes n'obéissent pas à un schéma trop simplifié dans la mesure où ils connaissent une véritable carrière, marquée de discontinuités temporelles, ponctuées de réémergence, de redéfinition et de requalifications successives* » (GARRAUD, 2014, p. 56). Si la DATAR semble avancer des pions en 2004, le tour n'est pas joué. Reste la mise en œuvre de la politique des pôles. Comment la mise en œuvre opérationnelle prolonge-t-elle ou rompt-elle avec le processus de mise sur agenda décrit ? Le délégué à la DATAR change à nouveau en 2004. Nicolas Jacquet est promu directeur général de la CCIP en 2004 et est remplacé par Pierre Mirabaud. Par ailleurs, nous avons souligné que la DGE bénéficiait d'une administration déconcentrée, contrairement à la DATAR. Cette caractéristique pourra influencer la mise en œuvre de la politique des pôles. En effet, la DGE relativement silencieuse dans le processus de construction de la PPC semble acquérir une nouvelle place au moment de la mise en œuvre.



## CHAPITRE 2

---

# QU'EST-CE QU'UN PÔLE DE COMPÉTITIVITÉ ?

---

Une fois la politique des pôles de compétitivité lancée, comment la définition de pôle de compétitivité se stabilise-t-elle ? Nous avons vu dans le chapitre précédent que certaines ambiguïtés subsistent à l'issue du processus de mise sur agenda et de prise d'une décision publique. La Datar, la DGE, les industriels et autres experts sont autant d'acteurs ayant des projections différentes concernant les pôles de compétitivité. Abordons désormais comment les textes de mise en œuvre définissent ce qu'est un pôle. Que peut-on dire sur les compromis et les tensions entre la DATAR et la DGE dans la mise en œuvre de la politique des pôles ? Comme introduit en amont, si la politique des pôles est une politique constitutive (selon la typologie de Lowi), elle constitue à la fois une nouvelle entité (le pôle) et de nouveaux cadres d'interaction entre les acteurs du développement économique et de l'innovation. Nous aborderons donc le processus de mise en œuvre de la politique des pôles de deux manières :

- En analysant d'abord les éléments de définition de la nouvelle entité créée. Comment le législateur envisage-t-il son périmètre, son fonctionnement et son statut. Nous considérons que ces éléments sont autant d'indices révélateurs des compromis réalisés au sein de la puissance publique (Chapitre 2).
- En nous intéressant ensuite au système d'acteurs mobilisé pour faire émerger les pôles et aux cadres d'interactions prévus pour hiérarchiser leurs relations (Chapitre 3). Nous verrons par exemple que les collectivités sont tenues à l'écart du processus de mise en œuvre de la politique des pôles tel qu'il est prévu par le législateur, ce qui est paradoxal dans un contexte de territorialisation de l'action publique et d'approfondissement de la décentralisation (acte II, 2004).

Pour le moment, focalisons notre attention sur les éléments de définition des pôles. Qui sont-ils ? Comment le législateur les conçoit-il ? Le pôle de compétitivité ne correspond ni

à une administration, ni à une collectivité, ni à une agence de développement économique locale. Revenir sur ses définitions (et notamment de périmètre et de fonctionnement) et son rôle envisagé dans l'action publique devient alors une étape nécessaire.

La définition de ce que représente un pôle de compétitivité n'est pas claire. De multiples définitions ont été données par des acteurs différents, elles restent souvent floues et évoluent dans le temps. Il en est de même pour les rapports ambigus qu'entretiennent les pôles au(x) territoire(s). Qu'est-ce qu'un pôle de compétitivité ? Et comment penser son rapport au(x) territoire(s) ? Cette relative indétermination indique que si la politique des pôles est territorialisée, son mode de territorialisation fait l'objet d'hésitations et évolue. Nous émettons l'hypothèse que cette indétermination est liée à l'hybridation des acteurs qui se sont saisis de la PPC. Elle semble par ailleurs caractéristique des politiques constitutives qui se construisent en réponse à diverses pressions et qui arborent un caractère relativement souple (voire imprécis) dans l'objectif de coller aux demandes du terrain, d'offrir « *des positions d'échange et d'ajustement que la puissance publique investit de valeur, de légitimité ou de cognition* » (DURAN et THOENIG, 1996). Tentons néanmoins d'aborder ce que l'État entend constituer derrière la terminologie « *pôle de compétitivité* ». Regarder les critères établis par le législateur pour faire émerger des pôles de compétitivité nous permet de retracer les intentions initiales de la politique des pôles et les compromis réalisés (ou non) entre différents acteurs de la puissance publique, et *in fine* de mettre en perspective et de mieux interpréter les résultats de notre enquête de terrain (dans les parties 2 et 3).

Nous verrons dans un premier temps que si l'objectif affiché est de créer des clusters, les pôles sont bien plus des organisations, c'est à dire des tentatives de créer un nouvel ordre dans le territoire. Autrement dit, ils ne sont pas de simples réseaux (1). Nous verrons ensuite comment ces organisations sont définies de manière localisée (et non pas hors-sol) et selon une certaine hiérarchie (2). Enfin, si les pôles sont des organisations, nous verrons qu'ils représentent des organisations incomplètes, et surtout enchâssées dans d'autres processus de décisions qui les dépassent. Ce qui fait d'elles des organisations structurellement faibles (3).

## 1 De l'idée de cluster à la constitution d'organisations

Les textes de publicisation et de promotion de la PPC (les rapports accompagnant son lancement, les discours, etc.) attachent presque tous l'idée de pôle de compétitivité à la notion de cluster (DARMON, 2004 ; BLANC, 2004). Nous avons vu que l'idée de cluster était issue d'un processus de convergence international et représentait un bon compromis entre les acteurs de l'aménagement et des politiques industrielles. En effet, se référer au modèle du cluster permet de justifier une politique territorialisée favorisant la concentration et la spécialisation, tout en restant ouvert à plusieurs territoires et plusieurs secteurs. Tout territoire et tout secteur peuvent devenir a priori le terreau d'un cluster, ce qui favorise le compromis et le consensus. Or, l'examen du processus de mise en œuvre révèle qu'un pôle de compétitivité ne correspond pas tant que ça aux modèles de cluster (que nous avons abordés en introduction). D'une part, il ne se manifeste pas par une concentration géographique des entreprises, mais plutôt par leur mise en réseau, ce qui lui offre une assise spatiale relativement

lâche. D'autre part, il ne représente pas un ordre social spontané, mais plutôt la tentative d'organisation d'un nouvel ordre.

## 1.1 L'ambition de créer des clusters

### 1.1.1 Les rapports et Les discours se réfèrent au modèle de la Silicon Valley

Dans un premier temps, les rapports accompagnant la publicisation de la politique des pôles ((DARMON, 2004; BLANC, 2004) principalement) sont bien construits autour de la notion de cluster (et l'idée d'agglomération d'entreprises d'un même secteur). L'objectif premier de la politique des pôles, conformément à ce que l'on a vu dans le chapitre 1, est bien de stimuler l'économie de la connaissance (et l'innovation collaborative) dans les territoires au travers d'une politique incitant à la concentration spatiale des entreprises. L'exemple de la Silicon Valley constitue une référence commune dans les rapports participant à la définition des pôles de compétitivité comme dans les discours.

Le rapport de la DATAR, par exemple, cite explicitement les politiques de cluster de nos voisins européens comme des bonnes pratiques dans une étude de benchmark. Il réalise également un diagnostic de la situation française en matière d'agglomération des entreprises et plaide clairement pour la mise en place d'une politique de spécialisation et de concentration des entreprises : « *Pour le niveau d'exigence retenu par la Datar, on peut identifier 530 agglomérations d'établissements regroupant, dans 147 des 348 zones d'emplois que compte la France, plus de 27 000 « entreprises » regroupant près de 900 000 salariés. Ces agglomérations constituent une condition nécessaire, mais non suffisante des réseaux d'entreprises* » (DARMON, 2004, p. 4). Ces agglomérations sont définies comme « *des concentrations d'entreprises évoluant dans de mêmes secteurs d'activités ou des secteurs complémentaires* » et présentées comme une condition nécessaire à la compétitivité.

Dans le rapport de Christian Blanc, l'idée de cluster est, dans la même veine, fondamentale (bien que les recommandations pour la mise en œuvre opérationnelle de cette idée sont différentes comme nous le développons dans le paragraphe suivant). Non seulement il consacre une partie de son rapport à rappeler que la logique de cluster est un facteur décisif de compétitivité (p. 12 à 20). Mais en plus, il définit clairement le pôle de compétitivité comme un cluster en reprenant sa dimension géographique d'agglomération : « *Le pôle de compétitivité, objet de ce rapport, rassemble un peu toutes ces notions [pôle d'excellence, pôle de compétence, technopole, scientipôle]. C'est l'addition d'un cluster industriel et d'une base scientifique ou la synergie d'un pôle d'excellence et d'un tissu d'industries. Il se caractérise par la dynamique d'une agglomération entière qui met à contribution tout un tissu qui suit et soutient l'industrie innovante : services de proximité, transports, secteur financier, etc.* » (BLANC, 2004, p. 29).

Dans un deuxième temps, les discours qui accompagnent le lancement de la PPC font également appel à cette notion de cluster pour rattacher la nouvelle politique nationale au modèle américain que constitue la Silicon Valley. Par exemple, l'allocation du Premier mi-

nistre lors de la labellisation des pôles en juillet 2005 fait clairement référence au modèle de cluster : « *Cette France des projets doit s'appuyer sur une véritable stratégie de spécialisation industrielle des territoires. C'est fondamental : l'exemple historique de la Silicon Valley montre bien que la dématérialisation de l'économie ne met pas fin à l'agglomération des activités, à la spécialisation des territoires, bien au contraire* ». (Allocution de Dominique de Villepin le 12 juillet 2005.) Autre exemple, le discours du ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy au moment de la labellisation des pôles rappelle également le même attachement cognitif au modèle de la Silicon Valley : « *La proximité géographique est un atout majeur. (...) Il faut établir des liens de confiance et connaître ses partenaires. Pour cela, la proximité physique est irremplaçable. Pourquoi certaines entreprises sont-elles prêtes à supporter des coûts supérieurs pour s'implanter dans la Silicon Valley, la City de Londres ou à proximité du MIT à Boston ? Parce que lorsque les idées bouillonnent et que les compétences se rassemblent sur un territoire (...) C'est tout le sens des pôles de compétitivité : favoriser l'émergence d'un cadre de confiance propice aux rencontres et aux échanges formels, mais aussi informels ; créer, cher Christian, un écosystème de la croissance. Cela doit conduire à renouveler en partie notre approche des politiques d'aménagement du territoire* ». Ces discours interviennent environ huit mois après le lancement officiel de la PPC (en juillet 2005). Ils font largement écho au rapport de Christian Blanc, qui est d'ailleurs interpellé dans le discours de Nicolas Sarkozy. Or, si ce dernier s'inscrit dans la filiation du rapport de Christian Blanc, qu'il s'adresse sept fois à Christian Blanc, et qu'il le reconnaît comme « *le principal inspirateur* » (ibid.) de la PPC, le reste de son discours entre en (complète) contradiction avec les préconisations de Christian Blanc.

Alors que Christian Blanc plaidait pour une mise en œuvre décentralisée de la politique des pôles (aux conseils régionaux) en avançant l'idée que « *l'organisation verticale de l'action publique fait obstacle à l'émergence des pôles* » et qu'il voulait « *confier aux conseils régionaux les leviers de l'économie de la connaissance* », le discours de Nicolas Sarkozy rend compte d'un pilotage centralisé de la politique des pôles (procédure d'appel à projets lancée par l'État, labellisation par l'État, exonérations fiscales, mobilisation des CIADT, de la CDC, de l'AVANR, etc.) et surtout d'une mise à distance du rôle des collectivités : « *Je le dis avec clarté et fermeté, la stratégie et les choix décidés par les pôles de compétitivité doivent être avant tout gouvernés par des préoccupations industrielles, scientifiques et technologiques. En d'autres termes, les collectivités locales n'ont pas vocation à piloter les pôles, ce qui risquerait dans la plupart des cas de soumettre les orientations sectorielles et territoriales à des influences politiciennes, sinon carrément idéologiques, hors de propos avec les buts recherchés. (...) Nous resterons très vigilants sur ce point capital, en veillant à ce que les soutiens accordés par l'État servent bien des objectifs définis par les principaux protagonistes, à savoir les industriels et les chercheurs.* » Ce discours est à l'image du dossier de presse du CIADT de juillet 2005 qui fait de nombreuses références au rapport de Christian Blanc et s'inscrit dans sa filiation, tout en définissant par ailleurs des procédures de sélection et d'encadrement très centralisées.

Comme le concept de cluster décrit au départ un phénomène géographique spontané de concentration spatiale d'entreprises d'un même secteur, nous déduisons que le pôle de com-

pétitivité devrait être constitué localement, être visible dans le territoire et se constituer de manière spontanée. Or, comme nous l'avons souligné en introduction, les pôles de compétitivité sont loin d'être visibles dans le territoire et ne répondent que très partiellement au principe d'agglomération du cluster. Les textes de mise en œuvre, contrairement aux rapports et aux discours faisant la promotion de la PPC, montrent bien la difficulté d'appliquer ce modèle de cluster. Par ailleurs, si l'ambition est réellement d'impulser des dynamiques locales de cluster, pourquoi exprimer une méfiance à l'égard du rôle des collectivités ? Nous verrons au travers de ce chapitre que si la concentration géographique des entreprises a réellement été recherchée au début de la politique des pôles, ce principe, à la base du concept de cluster, est progressivement abandonné. L'abandon de la disposition de zonage R&D, qui est le principal dispositif mis en place en 2005, en est le signe. Néanmoins, il reste que la politique des pôles est bien une politique territorialisée, qui cherche à organiser des territoires.

### 1.1.2 Diversité lexicale dans les textes de mise en œuvre et relations ambiguës au(x) territoire(s)

Dans la mise en œuvre, l'assimilation des pôles au modèle de cluster est bien plus difficile que dans les discours. Comment intervenir sur les choix de localisation des entreprises ? Comment impulser le rapprochement géographique des entreprises d'un même domaine. Les discours cités précédemment sont avant tout politiques et relèvent de la promotion de l'action publique. S'ils témoignent d'une ambition de créer des clusters pour servir le développement économique, ils ne parlent pas de la complexité de sa mise en œuvre : comment inciter des entreprises à s'implanter les unes à proximité des autres – voire à les dé et re-localiser les unes à proximité des autres ? Les définitions plus techniques, qui suivent le lancement de la PPC, sont moins explicitement rattachées au concept de cluster. Et ce, d'autant plus que quasiment aucun des textes recensés ne reprend strictement la même définition spatiale d'un pôle de compétitivité. Ainsi, nous considérons que la diversité lexicale reprise dans les textes plus techniques est le signe d'une difficulté à envisager et définir la définition spatiale des pôles. Voici à titre d'exemple, comment les quatre textes fondateurs du lancement de la politique des pôles définissent (différemment) les pôles de compétitivité :

- Le dossier de presse du CIADT du 14 mai 2004 parle « *d'une combinaison sur un territoire donné d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche : engagés dans une démarche partenariale destinée à dégager des synergies autour de projets communs au caractère innovant, et disposant de la masse critique nécessaire pour une visibilité internationale* » (Dossier de presse du CIADT du 14/05/2004). Ce compte-rendu constitue le premier document encadrant et présentant « *la stratégie des pôles de compétitivité* ». Il définit la manière dont se déroulera la PPC et pose les premiers éléments de définitions. Il annonce les moyens d'intervention de l'État, les mesures d'accompagnement et d'animation des projets. Il signale enfin que l'État procédera à la labellisation des pôles de compétitivité « *existants* » via le lancement d'un appel à projets en novembre (texte suivant).
- La circulaire du 25 novembre 2004, relative à la mise en œuvre de la PPC, lance l'appel à

projets. Elle s'adresse aux préfets de régions et de départements et présente les mesures d'accompagnement des projets et les procédures de sélection. D'après cette circulaire les pôles sont « *formés sur un espace géographique donné, par des entreprises, des unités de recherche et des centres de formation engagés dans des projets innovants.* » (Circulaire relative à la mise en œuvre de la PPC, 25 novembre 2004).

- Nous considérons également le texte de l'appel à projets, à destination des porteurs de projets, comme un texte fondateur de la PPC. En effet, les acteurs locaux (futurs membres des pôles, mais aussi les collectivités) se positionnent à la lumière de cet appel à projets. Il définit les pôles comme étant : « *une combinaison, sur un espace géographique donné, d'entreprises, de centres de formation, d'unités de recherche publiques ou privées, engagés dans une démarche partenariale destinée à dégager des synergies autour de projets communs au caractère innovant.* » (Appel à projets de novembre 2004).
- Enfin, pour clôturer le lancement de cette nouvelle politique, un article concernant la PPC est intégré à la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004, de finances pour 2005 (article 24). Nous considérons cette définition comme la définition officielle des pôles. D'une part, parce qu'elle a une valeur législative. D'autre part, parce que la plupart des textes de mise en œuvre font référence, par la suite, à cette définition. Elle définit les pôles comme suit : « *Les pôles de compétitivité sont constitués par le regroupement sur un même territoire d'entreprises, d'établissements d'enseignement supérieur et d'organismes de recherche publics ou privés qui ont vocation à travailler en synergie pour mettre en œuvre des projets de développement économique pour l'innovation.* »

Ces quatre textes reprennent bien le même objectif (faire émerger des projets collaboratifs innovants) et les mêmes acteurs participants (les entreprises, les unités de recherche et les centres de formation). Or, la référence à l'organisation spatiale du pôle n'est pas claire. On hésite entre « *un territoire donné* », « *un espace géographique donné* » ou encore « *un même territoire* ». Les mots ne sont pas les mêmes. Cet enchaînement de définitions montre que la dimension spatiale des pôles n'est pas très clairement définie au départ, ce que notre enquête confirme. Fin décembre 2004, le choix est fait : le législateur parle de « *regroupement* » sur « *un même territoire* », même si l'ambiguïté attachée à la notion de territoire persiste. Par ailleurs, les avis du Sénat concernant les projets de loi de finances ultérieurs témoignent plus explicitement d'une évolution dans les définitions. Alors que l'avis n° 101, du projet de loi de finances pour 2006, tome 5 (politique des territoires), 24/11/2005 parle d'« *espaces géographiques délimités* » ; celui du Projet de loi de finances pour 2008, avis n° 93, tome 5 (politique des territoires), 22/11/2007 préfère parler de « *mis[e] en réseau sur une base territoriale* ». La première évaluation nationale des pôles de compétitivité réalisée par BCG et CM International en 2008 fait elle aussi référence à des « *structures (généralement associatives), dont la vocation est l'animation du réseau local de l'innovation* ». Dans les derniers textes étudiés on parle donc explicitement de « *mise en réseau* », plutôt que de « *rapprochement* », « *regroupement* », d'« *agglomération* », de « *combinaison* », sur « *un territoire* » ou un « *espace géographique* » donné.

Nous interprétons cette diversité lexicale concernant la définition spatiale des pôles comme l'indice d'un tâtonnement, de la part du législateur, dans sa conception du territoire d'un pôle. En effet, ce constat est confirmé à l'examen des procédures techniques visant constituer les pôles : nous verrons dans la section 2.2.2 que le périmètre dit « géographique » des pôles évolue à plusieurs reprises. Ainsi, si l'ambition politique de départ était bien de créer des clusters, il s'avère difficile de faire se rassembler les entreprises les unes à côté des autres dans le processus de mise en œuvre. Par ailleurs, une caractéristique plus fondamentale éloigne encore les pôles des clusters : le fait qu'ils soient issus d'une décision publique. D'un point de vue organisationnel : les pôles sont considérés comme des organisations (et potentiellement des acteurs) et non pas comme des réseaux (forme sociale qui caractérise les clusters). Ainsi, un pôle n'aurait ni la morphologie ni la physiologie du cluster.

## 1.2 La réalisation d'organisations

Au-delà d'une question de forme spatiale, la distinction entre pôle et cluster est plus fondamentale. Un cluster, comme vu en introduction, décrit un phénomène géographique spontané. Or, les pôles de compétitivité sont clairement impulsés et soigneusement définis par l'appareil étatique. Ils sont issus d'un processus de décision et représente une tentative de créer un nouvel ordre, une organisation. Dès lors, comme nous l'avons souligné en introduction, les pôles de compétitivité seraient identifiés à des organisations, c'est à dire des « *formes d'ordre social (...)* décidées pour établir un ordre différent de ce qui existe déjà » (DUMEZ, 2008). Nous avons alors distingué d'un point de vue organisationnel, c'est-à-dire utilisant la théorie des organisations, l'organisation, du réseau et de l'institution (introduction générale, page11).

Ainsi, plusieurs caractéristiques fondamentales des pôles en font des organisations : ils sont impulsés par une politique publique et issus d'une décision publique ; ils sont créés dans l'objectif de faire émerger de l'innovation collaborative et de modifier les comportements et les interactions entre les entreprises, les centres de recherche et de formation ; ils sont des tentatives et peuvent être contestés, remis en question ou encore se solder par des échecs. En effet, plusieurs pôles ont fait l'objet de délabellisation en 2008, à la suite d'une évaluation nationale des pôles de compétitivité. En somme, nous retenons que si le cluster (dans ses premières définitions en tous cas) relève plutôt de la forme d'ordre social du réseau, le pôle de compétitivité relève quant à lui de l'organisation. Dans cette perspective, le pôle doit dès lors répondre à certains critères caractéristiques des organisations que nous allons aborder maintenant : l'appartenance (membership), la hiérarchie, les règles, le suivi (monitoring) et les sanctions (AHRNE, BRUNSSON et HALLSTRÖM, 2007).

En conclusion de cette première section, nous retenons que tout un champ lexical gravitant autour de la notion de cluster est utilisé dans la promotion de la politique des pôles pour justifier l'action publique émergente. On parle de proximité géographique, de liens de confiance, de concentration spatiale des entreprises, de spécialisation industrielle. On fait référence à la Silicon Valley, à Christian Blanc, à Mickael Porter, etc. Nous choisissons d'analyser tout cela en terme de contexte idéologique et cognitif nécessaire à la légitimation d'une

politique publique (Hassenteufel 2014). Nous laissons là la discussion sur les clusters, pour nous attacher à l'analyse plus concrète (ou empirique) des pôles en termes d'organisation.

## 2 Des associations localisées et hiérarchisées

D'après les théoriciens des organisations Göran Arhne et Nils Brunsson, plusieurs éléments permettent aux organisations de créer de l'ordre : l'appartenance (membership), la hiérarchie, les règles, le suivi (monitoring) et les sanctions (AHRNE, BRUNSSON et HALLSTRÖM, 2007). Ils les appellent les « *éléments organisationnels* ». Ces éléments peuvent être mobilisés en totalité et constituer des organisations dites formelles, ou ils peuvent être mobilisés partiellement (certains sont privilégiés plutôt que d'autres) et constituer des organisations dites partielles (ibidem.) ou incomplètes (DUMEZ, 2008). Les pôles de compétitivité sont constitués d'après les textes de mise en œuvre à minima de deux éléments organisationnels : l'appartenance et la hiérarchie. En effet, ils prennent concrètement la forme d'associations loi 1901 rassemblant, dans un périmètre dit géographique et thématique, des entreprises, des établissements de recherche et de formation ayant vocation à faire émerger des projets collaboratifs d'innovation. Pour atteindre cet objectif fixé par la puissance publique, ils mettent en place des règles de fonctionnement, ils choisissent des « *gouvernants* » et peuvent user de sanctions pour favoriser l'action collective au sein de leurs membres. Ils représentent donc des organisations ayant la capacité de prendre des décisions, bien que cette capacité soit contrainte comme nous l'abordons dans la section suivante. Pour l'instant, revenons sur les éléments organisationnels fondamentaux des pôles, puis l'évolution de leur(s) définition(s) spatiale(s) et enfin les règles de fonctionnement et de gouvernance qui les caractérisent.

### 2.1 Les éléments organisationnels fondamentaux des pôles : l'appartenance et la hiérarchie

Pour poursuivre dans la caractérisation de ce que représente un pôle de compétitivité, regardons désormais comment il est défini au moment de sa constitution par les textes de mise en œuvre opérationnelle. Le cahier des charges de l'appel à projets nous donne des éléments de réponse sur ce qui est attendu derrière la terminologie « *pôle de compétitivité* ». En effet, il précise « *qui* » peut répondre à cet appel à projets. Le cahier des charges est le texte qui s'adresse aux pôles et à ses initiateurs. Les porteurs de projets doivent remettre leur dossier à la préfecture dans un délai de quatre mois (au 28 février 2005). Ils peuvent être accompagnés par les acteurs du système politico-administratif local, et notamment les services déconcentrés (DRIRE). D'après le cahier des charges des propositions, cinq points structurent la construction d'un pôle. Nous les rassemblons en trois critères principaux et les interprétons comme autant d'éléments constitutifs de la définition d'un pôle.

- Un objectif d'intérêt général : faire émerger des projets collaboratifs d'innovation

La politique des pôles de compétitivité part du constat que les milieux industriels et de la recherche (publique) restent trop éloignés en France. Les pôles ont pour mission de résoudre ce problème. Ils ont pour principal objectif de faire émerger des « *projets col-*



*laboratifs d'innovation* » entre plusieurs entreprises, unité(s) de recherche et centre(s) de formation. D'après le cahier des charges, ils doivent en présenter quelques-uns dans leur candidature ainsi que leur état d'avancement. Ce critère constitue plus ou moins la vocation des pôles de compétitivité. C'est le principal problème de coordination auquel les pôles doivent répondre (lié à l'innovation collaborative). Toutefois, étant définis sur des identités différentes et dans des contextes différents, nous verrons que ce problème de coordination, s'il apparaît fixé par l'État, se pose de manière différente d'un contexte à l'autre, d'un pôle à l'autre (d'un secteur, mais aussi d'une région à l'autre). Nous retenons que ce critère de l'appel à projets ne correspond pas à un élément organisationnel pour les pôles. Il représente plutôt leur vocation, et en cela témoigne du fait que les pôles sont issus d'une décision publique. Ils ont un objectif d'intérêt public.

— Une morphologie, l'appartenance à une identité commune

Les pôles de compétitivité rassemblent des organisations (entreprises, organismes de recherche et de formation, autres partenaires) sur un même périmètre dit géographique et thématique. Leur création a donc à voir avec une certaine identité, catégorisation, histoire commune (même si elle a été suscitée par l'État). En effet, d'après le cahier des charges les pôles sont définis par :

- « *Un périmètre géographique et thématique* ». C'est-à-dire qu'ils sont définis d'une part dans un ou plusieurs secteurs (marchés et/ou technologies) et d'autre part dans un périmètre dit « *géographique* ». En d'autres termes, ils auraient une morphologie, ils seraient délimités par des frontières thématiques et spatiales de telle sorte que certains acteurs économiques en font partie, et d'autres non. Ce critère constitue une contrainte à l'entrée dans un pôle. Soulignons que la définition du périmètre spatial (dit « *géographique* ») du pôle reste tout à fait floue en 2004. Dans les procédures de mise en œuvre, elle se décompose en deux types de « *zonage* » : la zone dite « *pertinente* » et le « *zonage R&D* ». Si le zonage R&D est défini comme rassemblant « *l'essentiel des moyens R&D* » (humains et matériels) du pôle et servant à l'allocation des mesures d'allégement fiscal et social, la « *zone pertinente* » ne fait l'objet d'aucune précision. Ce périmètre dit « *géographique* » du pôle pose dès lors question. Nous y revenons dans la sous-section suivante.
- « *Un état des lieux* », ou état de la structuration d'un pôle, « *son ampleur quantitative* », sa « *masse critique* » en termes de bases industrielles, de recherche et de formation. Ce critère nous indique que les pôles doivent être issus d'un vivier d'acteurs économiques existant (antérieur à la création du pôle) dans un secteur et un territoire choisis, c'est à dire d'une certaine histoire de coopérations locales. Les actions de coopérations menées entre plusieurs entreprises (avant la création du pôle) sont considérées comme un critère important. Nous verrons toutefois, lors de la mobilisation des études de cas, que ce critère n'est pas toujours respecté.

Nous retenons de ces deux critères que les pôles de compétitivité sont définis par des critères d'appartenance. Certains acteurs peuvent en faire partie, d'autres non. Soulignons ici que les périmètres (sectoriels et géographiques) sont le souvent utilisés

avec souplesse. Une entreprise de l'aéronautique peut ainsi devenir membre d'un pôle santé ou photonique. De la même manière, la plupart des pôles étudiés (dans le Sud-Ouest) ont des membres situés en Ile de France. Mais dans tous les cas, les pôles sont bien des organisations (et même des associations loi 1901) appliquant une logique de membership dans la mesure où les membres d'un pôle sont inscrits, recensés, et paient une cotisation.

— Une physiologie : stratégie et gouvernance

Enfin, dernier critère que nous identifions : les pôles doivent avoir une stratégie, et qui plus est, une stratégie gouvernée par les industriels. Ils représentent dès lors des organisations hiérarchisées, pouvant décider d'une stratégie propre. Il existe dès lors de centres de décision dans les pôles de compétitivité. Par ailleurs, l'appel à projets précise des critères de gouvernance des pôles : ces derniers ne peuvent pas être gouvernés par des collectivités, mais par des industriels ou des académiques. En effet, d'après le cahier des charges, les pôles sont définis par :

- « *L'élaboration d'une stratégie générale* ». Le pôle doit s'organiser autour d'une stratégie fixant des objectifs à court, moyen et long terme. Celle-ci doit être cohérente avec la stratégie de développement économique de la région et s'inscrire par rapport aux stratégies de développement économique d'autres acteurs au niveau local, interrégional et international. Ce critère nous indique que le pôle est considéré comme un acteur. Il doit avoir une stratégie de développement économique sur le territoire. À la différence d'un réseau ou d'une institution, un pôle a une stratégie qui lui est propre. Il pourrait être considéré comme un acteur du développement (économique) local.
- « *Une structure de gouvernance* ». D'après les textes, les pôles peuvent prendre des formes juridiques très diverses : association loi 1901, groupement d'intérêt économique (GIE), groupement d'intérêt scientifique (GIS), etc. (d'après le CIADT de 2005). Toutefois, nous observons qu'ils sont tous constitués en association loi 1901, ce qui a pour effet d'homogénéiser la forme de la structure de gouvernance, qui conformément au statut de l'association repose le plus souvent sur un Bureau élu par un Conseil d'Administration, élu lui-même par l'Assemblée générale des membres du pôle. La définition de la structure de gouvernance des pôles par le législateur nous intéresse dans la mesure où si elle affiche laisser la liberté de s'organiser aux acteurs des pôles, elle émet une distinction entre deux types d'acteurs : les « *acteurs principaux* » des pôles et les « *partenaires majeurs* ». Les premiers correspondent aux entreprises, centres de recherche et de formation, tandis que les seconds correspondent aux partenaires financiers parmi lesquels les collectivités. D'après l'appel à projets, la structure de gouvernance du pôle doit refléter l'importance de l'implication des « *acteurs principaux* » du pôle et la qualité de leur partenariat. En d'autres termes, du point de vue du législateur, les collectivités ou autres partenaires financiers, qui peuvent être membres des pôles, ne peuvent pas entrer dans sa gouvernance. Les pôles sont conçus comme

des organisations où les collectivités sont tenues à l'écart des processus de décision. Cela distingue clairement les pôles des autres acteurs du développement économique local comme les agences de développement, dont la gouvernance est souvent proche des collectivités (communales, intercommunales, départementales ou régionales). Notons que le CIADT d'octobre 2005 ouvre la gouvernance des pôles aux collectivités tout en précisant que les acteurs industriels, de recherche ou de formation gardent le monopole des décisions stratégiques (les collectivités étant invitées dans ces structures à titre informatif). Cette évolution traduit une demande des collectivités d'intégrer les pôles qu'elles financent en partie.

Nous retenons de ces deux derniers critères que les pôles sont bien définis comme des organisations qui utilisent des éléments de hiérarchie pour organiser le pouvoir et la prise de décision au sein des pôles. Ces éléments de hiérarchie s'ils sont définis de manière propre à chaque pôle sont contraints par le législateur qui précise que les collectivités ne peuvent pas en faire partie.

Pour conclure, le pôle représente une nouvelle entité qui a une mission d'intérêt général : produire de l'innovation collaborative. Il est défini sur un périmètre « *géographique et thématique* » et est gouverné par des organisations scientifiques ou industrielles. À l'intérieur de cette entité, ce sont les acteurs économiques locaux qui représentent les « *acteurs principaux* » (entreprises et centres de recherche et de formation). Ces acteurs doivent s'organiser pour mettre en scène une histoire commune, élaborer une stratégie et mettre en œuvre des projets de coopération. À partir du cahier des charges de l'appel à projets, nous retenons que les pôles sont définis à minima par deux éléments organisationnels : l'appartenance et la hiérarchie. Les pôles sont donc des organisations au moins partielles. À partir de leur labellisation, nous observons qu'ils prennent tous la forme d'association loi 1901 ce qui laisse supposer qu'ils définissent également en interne des règles, du monitoring et des sanctions pour favoriser l'action collective et les interactions entre leurs membres. Deux caractéristiques des pôles en font des organisations originales : leur morphologie (leur définition spatiale) et leur fonctionnement.

## 2.2 Une délimitation dite « *géographique* » qui évolue au cours de la mise en œuvre

La définition spatiale du pôle est ambiguë depuis le début de la politique. La politique des pôles aurait très bien pu ne pas être spatialisée et se contenter d'une approche sectorielle, hors-sol. Or, ce n'est pas le choix qui a été opéré. Dès le lancement de la politique des pôles en 2004, on remarque que les définitions des pôles font toujours mention d'un « *espace* » ou d'un « *territoire* ». Les dispositifs attachés à la politique des pôles sont par ailleurs très tournés vers le zonage des pôles, sorte de zone franche appliquée à la stimulation de la R&D collaborative :

« *Les pôles géographiquement définis et labellisés bénéficieront sur tout ou partie de leur territoire d'une franchise fiscale sous forme d'exonération d'impôt sur les sociétés dans la*

*limite des plafonds autorisés par l'Union européenne et d'un allègement de charges sociales à concurrence des rémunérations servies aux effectifs affectés à l'effort de R&D.* » (Texte de lancement de la PPC, dossier de presse du CIADT de septembre 2004)

Cette mesure est annoncée comme un des principaux dispositifs de la politique des pôles en 2004. Or, ces zonages sont vite remis en question à l'épreuve des faits et les contrats de performance participeront en particulier à redéfinir ce qu'est le « *territoire* » d'un pôle à partir de 2008.

### 2.2.1 La disposition de zonage et son échec

D'un point de vue réglementaire, le territoire d'un pôle est au départ attaché à une disposition de zonage entraînant des exonérations fiscales et sociales. Le zonage R&D, prévu par l'article 24 de la loi de finances pour 2005, consiste à concentrer l'essentiel des moyens humains et matériels en R&D concernant la thématique de chaque pôle de compétitivité. Cette disposition attache chaque pôle à un périmètre précis, voté en conseil d'État. Il s'agit d'une forme d'incitation à la concentration territoriale des membres d'un pôle. Ce périmètre est défini selon une maille communale, et peut-être discontinue (en tâche). Il sert à l'origine à attribuer des exonérations fiscales aux entreprises comprises dans le zonage R&D des pôles et participant à un projet de R&D labellisé par le pôle et financé par les pouvoirs publics. Ces exonérations aujourd'hui supprimées concernaient :

- l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu (exonération supprimée en 2009)
- les charges sociales (exonération supprimée en 2007).
- la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les impôts des collectivités territoriales (encore en vigueur ?)

Enfin, ces zones permettent également un taux de subvention bonifié (d'environ 15% supplémentaire) pour les PME et les ETI participant à un projet de R&D. Ce zonage doit figurer dans le projet de contrat-cadre (présenté en chapitre 3) et doit être entendu de façon à intégrer l'essentiel des sites pouvant concourir à des projets du pôle. Un même pôle peut avoir plusieurs zones non contiguës, l'objectif étant de « *développer des rapprochements entreprise-recherche-université*. Ces zones seront délimitées par décret en conseil d'État après

*délibération du CIADT* » (circulaire du 28 août 2005)<sup>55 56</sup>.

Or, forme d'incitation à la concentration territoriale des membres d'un pôle, le zonage n'a que peu d'influence, ou est très laxiste, en matière de concentration géographique pour certains pôles. D'une part, il suffit de regarder les décrets d'application des zones de R&D pour comprendre que ce périmètre peut être plus ou moins lâche. Pour le pôle Aerospace Valley par exemple, plus de 1150 communes (s'étalant sur douze départements) représentent la zone R&D du pôle de compétitivité (voir Figure 3). À l'extrême inverse, le pôle Route des Lasers s'étend sur 52 communes situées dans un département (voir Figure 4).

Ces différences d'étendue posent la question de comment ont été réalisés ces zonages, et par qui. Au départ, d'après les procédures relatives à la mise en œuvre des contrats-cadre des pôles, ces zonages devaient être réalisés par les fondateurs des pôles (entreprises ou organismes de formation ou de recherche), au moment du dossier de candidature. Toutefois, d'après nos entretiens, il ressort que ces zonages ont été réalisés par l'État, de manière non toujours conforme à la réalité du terrain.

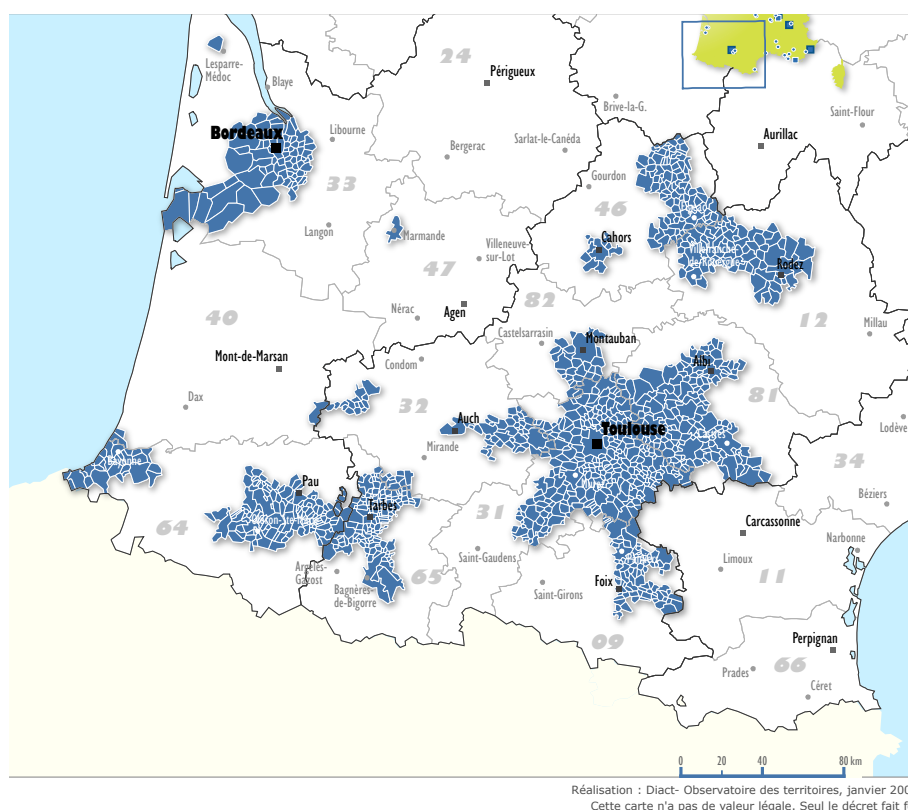
*« Après la délibération du Conseil d'État sur le zonage du pôle, on s'est rendu compte qu'il y avait un défaut de naissance absolu. Le zonage du pôle Cancer Bio Santé ne correspond pas aux zones d'activités économiques dans le champ thématique du pôle. C'est très intéressant de voir comment a été fait ce zonage du pôle et quelles sont les zones géographiques d'innovation retenues dans le champ thématique du pôle. Mais il y a quelques erreurs. Est-ce que c'est le relevé cartographique opéré par les services déconcentrés de l'État ou bien est-ce que c'est plutôt le Conseil d'État qui a de la région Midi-Pyrénées une vision complètement floutée ? Je n'ai pas arbitré la question, mais je pense qu'elle se pose. »* (Ancien président du pôle Cancer Bio Cancer, février 2012)

D'autre part, les exonérations fiscales prévues par ce zonage n'ont été que très peu exploitées par les entreprises. À l'issue de la première évaluation des pôles de compétitivité en 2008, cette disposition est pointée du doigt et les évaluateurs n'hésitent pas à recommander clairement : *« l'extinction des incitations fiscales liées au zonage R&D »* (évaluation

55. *« De nombreuses discussions techniques ont été conduites, dans un délai très court, entre la gouvernance des pôles, les préfets, les collectivités territoriales (au premier rang desquelles les régions) et les administrations centrales pour arrêter et justifier les zones dont la définition sera soumise au Conseil d'État. Toutefois le gouvernement étudiera, si besoin est, les conditions dans lesquelles les entreprises qui se situeraient en dehors de ces zonages, mais qui participeraient directement aux projets de R&D portés par les pôles, pourraient bénéficier du régime des exonérations fiscales et sociales »* (Dossier de presse du CIADT du 14 octobre 2005).

56. *« Aux termes de l'article 24 de la loi de finances pour 2005, les entreprises qui participent à un projet de recherche et développement et sont implantées dans une zone de recherche et développement (zones définies par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire), pouvaient bénéficier de deux types d'exonération : une exonération à 100% d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés dans la limite du plafond de minimis de l'Union européenne (100 000 euros par période de trois ans en glissement) ; une exonération de l'imposition forfaitaire annuelle (art. 223 septies du Code général des impôts) pendant une période maximale de cinq ans. Elles bénéficiaient également d'allègements (à hauteur de 50% pour les PME et 25% pour les grandes entreprises) des cotisations sociales à la charge des employeurs pour la durée du projet de recherche et développement et au maximum sur six ans. Dans un but de simplification, ce dernier régime a été supprimé en 2006 et remplacé par un abondement des subventions aux projets. »* (ALBERTINI, 2007).

FIGURE 3 – Zonage communal du pôle Aerospace Valley



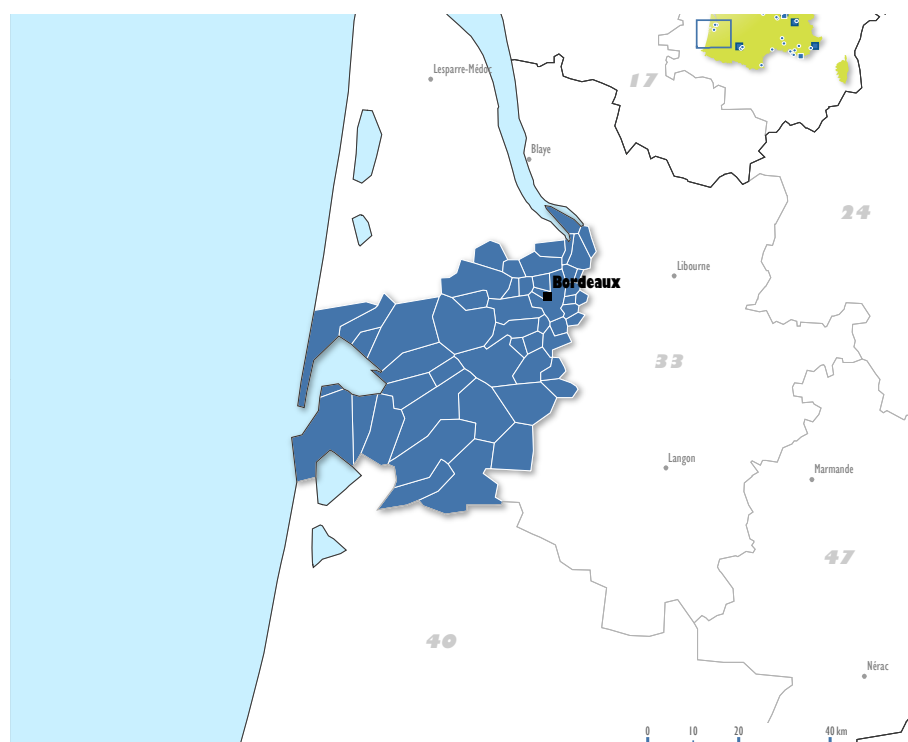
Source : d'après le site [competitivite.gouv.fr](http://competitivite.gouv.fr)

2008, BCG, CMI). Cette disposition de zonage se solde alors par un échec et fait l'objet de plusieurs réajustements depuis 2006.

D'abord, le zonage est en partie abandonné, mais pas supprimé<sup>57</sup>. En fait, il reste effectif pour les pôles de première génération (qui ont fait l'objet d'une disposition de zonage voté en conseil d'État), mais n'est pas appliqué aux pôles de deuxième génération (labellisé depuis 2007). Or, en ce qui concerne les projets R&D financés par le fonds unique interministériel (dit FUI), le zonage représente toujours une contrainte. Dans le sens où les projets FUI reçoivent un abondement supplémentaire (de l'ordre de 15%) si le projet est réalisé par des membres situés sur le « territoire » du pôle. Or, le territoire de référence d'un pôle correspond au zonage R&D pour les pôles de première génération, et au périmètre régional global pour

57. Cette ambiguïté s'éprouve clairement sur le terrain où de nombreux acteurs rencontrés pensent qu'il a été supprimé. « Ça ne veut rien dire, il ne donne droit à rien, je me demande même s'il existe encore ce zonage. Il donnait droit à une majoration en termes de taux, mais son impact a été très limité. Ce qui importe surtout dans le financement des projets c'est la réglementation européenne. Le zonage R&D c'était surtout une majoration de 5% ou des aides fiscales. Mais je crois qu'il a été supprimé. » (Chargé de mission, conseil régional de la région 3).

FIGURE 4 – Zonage communal du pôle Route des lasers



Source : d'après le site [competitivite.gouv.fr](http://competitivite.gouv.fr)

les autres. Cette disposition de zonage est donc source d'inégalités<sup>58</sup> entre les pôles (première génération et deuxième génération) et entre les entreprises (PME qui se situent dans ou hors du zonage). Enfin, cette disposition de zonage et ses multiples réajustements depuis 2004, montrent bien que la définition du périmètre du pôle, du point de vue de l'État, pose question

## 2.2.2 La définition du « territoire » des pôles

Conjointement à la disposition de zonage, les pôles ont été définis sur des « territoires » plus larges. Le territoire d'un pôle correspond à « la ou les régions validées en Comité in-

58. « Aujourd'hui, on n'est pas tous logés à la même enseigne. C'est-à-dire que nous, nous sommes un pôle mono-région, déjà. D'autres s'étalent sur plusieurs... Donc, effectivement, on est tous régionalisés, parce qu'on a un siège, parce que physiquement on est implanté quelque part, parce qu'on était censé être à un endroit où il y avait une concentration de force économique et de force de recherche sur une thématique... Mais nous clairement aujourd'hui, si on veut pouvoir être une véritable usine à projet, à croissance... Il ne faut pas rêver. On ne va pas travailler qu'avec la région. Sinon, on meurt tout de suite. Donc on s'ouvre forcément. Nous avons des adhérents qui sont hors de la région et on doit pouvoir être en mesure de les accompagner. (...) En 2005-2006 le CIADT a fait un décret où il définit les communes des pôles - leur zone R&D. Donc nous, on en a une tripotée... Mais seulement en région Languedoc-Roussillon. Pour Agri Sud Ouest Innovation, ça n'a pas été le cas. Ils n'ont pas cette liste de codes postaux, ils ont des régions. Pour eux c'est le périmètre régional dans son ensemble. Donc ils sont quand même moins contraints que nous. Ce qui facilite les choses. Parce que nous clairement quand on a une entreprise qui est à Baillargue par exemple, et si Baillargue n'est pas dans notre liste de commune... aujourd'hui elle n'est pas considérée dans la zone R&D du pôle. Au FUI par exemple, elle ne sera pas à 45% d'aide quand elle monte un projet!... voilà, le FUI considèrera qu'il n'est pas sur la zone R&D du pôle. Donc je pense que ce zonage de R&D il faut le revoir, c'est clair » (chargé de mission, pôle qualiméditerranée, 2012.)

*terministériel de l'Aménagement et de la Compétitivité des Territoires (CIACT) lors de la labellisation du pôle* » ([site.compétitivité.gouv.fr](http://site.compétitivité.gouv.fr), consulté le 22/10/2013). Il s'agit des régions dans lesquels émergent les pôles et qui participent à leur dossier de candidature. La définition du « *territoire* » du pôle, contrairement au zonage R&D, s'opère au travers d'une nomenclature régionale et non plus communale. Les pôles s'étendent en moyenne (à l'échelle nationale) sur deux régions, l'une considérée comme principale, la ou les autres considérées comme secondaires. Le rôle de l'État est ici manifeste dans le sens où les collectivités régionales sont souvent frileuses à proposer des dossiers bi ou multirégionaux. Par exemple, pour le pôle Aerospace Valley, défini sur les régions Midi-Pyrénées et Aquitaine, deux projets différents étaient en construction. La fusion des deux dossiers est passée par les industriels, sur demande du préfet.

*« Dans la phase de candidature, il y avait un dossier qui était en préparation en région Midi-Py et un deuxième qui était en préparation en région Aquitaine. Et je pense côté État et un peu tout le monde on a dit c'est ridicule... Il y a des points de convergence avec tout le bassin Tarbais, tout l'Adour, il y a des entreprises... C'est assez fusionnel, il y a un gros tissu. Et donc, sur initiative de Monsieur x, qui s'est rapproché des gens qui avaient constitué un dossier en région Aquitaine, ils ont fusionné à mi-parcours les deux dossiers pour n'en faire qu'un seul. C'était une fusion par les industriels. À l'époque les collectivités n'étaient pas aussi chaudes que ça à ce qu'il n'y ait qu'un seul dossier. »* (Un chargé de mission, pôle Aerospace Valley, octobre 2012)

Cet exemple montre comment l'État s'affranchit du territoire au sens périmètre de collectivité territoriale. En revanche, il s'appuie sur un territoire défini à partir de critères industriels.

À partir de 2013, avec l'élaboration des nouveaux contrats de performance, le périmètre ou le « *territoire* » du pôle devient structurant dans la mesure où il contraint l'adhésion des membres du pôle. À partir de 2013, au moins « *75% des adhérents doivent être implantés sur le territoire du pôle; [...] le territoire du pôle s'établi[ssan]t sur une à trois régions adjacentes* » (art. 2 du CP 2013-2018). Cette nouvelle règle, concernant la première et la deuxième génération de pôles confondues, impose que 75% des adhérents d'un pôle de compétitivité se situent sur le territoire « *décrété* » du pôle. Le territoire défini au départ est donc structurant pour le développement des pôles, car il représente leur « *réservoir* » d'adhérents et donc de financements. Plus le périmètre géographique est restreint, plus les ressources du pôle sont potentiellement limitées. Cette définition territoriale des pôles nous rappelle la définition de Claude Raffestin mettant en avant les idées de réservoirs et de ressources dans la production territoriale.

Retenons qu'à travers ces dispositifs qui définissent l'espace d'un pôle, l'État apparaît en quête du bon périmètre pour dimensionner ses pôles de compétitivité. Les différentes mesures présentées sont autant d'indicateurs des hésitations de l'État concernant la maille à retenir. Néanmoins, elles témoignent d'une réelle volonté de spatialiser la politique des pôles de compétitivité, qui passe au départ par une disposition classique, mais inappropriée, de zonage, puis par une contrainte relativement souple à la localisation des membres du pôle



(via les contrats de performance).

### 2.2.3 Des frontières évolutives

Enfin, une autre manière d'illustrer les tâtonnements de l'État réside dans les « *demandes d'extension* » de territoire. Les « *territoires* » des pôles peuvent évoluer à leur demande. D'après notre enquête, deux tendances s'observent : dans les années 2007-2010, les demandes d'extension étaient nombreuses et relativement souvent accordées ; elles deviennent plus strictes à partir de 2010 d'après nos enquêtés. Ces demandes d'extension peuvent être considérées comme des éléments de vie propre des pôles. À la différence d'une administration dont le périmètre ne peut pas évoluer (sauf exception avec la loi Notre), les pôles de compétitivité ont une base territoriale plus souple. Toutefois, l'administration centrale (le groupe de travail interministériel) reste le décideur final de ces extensions de territoire. On remarque alors une triple évolution dans la conception de ce que doit être le territoire (ou le périmètre) d'un pôle de compétitivité du point de vue de l'État : d'abord une volonté de concentration géographique à travers le zonage R&D, puis un élargissement du périmètre rendu possible, enfin la modération de cet élargissement (qui passe notamment par la contrainte à la localisation de 75% des membres dans un périmètre allant de une à trois régions adjacentes en 2013).

*« Elle [la politique de zonage] a évolué dans un sens et puis elle est revenue en disant qu'il faut se recentrer sur les territoires aujourd'hui. À un moment donné, on a dit qu'il fallait faire de l'interpole, il faut s'élargir... et puis, à la fin de la phase deux, l'État dit : "attention on se disperse trop... Il faut revenir sur une concentration territoriale". D'ailleurs aujourd'hui les élargissements de périmètre se font... sont très dures à obtenir... je parle du périmètre géographique. (...) Le zonage R&D ce n'est pas la meilleure invention qui soit... Il y a deux choses. Il y a le périmètre du pôle et il y a le zonage R&D. Parce que les périmètres des pôles ont évolué, mais pas le zonage R&D. Le zonage R&D c'est le même que celui qui a été retenu en 2005. Pour tous les pôles. Et ça ne veut plus rien dire aujourd'hui à part une petite majoration pour les PME dans le cadre de l'aide. Mais les retours fiscaux qu'il devait y avoir n'ont jamais été mis en place. Je pense que là, l'État avait prévu une usine à gaz et il n'a pas maîtrisé. (...) Aujourd'hui ce que j'en sais, c'est qu'on n'en parle pas. On ne fait pas évoluer, mais on ne revient pas dessus. »* (Un responsable de service, Direccte Midi-Pyrénées, avril 2013)

Retenons que la définition territoriale des pôles est originale. « *Usines à projets innovants, les pôles de compétitivité doivent permettre de structurer sur un territoire les acteurs de l'innovation et de renforcer ainsi son attractivité* » (Sénat 2008). Cette définition des pôles de compétitivité est emblématique de l'ambiguïté qui pèse sur les liens qu'entretiennent les pôles au(x) territoire(s). D'après cette définition du Sénat, le territoire est à la fois un support des pôles, un socle sur lequel les pôles interviennent (sur lequel ils doivent structurer les acteurs de l'innovation). Mais il est également objet : les pôles doivent renforcer son attractivité. Ils agissent donc sur ce territoire, qui n'est pas seulement un support immuable, mais devient un enjeu de l'action des pôles. Qu'est-ce que représente le territoire d'un pôle ? Cette question

n'est pas simple, car elle mêle plusieurs représentations de la notion de territoire.

- Le territoire d'un pôle ne reprend pas les définitions administratives classiques. Un pôle se construit à partir de membres qui peuvent être situés dans plusieurs communes, plusieurs départements, et dans la grande majorité des cas plusieurs régions. (Il intervient donc dans plusieurs niveaux de collectivités, et dans plusieurs collectivités de même niveau). Il fait partie de certaines collectivités, mais les déborde dans le même temps.
- De fait, ce territoire, constitué à partir de plusieurs localités de membres, ne représente pas un espace contigu. Un pôle ne se constitue pas sur un espace physique comme la Silicon Valley où les entreprises sont agglomérées les unes à côté des autres au sein d'une même région. Il se définit plutôt comme la mise en réseau de membres situés au sein d'un même espace régional ou interrégional plus ou moins large.
- Enfin, le périmètre d'un pôle est évolutif.

Cette définition territoriale d'un acteur de politique publique (le pôle) est originale – voire inédite en matière d'action publique territoriale. Elle nous intéresse particulièrement dans la mesure où la question territoriale est intrinsèquement liée à celle du (pouvoir) politique. Thoenig et Duran (1996) soulignent en effet que dans le processus de territorialisation de l'action publique, « *le territoire est un élément constitutif du politique. Le rappeler permet de saisir la dimension proprement politique des évolutions constatées en même temps qu'il s'agit en retour de voir comment la spatialisation actuelle de l'action publique influe sur les modalités de structuration et d'exercice du pouvoir politique* » (DURAN et THOENIG, 1996, p. 5). Enfin, c'est en partie cette morphologie originale (et notamment le fait que le périmètre des pôles dépasse le plus souvent les périmètres politico-administratifs) qui conditionne l'intérêt que vont représenter les pôles. Les pôles interrégionaux sont souvent utilisés comme structures d'intermédiation des intérêts entre les acteurs locaux concernant une filière ou un secteur, car ils représentent le seul lieu de discussion interterritorial dans le domaine du développement économique.

## 2.3 Hiérarchie et règles de fonctionnement : qui gouverne les pôles ?

Deuxième élément organisationnel caractéristique des pôles : leur fonctionnement. Les pôles représentent des acteurs privés (association loi 1901) que l'État contrôle fortement et à qui il confie une mission d'intérêt public. Toutefois, entre mission d'intérêt public et stratégie propre de développement, comment les pôles sont-ils gouvernés et mis en fonctionnement ?

### 2.3.1 La gestion de l'association

Les pôles de compétitivité sont tous organisés en association loi 1901 de membres adhérents régie par des statuts. Ces statuts constituent l'association et représentent un ensemble de règles qui s'imposent à chaque membre au moment de l'adhésion. Par exemple, ils doivent payer une cotisation (sous peine de radiation) dont le montant est fixé par le conseil d'administration. Trois scènes structurent la gestion de l'association :

**L'assemblée générale,**

elle rassemble les membres répartis en plusieurs collèges. Dans la grande majorité des pôles, on retrouve trois collèges : un collège « *entreprise* » (qui peut être divisé en plusieurs catégories : PME, ETI, Grande Entreprise, Groupes, investisseurs, etc.), un collège « *organisme de recherche et de formation* » (qui peut être divisé en plusieurs catégories : établissement de recherche public ou privé, organisme de formation, institut technique, centre de transfert technologique, etc.) et enfin un collège « *partenaires institutionnels* » (les collectivités, les chambres consulaires, les agences de développement, les organisations professionnelles, etc.). Ses membres répartis par collèges votent pour élire des administrateurs qui les représentent au sein de l'association lors du conseil d'administration.

**Le conseil d'administration,**

il est également organisé par collège. Le nombre de sièges par collège peut varier. Par exemple, on observe que le collège « *entreprise* » a très souvent plus de sièges que les deux autres. Rappelons que l'État s'oppose à la présence d'institutionnels (et surtout de collectivités) dans les instances de gouvernance des pôles. Soulignons également que le nombre de sièges par collège est fixé dans les statuts de l'association au moment de la constitution de celle-ci. Ils ne sont pas forcément représentatifs d'une quelconque proportion de membres dans l'association. Le CA se réunit en moyenne deux fois par an et a plusieurs rôles comme : arrêter le budget et les comptes annuels de l'association, présenter un rapport d'activité de l'association à l'assemblée générale, statuer sur les questions de fonctionnement de l'association, examiner les éléments de stratégie proposée par le bureau et le comité de labellisation, arrêter l'ordre du jour des réunions de l'AG, etc. Enfin, il élit un bureau.

**Le Bureau,**

quant à lui, assure la gestion plus quotidienne de l'association. Il se réunit aussi souvent que l'intérêt de l'association le demande (sur convocation du président). Il est constitué d'au moins un président, un ou plusieurs vice-présidents, un secrétaire et un trésorier. À la demande de l'État, les administrateurs du collège « *institutionnel* » ne peuvent pas être élus dans le bureau du pôle. Le président est également président du CA et de l'AG. Il exécute les décisions du CA et représente l'association dans tous les actes de la vie civile. Un salarié de l'association, le « *directeur général* », assure le fonctionnement du pôle, sous l'autorité du président.

Ainsi décrite, l'organisation de la gouvernance des pôles révèle que le pôle est un acteur collectif. Dans toute cette organisation privée et interne des pôles, on retient que l'État intervient à l'échelon le plus stratégique en interdisant aux collectivités l'accès aux instances de gouvernance. Par ailleurs, ces éléments organisationnels classiques se révéleront intéressants lorsque nous comparerons nos différents cas. En effet, la composition de ces instances révèle parfois la domination – ou la forte représentation – de certains types de membres ou parties prenantes dans un pôle (les grands donneurs d'ordre aéronautiques dominent les structures de gouvernance pour Aerospace Valley, les collectivités territoriales sont fortement représen-

tées pour Cancer Bio Santé par exemple). D'un point de vue plus longitudinal, les turns overs sont aussi révélateurs de l'implication des membres dans le pôle. Plus les présidents ou les membres du bureau changent rapidement, moins les pôles font l'objet d'appropriation comme nous le verrons dans la partie III.

### 2.3.2 La gestion de l'usine à projets

Les pôles doivent répondre à une mission d'intérêt public : ils doivent faire émerger des projets collaboratifs d'innovation (sous peine d'être délabellisés par l'État). Pour faire émerger ces projets, tous les pôles se sont équipés d'une structure permanente (de taille plus ou moins grande) qui a pour objectif de mettre le pôle en fonctionnement, c'est-à-dire de faire émerger des projets parmi les membres. Cette structure permanente est dans la plupart des cas constituée d'au moins un directeur, un responsable projets, un responsable animation et d'un assistant et/ou un comptable, mais ses configurations sont tout à fait variables. Chevilles ouvrières des pôles, elles assurent le travail quotidien du pôle de compétitivité. Elles mettent en place des actions d'animation du réseau de membres afin que ceux-ci prennent connaissance, interagissent, et fassent émerger des projets collaboratifs d'innovation. Cela se traduit concrètement par l'organisation de réunions thématiques régulières (appelées DAS pour « *Domaine d'Activité Stratégique* »), d'événements plus ponctuels (« *forum des adhérents* », « *tea time* », « *ateliers scientifiques* » thématiques, « *B to B* », etc.), des actions collectives diverses (pour l'aide à la levée de fonds pour les PME par exemple, etc.), la diffusion de recommandations aux membres, etc. Étudier la structure permanente du pôle nous semble déterminant pour révéler les jeux de pouvoir à l'œuvre au sein des pôles. Son travail de mise en mouvement du pôle produit de l'information, de la connaissance, des interactions qui conduisent à de l'action collective. Leur composition peut aussi être révélatrice de certaines dépendances du pôle à l'égard de certaines organisations. Dans plusieurs pôles (Aerospace Valley et Route des Lasers principalement) des membres de l'équipe sont « *mis à disposition* » par une ou plusieurs organisations membres, ce qui lie de fait le pôle à un ou plusieurs de ses membre(s).

Enfin, lorsque des projets émergent, ceux-ci doivent être labellisés par le pôle pour pouvoir accéder à des financements publics (du fonds unique interministériel mis en place dans le cadre de la politique des pôles de compétitivité). Pour cela, les projets sont présentés devant « *un comité de labellisation* » interne au pôle qui statue sur la conformité des projets aux critères fixés par l'État et qui les labellise. Ce comité est souvent constitué de membres issus des collègues « *entreprise* » et « *recherche* » nommés par le bureau. Il peut compter également des « *personnes qualifiées* » ou « *experts* ». Soulignons dès maintenant deux choses. D'abord, le pôle ne décide pas des financements attribués aux projets collaboratifs d'innovation. Son rôle est cantonné à l'émergence de projets au sein de leur membre et à leur labellisation. Ces projets labellisés sont ensuite soumis à une instruction par le « *groupe de travail interministériel* » (GTI) qui établit un classement de ces projets. La décision d'engagement d'une subvention publique (au titre du fonds unique interministériel) est actée en CIADT. Nous revenons sur les interactions entre les pôles et la puissance publique dans

le chapitre suivant. Ensuite, si les « *projets collaboratifs d'innovation* » (éligibles au FUI) ne peuvent émerger que dans les pôles de compétitivité, les pôles de compétitivité quant à eux mettent en œuvre d'autres types d'actions. Ils peuvent par exemple faire émerger des projets d'innovation financés par le conseil régional, la BPI, les fonds européens, etc. Nous verrons dans les parties 2 et 3 comment le fonctionnement des pôles dépassent progressivement les missions initialement prévues par le législateur.

L'originalité du fonctionnement des pôles tient principalement à la tension constitutive qui les traverse entre vocation d'intérêt public et nécessité d'avoir une stratégie propre gouvernée par des acteurs économiques locaux. Comment articuler mission d'intérêt public (dictée par l'État) et stratégie propre ? Et comment les pôles peuvent-ils déployer une stratégie propre alors même qu'ils sont financés en majorité par la puissance publique ? Ces interrogations résument le paradoxe constitutif des pôles qui représentent des acteurs privés issus d'une politique publique. Comment ne pas prendre en compte les intérêts, les objectifs, les prérogatives des principaux financeurs quand bien même ceux-ci ne font pas (officiellement) partie des instances de gouvernance ? En outre depuis 2008, l'État met en place des contrats de performance qui doivent être cosignés par le président du conseil régional, le président du pôle et le préfet. Ces contrats doivent mentionner les engagements de chacun des signataires en termes de financement et d'objectifs ainsi qu'une feuille de route stratégique du pôle au travers de laquelle le pôle doit faire valider sa stratégie à trois et dix ans par les acteurs politico-administratifs (en termes de domaines et thématiques prioritaires du pôle, d'objectifs technologiques et de marché du pôle, d'objectifs de développement du pôle et de son écosystème, etc.). Cet encadrement s'il ne fait pas partie de la structure de gouvernance interne et officielle du pôle n'en est pas moins structurant pour le pilotage de ce dernier. Dans ce contexte, on comprend assez vite que l'exigence de construction d'une stratégie propre d'un pôle de compétitivité est traversée par de multiples tensions.

Retenons dans cette section qu'au travers de ces deux critères de définition morphologique et physiologique, les pôles ne peuvent pas être considérés comme de simples réseaux, mais bien comme des organisations qui se manifestent par une architecture organisationnelle originale. D'une part le pôle se définit par un espace original (sectoriel et géographique) et évolutif. D'autre part, son fonctionnement est traversé de tensions entre stratégie propre (organisation privée) d'une part et mission d'intérêt public (organisation issue d'une politique publique, impulsée et suivie par l'État) d'autre part. Ainsi, si les pôles constituent de nouveaux acteurs du développement économique (ayant leur propre stratégie, leur propre budget, définissant leurs propres objectifs, etc.) il s'avère que plusieurs éléments et plusieurs processus de décision leur échappent et les dépassent. Analysons désormais la capacité d'action (a priori) de ces pôles de compétitivité tels qu'ils sont conçus.

### 3 Enchevêtrement des processus de décision : des pôles structurellement faibles ?

Ainsi définis, quelle capacité d'action les pôles de compétitivité ont-ils ? Les éléments de gouvernance et le fonctionnement d'un pôle ne se définissent pas uniquement en interne (au sein de l'association), et ce pour deux raisons principales.

- Les pôles sont des métaorganisations constituées non pas d'individus, mais d'organisations qui ont elles-mêmes des processus de décisions internes et sont souvent attachées à leur indépendance. Les métaorganisations sont structurellement faibles (d'après Ahrne et Brunsson), car elles ne peuvent pas prendre de décisions qui iraient à l'encontre de la volonté d'un ou de plusieurs de leurs membres (qui ont bien souvent plus de ressources qu'elle et de qui elles restent très dépendantes).
- Les pôles sont par ailleurs issus d'une politique publique et représentent en cela des métaorganisations particulières. En effet, ils sont dépendants d'un cadre national et des parties prenantes de cette politique (qui représentent une source importante de financement pour eux).

Les pôles sont ainsi pris entre deux feux.

#### 3.1 Des pôles dépendants d'organisations membres

Les pôles sont des associations qui ne rassemblent pas des individus, des personnes, mais des organisations. Ils rassemblent des entreprises, des établissements de recherche et de formation ; mais aussi des collectivités territoriales, des organismes sectoriels plus ou moins importants, etc. D'après les théoriciens des organisations Göran Ahrne et Nils Brunsson, ce type d'organisation (qu'ils analysent à la lumière du concept de « *métaorganisation* ») est structurellement faible (AHRNE et BRUNSSON, 2008). Elles sont structurellement faibles, car elles sont largement dépendantes de leurs membres (pour qui les pôles essaient de créer de la valeur et de limiter les conflits potentiels) et des ressources qu'ils lui apportent. Ainsi, les pôles sont composés d'autres organisations ayant elles-mêmes des stratégies, des objectifs et des intérêts pouvant entrer en tension avec ceux du pôle.

Göran Ahrne et Nils Brunsson, qui formalisent la notion de métaorganisation, révèlent dans leur ouvrage consacré aux métaorganisations en 2008, que ce phénomène organisationnel tend à s'accroître (ibid.). Ainsi le Medef, les fédérations professionnelles ou sectorielles, mais aussi la FIFA, l'ONU, l'Union européenne sont autant de métaorganisations (nationales ou de plus en plus internationales). Quels points communs entre ces organisations a priori si différentes ?

- Un premier point commun repose sur le motif de leur création

D'après les auteurs, les métaorganisations se constituent entre des organisations s'identifiant et se reconnaissant comme appartenant à une même catégorie dans l'objectif de favoriser leur coordination (et l'action collective) par rapport à un environnement qui les dépasse. Autrement dit, la création d'une métaorganisation a à voir avec une catégo-

risation, une identité commune pour mettre en commun des moyens, des informations et mieux maîtriser leur environnement (DUMEZ, 2008). Ainsi, l'UE rassemble différents États membres considérés comme partageant une certaine identité dans l'objectif de mieux maîtriser le marché et la politique internationaux. La fédération des industries du bois d'Aquitaine (FIBA) rassemble une centaine d'entreprises de transformation du bois et représente leurs intérêts auprès des instances publiques, administratives et professionnelles régionales, mais aussi nationales. Les pôles, quant à eux, rassemblent des organisations d'un même secteur et d'un « *périmètre géographique* » dans l'objectif de faire émerger entre elles des projets collaboratifs d'innovation les rendant *in fine* plus compétitives. Les métaorganisations ont donc souvent à voir avec un objectif d'action collective et de maîtrise de l'environnement, ce qui les rapprocherait également des groupes d'intérêts (dans une acception très ouverte des groupes d'intérêts (JORDAN et RICHARDSON, 1987; SAURUGGER et GROSSMAN, 2006)). Ahrne et Brunsson soulignent également qu'une fois créée, la métaorganisation a tendance à renforcer cette identité commune et à la monopoliser. Ainsi, en faire partie devient un enjeu qui peut dépasser la vocation initiale de l'organisation. En effet, les pôles ont bien souvent un nombre d'adhérents qui dépasse largement celui des participants aux projets collaboratifs d'innovation. Les entreprises, les organismes de recherche et de formation, mais encore les collectivités ont presque intérêt à faire partie du pôle qui les concerne pour savoir ce qu'il s'y dit, ce qu'il s'y passe, etc. Ce qui est aussi une caractéristique des groupes d'intérêts (OFFERLÉ, 1998).

- Un deuxième point commun réside dans le fonctionnement structurellement faible des métaorganisations

Elles sont composées d'organisation et non pas d'individus, ce qui implique des caractéristiques particulières et notamment un accroissement de l'incertitude en ce qui concerne les comportements des membres des métaorganisations. En effet, d'après ces auteurs, plusieurs différences existent entre les organisations et les individus parmi lesquelles le fait que les organisations sont potentiellement plus hétérogènes que les individus (une organisation peut-être une entreprise familiale, une multinationale ou encore une école), que la durée de vie des organisations est également plus imprévisible que celle des individus, qu'il est plus facile de parler directement à un individu qu'à une organisation (en termes de gestion), etc. Toutefois, la principale différence entre une organisation et une métaorganisation (qui constitue du coup la principale caractéristique des métaorganisations) réside dans le fait qu' « *une organisation a considérablement plus de ressources que chacun des individus qui la composent, par contre une métaorganisation a généralement beaucoup moins de ressources que ses membres* » (DUMEZ, 2008). C'est là la différence fondamentale entre une « *individual-based organization* » et une « *meta-organization* » (AHRNE et BRUNSSON, 2008). C'est ce qui fait des métaorganisations des organisations structurellement faibles, car elles sont traversées de conflits qu'elles n'ont pas les moyens de résoudre (à la différence des organisations). Elles sont traversées de conflits importants, car leur simple existence menace l'autonomie et l'identité de leurs membres (DUMEZ, 2008). Or, elles n'ont pas les moyens

de résoudre ces conflits, car en prenant toute décision clivante, les métaorganisations menacent dans le même temps l'autonomie d'un ou plusieurs membres. Ceux-ci pourraient décider de quitter la métaorganisation et par leur départ remettraient en question l'existence même de la métaorganisation. Autrement dit, les métaorganisations sont très dépendantes de leurs membres ; aussi bien des « *poids lourds* » qui en quittant la métaorganisation remettent en question son existence, que des membres plus « *petits* » qui pourraient s'allier et menacer à leur tour l'existence de la métaorganisation par un départ groupé. Si bien qu' « *aucune procédure de vote n'apparaît pleinement légitime (...)* Les métaorganisations sont donc quasiment condamnées à la recherche du consensus » (ibid.). En effet, nous verrons dans le chapitre 6 qu'une tentative de concentration du pouvoir dans un des pôles de compétitivité étudiés a été enrayée et arbitrée par une alliance de membres (Chapitre 6, section 1.1). Soulignons néanmoins que cela ne signifie pas pour autant que les métaorganisations sont impuissantes. Si elles sont considérées comme étant structurellement faibles, les métaorganisations (et donc les pôles) ont dans le même temps « *des effets sociaux puissants* » (DUMEZ, 2008), ce qui représente un autre paradoxe de leur fonctionnement.

— Un dernier point commun consiste en leur efficacité

Les métaorganisations ont une certaine efficacité malgré tout dans le sens où l'action ne passe pas uniquement par la prise de décisions clivantes. Une première manière de garantir la possibilité d'agir repose sur leur possibilité de sélectionner les membres ou plutôt fixer des critères à l'entrée dans la métaorganisation. Une fois la charte d'adhésion signée, le membre ne peut plus forcément revenir sur ces engagements. Une deuxième façon d'agir réside dans l'adoption de recommandations, de « *standards* », de « *soft law* » (à l'image de ce que nous avons développé précédemment pour l'UE et la MOC). Ces recommandations concernent le plus souvent des moyens de mieux coordonner les membres pour accomplir l'objectif initial de maîtrise de l'environnement. Enfin, la troisième et principale source d'efficacité des métaorganisations tient à leur structure permanente, le « *secretariat* » (d'après Ahrne et Brunsson). Les métaorganisations délèguent souvent une grande partie de leur gestion à une équipe permanente, composée d'individus rémunérés, salariés, pour mettre en marche la métaorganisation à travers différentes actions. Il s'agit pour les pôles des équipes opérationnelles qui constituent en effet leurs chevilles ouvrières.

Ainsi, nous retenons que si les pôles sont des organisations, car issus d'une décision et se concrétisant par des logiques d'adhésion, la mise en place d'une hiérarchie et de règles, etc., ils relèvent d'un type particulier d'organisation : les métaorganisations. Dans cette perspective, ils sont créés sur la base d'une identité commune, sont structurellement faibles (et ne peuvent pas prendre de décision qui menacerait l'autonomie de leurs membres), mais agissent malgré tout en diffusant des recommandations et via le travail de leur équipe opérationnelle. En lien avec ce dernier point, nous verrons plus loin que la taille, les compétences et les missions des équipes opérationnelles des pôles ne font que s'étoffer depuis leur création, ce qui révèle une activité croissante des pôles.



Cependant, si l'on considère les pôles comme des métaorganisations, cela ne va pas sans prendre quelques précautions. Leur attachement à une politique publique les distingue des autres métaorganisations. Citons ici quelques éléments (non exhaustifs) qui les caractérisent.

- Leur création : ils ne sont pas constitués spontanément pour répondre à un problème de coordination posé à leurs membres, mais s'organisent à la suite d'un appel à projets lancé par l'État en 2004. Le rôle de l'État dans la constitution des pôles est à la fois initiateur, mais également structurant. En lançant son appel à projets, il suscite des réponses, et il les oriente.
- Leurs membres : les membres des pôles de compétitivité sont très hétérogènes. Un pôle peut rassembler non seulement des entreprises, des centres de recherche et de formation, mais aussi d'autres métaorganisations (fédérations professionnelles, groupes d'intérêts), ou encore des acteurs institutionnels (État, collectivités notamment), etc. Le fait qu'ils soient issus d'une politique publique implique une participation des autorités publiques qui n'est pas négligeable. En effet, si celles-ci n'ont pas accès aux structures de décisions, elles gardent un rôle important, car leur participation financière est bien souvent nécessaire à la survie du pôle. Cette caractéristique propre aux pôles les distingue de nombreuses autres métaorganisations qui sont souvent organisées autour de membres moins hétérogènes<sup>59</sup> comme l'Union européenne qui compte parmi ses membres principalement des États, ou les fédérations d'entreprises qui regroupent principalement des entreprises d'un même secteur.
- Leurs éléments organisationnels : enfin, leurs éléments organisationnels eux-mêmes révèlent des traces de leur attachement à une politique publique. En effet, si l'État les labellise et leur donne accès à des financements publics, ce n'est pas sans énoncer quelques règles valables pour tous les pôles de compétitivité. Par exemple, les pôles adoptent tous le statut juridique d'association loi 1901, leur vocation est de faire émerger des projets collaboratifs d'innovation, etc. Ils organisent donc leurs structures de gouvernance autour de cet objectif en mettant en place des comités pour faire émerger des projets et des comités pour sélectionner et labelliser ses projets. Enfin, étant financés en partie par les autorités publiques ils font l'objet d'un suivi rapproché, etc.

Abordons désormais en quoi la politique des pôles est elle-même une organisation qui croise et contraint l'organisation des pôles.

### 3.2 Des pôles dépendants d'une organisation nationale : la politique des pôles de compétitivité

Dans cette dernière sous-section, nous souhaitons rendre compte du cadre national influençant et contraignant le développement des pôles. En effet, les pôles sont non seulement dépendants de leurs membres, mais aussi des parties prenantes de la politique des pôles qui représentent souvent des soutiens financiers importants pour eux. Cette caractéristique nous

59. « *The purpose of a meta-organization is to work in the interests of all its members, with all members being equally valuable and membership being based on some forme of similarity.* » (AHRNE et BRUNSSON, 2008)

rappelle que le fonctionnement des pôles est traversé de tensions oscillant entre celui d'une organisation privée (déployant une stratégie propre) et celui d'un instrument de politique publique (dédié à une mission d'intérêt public). D'un point de vue organisationnel, tout se passe comme si chaque pôle de compétitivité était lui-même à titre individuel membre d'une organisation plus large : la politique des pôles de compétitivité. Ils participent à une politique qui les organise. Ils font partie d'un groupe, sont monitorés et évalués. Nous verrons dans le chapitre 6 que cette caractéristique les incite à se rapprocher les uns des autres et à partager leurs positionnements au sein d'une Association française des pôles de compétitivité. Dans cette perspective, la politique des pôles elle-même répond à différents éléments organisationnels établis comme critères d'organisation par Ahrne et Brunsson.

### **3.2.1 Critère d'appartenance : qui fait partie de la politique des pôles ?**

La politique des pôles de compétitivité fonctionne par appel à projets et labellisation des pôles si bien que certains sont sélectionnés pour en faire partie et d'autres non. Le CIADT de juillet 2005 labellise 67 pôles de compétitivité sur 106 candidatures (leur nombre se stabilisera à 71 par la suite).

Sur la carte réalisée par le ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (Figure 5, on constate que ces pôles sont concentrés dans les régions ou les agglomérations les plus dynamiques : en tête la région Rhône-Alpes, puis PACA, Ile-de-France, Nord pas de Calais, etc. Cette fois, les membres de l'organisation ne sont plus les acteurs économiques locaux, mais plutôt les pôles et avec eux les collectivités (ou plus largement les acteurs politico-administratifs) qui les soutiennent. L'examen de qui fait ou ne fait pas partie de la politique nous rappelle le débat entre concentration et saupoudrage. Nous voyons ici qu'un compromis a été trouvé entre les partisans de chaque logique : nous pouvons parler de saupoudrage dans la mesure où 71 pôles ont été labellisés contre les 15 labellisations prévues. Mais nous pouvons également parler de concentration dans la mesure où sur ces 71 pôles, une quinzaine sont retenus comme mondiaux ou à vocation mondiale et bénéficient d'un suivi particulier.

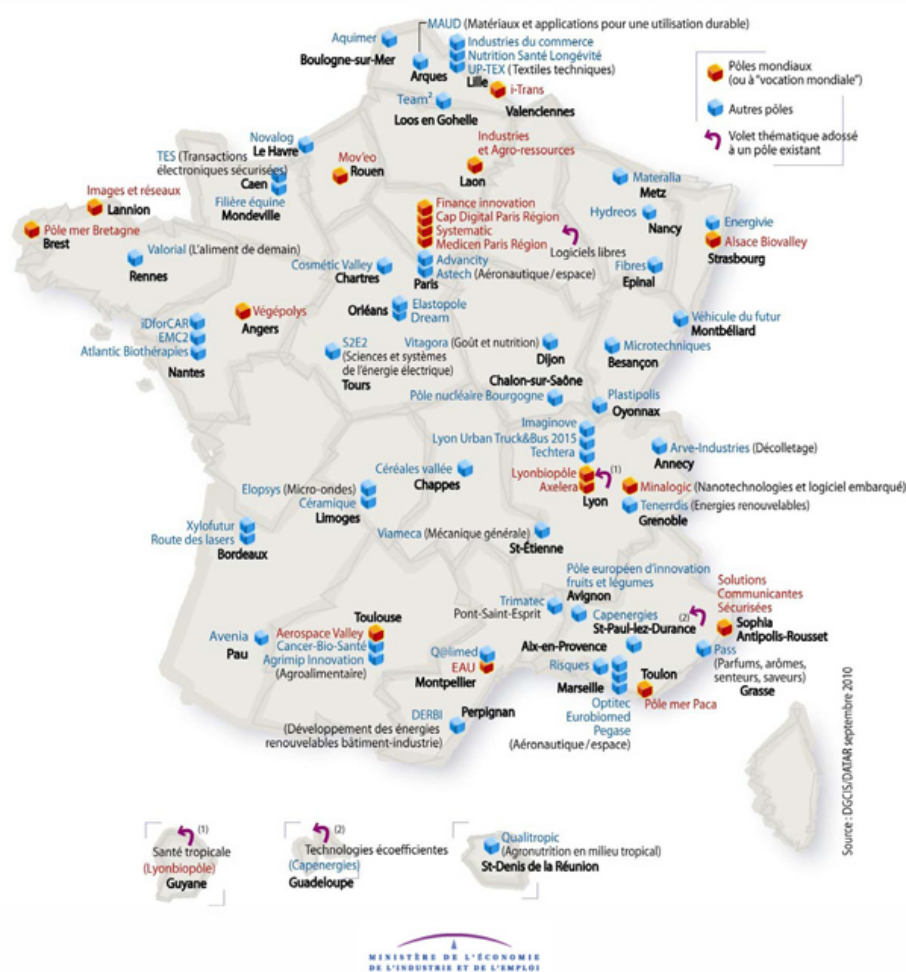
### **3.2.2 La hiérarchie : qui prend les décisions ?**

Une certaine hiérarchie est respectée dans la mise en œuvre de la politique des pôles. Les décisions sont prises en CIADT par le Premier ministre, sur proposition d'un groupe de travail interministériel (GTI). Ainsi le système d'acteurs qui tire les ficelles de la PPC est relativement centralisé. Nous développons l'analyse de cette gouvernance dans le prochain chapitre (Chapitre 3).

### **3.2.3 Des règles ?**

C'est bien l'appareil étatique qui définit les règles de gouvernement de la politique des pôles, mais il impose également certaines règles aux pôles comme le fait qu'ils soient tous constitués en association loi 1901, que les collectivités ne puissent pas faire partie de leurs instances de gouvernance. C'est aussi en Ciadt qu'est définie la vocation des pôles. Elle

FIGURE 5 – Carte des 71 pôles de compétitivité labellisés (2010)



Source : d'après le site [competitivite.gouv.fr](http://competitivite.gouv.fr)

évolue depuis 2004. On parle de trois « ères » des pôles, marquant trois évolutions et trois redéfinitions des objectifs des pôles de compétitivité.

### 2004-2008 : l'usine à projets

La première ère est appelée l'ère de l'« usine à projets ». Durant celle-ci, les pôles, comme leur définition l'indique, doivent faire émerger des projets de R&D collaboratifs entre au moins deux entreprises et un organisme de recherche ou de formation. Ces projets sont plus communément appelés projets FUI, du fait de leur source de financement : le Fonds Unique Interministériel. Si l'on reprend le processus, l'État lance deux appels à projets par an. Ces projets doivent émerger localement dans les pôles et être labellisés par eux. Ils sont ensuite remontés à l'État qui retient ceux qu'il souhaite subventionner (environ 70 par appel à projets)<sup>60</sup>.

60. Ce processus est décrit plus longuement dans le chapitre 3.

### **2008-2012 : les projets structurants**

À partir de 2008, on remarque que certains appels à projets de l'État s'orientent vers des projets structurants qui se rapprochent de l'équipement. Le tournant semble avoir été pris en 2008, quand le FUI se dote d'un appel à projets « *Plates-formes d'Innovation* ». Par ailleurs, à partir de 2010, avec le Grand Emprunt, le nombre d'appels à projets concernant d'autres types d'infrastructures liées à l'innovation explose. Les actions prévues mettent l'accent sur les équipements structurants d'un cluster, à savoir les « *Plateformes Mutualisées d'Innovation* », les « *Instituts de Recherche Technologique* », les « *Instituts d'Excellence* », les « *Instituts d'Excellence pour les Énergies Décarbonnées* », les « *Équipements d'Excellence* », les « *Instituts Hospitalo-Universitaires* ». Toute une terminologie se déploie autour de ces équipements pour l'innovation. On parle d'équipements, d'instituts ou de plateformes (aussi de Campus) que l'on qualifie d'innovation, d'excellence, de technologiques. Cette orientation de l'action publique révèle une évolution notable de la politique des pôles : les moyens ne sont plus uniquement tournés vers des projets, mais de plus en plus vers des équipements.

### **2013-2018 : l'usine à croissance**

Enfin, à partir de 2013, les pôles doivent s'orienter vers des projets plus proches du marché. On parle d'usine à produits, d'usine à croissance. Les évaluations de 2008 et 2012 dressent le constat que les projets d'innovation issus des pôles restent trop éloignés du marché (de l'emploi et de la compétitivité). Les pôles sont désormais invités à étendre leurs missions vers : « *l'accès au financement privé, l'internationalisation, l'accompagnement des PME et l'anticipation des besoins en compétences* », ceci passant toujours par des projets FUI, mais également et de plus en plus par l'offre de services collectifs et individuels aux entreprises.

L'organisation des pôles est ainsi fortement contrainte par le cadre de la politique nationale. En outre, ajoutons que les pôles, mis en concurrence les uns vis-à-vis des autres (du point de vue de l'accès aux financements publics et du point de vue des évaluations triennales) ont tendance à se copier, à reprendre les « *bonnes pratiques* » de leurs voisins, si bien que leur forme organisationnelle tend à se ressembler. Thierry Weil montrent notamment un certain mimétisme des comportements des pôles dans son article sur l'observatoire des pôles de compétitivité (WEIL, 2008).

### **3.2.4 Monitoring : comment l'État suit-il et contraint-il les pôles ?**

Tout un système de gestion permet aux acteurs étatiques de suivre la mise en place des pôles. Ce système fait appel à deux dispositifs : la contractualisation d'une part et l'évaluation d'autre part.

#### **Les contrats-cadres et contrats de performance**

La mise en place de contrats-cadres (signés entre le président du pôle, le préfet et le président de la région principale du pôle) à la suite de leur labellisation et de leur constitution révèle bien une volonté des pouvoirs publics de suivre de près ce qui se passe dans les pôles. Ces contrats deviennent des « *contrats de performance* » en 2008. Une seconde vague de

contrats de performance est ensuite lancée pour la période 2013-2018. Ces contrats engagent les pôles « à mener les actions nécessaires à son développement sur la base d'objectifs stratégiques assortis de programmes d'actions, de calendriers de réalisation et d'indicateurs de suivi des résultats (...) En contrepartie, l'État et les collectivités locales s'engageront sur un soutien financier pluriannuel accompagné d'un suivi stratégique du pôle » (compétitivité.gouv.fr, consulté le 22/01/2015). Il se veut le symbole d'une construction partenariale, qui se déroule sous la houlette du préfet (comme pour les contrats-cadres) et du GTI. La principale différence entre les deux réside dans le fait que les contrats-cadres avaient pour objectif l'installation du pôle alors que les nouveaux contrats visent leur performance. La machine pôle une fois en place, doit être productive. Ces contrats de performance visent donc à suivre les pôles et à leurs actions en mettant en place des objectifs et des indicateurs toujours plus précis. Ils doivent être renouvelés à chaque nouvelle phase de la PPC (tous les trois ans environ).

### Les évaluations

Les pôles n'ont pas à faire à un seul acteur étatique, mais à une multiplicité d'acteurs dont les rôles peuvent parfois se chevaucher. C'est le cas par exemple des deux correspondants, national et local, qui n'ont pas les mêmes types de relation au pôle ni au territoire. Ils ont cependant officiellement le même rôle. Cette ambivalence et cette multiplicité peuvent aussi se mesurer au travers des procédures d'évaluation. Deux types d'évaluation sont à distinguer :

- Une évaluation annuelle, réalisée par les correspondants des pôles, qui rendent compte de l'activité des pôles au GTI.
- Une évaluation triennale, confiée à un cabinet de conseil sur la base d'un cahier des charges rédigé par la DATAR et la DGCIS. Deux évaluations nationales ont eu lieu en 2008 et 2012.

Le premier cas prend la forme d'un suivi régulier de l'activité des pôles réalisé par les acteurs administratifs dans le cadre de « l'enquête annuelle » centralisée par le GTI. Cette enquête sert à alimenter un tableau de bord national (mais individuel) de chaque pôle. Il s'agit d'un « dispositif national de suivi de l'activité et des résultats des pôles ». Dans le cadre de ce suivi, les pôles sont soumis à une « obligation de reporting vis-à-vis des pouvoirs publics » (article 13 du contrat de performance 2013-2018). Pour cela le comité de pilotage de la PPC définit des indicateurs « communs à tous les pôles » concernant leurs activités, leurs résultats et leurs impacts. Ce tableau comporte par exemple trois catégories d'indicateurs : des indicateurs de périmètre<sup>61</sup>, des indicateurs d'impact des projets<sup>62</sup> et enfin des indicateurs d'effet d'entraînement<sup>63</sup>. Ce système constitue une base de données partagée entre les pouvoirs publics et les pôles.

61. Indicateur sur la morphologie du pôle. Par exemple, le nombre d'entreprises, nombre d'emplois, nombre de PMI et PME innovantes

62. Indicateur sur la performance scientifique du pôle. Par exemple, le nombre de brevets déposés, nombre d'articles scientifiques publiés, nombre de partenariats.

63. Indicateur sur la performance territoriale du pôle. Par exemple, le nombre de créations d'emplois directs, valeur ajoutée des entreprises qui participent au pôle, poids économique du pôle dans sa thématique, nombre de partenariats du pôle impliquant au moins une PME indépendante.

Le second cas correspond à une évaluation nationale est prévue à la fin de chaque ère de la politique (période de trois ans au cours de laquelle sont définis les financements). « *Cette évaluation, réalisée sur la base d'un cahier des charges national, sera conduite avec les services de l'État placés sous l'autorité des préfets de région. Le groupe de travail inter-ministériel proposera les modalités de cette évaluation et en suivra la mise en œuvre* ». Si cette procédure d'évaluation triennale fait souvent l'objet de controverse, sans entrer dans le détail, on peut imaginer que l'existence de deux processus d'évaluation parallèles soit facteur de résultats différents, et donc de divergence au sein de l'appareil étatique. C'est en particulier au travers de cette évaluation triennale que sont prises de mesures pour réguler la PPC quitte à sanctionner quelques membres du système.

### 3.2.5 Des sanctions ?

Pour finir, les dispositifs de monitoring cités ci-dessus, et plus particulièrement les évaluations triennales, peuvent conduire à plusieurs types de sanctions pour les pôles allant de la simple réduction des subventions publiques à la délabellisation pure et simple du pôle de compétitivité. La première évaluation nationale a ainsi conduit à la délabellisation de six pôles, dont une en Aquitaine (le pôle Prod'innov). Au-delà des délabellisations qui s'affichent et sont vécues comme des sanctions, les résultats d'une mauvaise évaluation sont aussi pénalisants pour un pôle. Deux pôles étudiés Qualiméditerranée et Xylofutur ont été classés parmi les pôles « *les moins performants* » en 2012. Nous verrons dans le chapitre 9 comment cela contraint leur développement. Ils sont littéralement placés en « *période probatoire* » - sous tutelle - le temps de justifier de leur valeur ajoutée, ou plutôt de leur performance, dans la politique nationale des pôles de compétitivité.

## 4 Conclusion

Nous retenons de ce chapitre que si les discours et les rapports qui font la promotion de la politique des pôles rattachent les pôles au modèle de cluster, dans la mise en œuvre, les pôles représentent des organisations originales. En effet, en mobilisant la théorie des organisations, nous les distinguons des clusters qui représentent des réseaux spontanés, pour les rapprocher des organisations, car ils sont issus d'une décision publique. Comme toute organisation, ils représentent une tentative de créer un nouvel ordre en rupture avec un ordre préexistant. Toutefois, si les pôles peuvent être analysés comme des organisations, ils représentent des organisations originales. Premièrement, leur définition spatiale est originale et évolue dans le temps. Au départ attaché à une disposition de zonage communal, le « *territoire* » des pôles est progressivement défini comme un réservoir de membres potentiels qui s'étend d'une à trois régions adjacentes et qui peut être dépassé (par 25% des membres maximum). De fait, les périmètres des pôles sont bien souvent bi- voire multi-régionaux posent la question des coopérations interrégionales. Nous verrons dans le chapitre 6 que certains pôles situés à l'interface (entre plusieurs régions par exemple) vont être sources d'intérêts et d'intermédiation pour leurs milieux locaux. Deuxièmement, les pôles sont des organisations hiérarchisées et leur hiérarchie est relativement contrôlée par le législateur. En effet, les pôles doivent dé-

ployer une stratégie qui leur est propre. Cette stratégie doit être gouvernée par les « *acteurs principaux* » des pôles (membres industriels ou académiques par opposition aux partenaires collectivités). Toutefois, ils font aussi l'objet d'un suivi rapproché par les acteurs politico-administratifs qui leur confie une mission d'intérêt public. Enfin, si les pôles représentent des organisations géographiquement délimitées et hiérarchisées, ils sont par ailleurs dépendants : d'une part de leurs membres organisations qui ont bien souvent plus de ressources qu'eux ; et d'autre part du cadre national de politique publique qui les surplombe. Soulignons toutefois que si les pôles, comme méta-organisations, apparaissent structurellement faible dans le sens où leur capacité à prendre des décisions est doublement contrainte, ils ont néanmoins des effets sociaux importants. C'est ce que nous analyserons tout particulièrement en partie III. Comment, dans ce contexte, les pôles parviennent-ils à se constituer en acteur consolidé ayant une capacité d'actions propre ?

Afin de mieux comprendre ce qui est en jeu dans la constitution de ces nouvelles organisations du développement économique, abordons désormais qui les produit au sein de la puissance publique. Quel système d'interactions est pensé par l'État pour faire émerger les pôles, les labelliser, les financer ?





## ———— CHAPITRE 3 ————

---

# DÉFINIR LES PÔLES : UNE GESTION PUBLIQUE TERRITORIALE CENTRALISÉE ET INTERMINISTÉRIELLE

---

En tant que politique constitutive, la politique des pôles constitue une nouvelle entité, le pôle. Or, dans le même temps, elle reconfigure également les interactions entre les acteurs du développement économique. Intéressons-nous désormais au système d'acteurs et au cadre d'interactions envisagé par le législateur pour faire émerger les pôles et suivre leur développement. Voici le paradoxe qui nous intéresse : alors même que la PPC est une politique territorialisée (les pôles sont définis par un périmètre « géographique »), et que le deuxième acte de la décentralisation est en cours en 2004, la politique des pôles relève d'une gestion publique tout à fait centralisée. Revenons dans ce chapitre 3 sur la gestion territoriale à l'œuvre au travers de la politique des pôles.

Comment est assurée cette mise en marche et qui la porte ? D'après l'expérience et l'analyse de Jean-Benoît Albertini (haut fonctionnaire, directeur adjoint au DIACT en 2007), l'organisation et « l'implémentation » de la PPC mobilisent des mesures et des moyens inédits, *ad hoc*. D'après lui, la politique des pôles de compétitivité serait un exemple de « réforme administrative silencieuse » (ALBERTINI, 2007). Trois temps composent ce troisième chapitre. Nous commencerons par analyser les procédures utilisées pour faire émerger les pôles (1). Nous verrons qu'elles révèlent une gestion centralisée. Nous poursuivrons par l'explicitation du système d'acteurs qui en découle et qui a en charge la gestion de cette politique des pôles (2). Nous serons particulièrement attentive aux rôles de l'administration centrale, des administrations déconcentrées, des collectivités, mais également des industriels et de la commission européenne. Nous terminerons par analyser et interpréter l'évolution des rapports qu'entretient l'État aux territoires (3).

La politique des pôles modifie le système administratif lié au développement économique. Il s'agit dans ce chapitre de comprendre comment se transforment les rapports hiérarchiques qui régulent les relations entre les acteurs du développement économique (parmi les acteurs politico-administratifs d'une part : administrations centrales, déconcentrées, et décentralisées ; mais aussi privés d'autre part : industriels principalement). Nous verrons que ces transformations se réalisent au travers de nouveaux dispositifs inspirés du new public management qui fait la part belle au monitoring parmi les différents éléments organisationnels analysés plus haut.

En France, une grande réorganisation des compétences et des relations entre les administrations centrales, territoriales et les collectivités est à l'œuvre depuis les années 1980. Après une action quasi monopolistique de l'État pendant les 30 Glorieuses, les années 1980 sont marquées par l'arrivée de nouveaux acteurs. Premièrement, les lois de décentralisation et le renforcement de la déconcentration restructurent en profondeur les relations entre les différents acteurs politico-administratifs et redistribuent la répartition des compétences. Deuxièmement, l'approfondissement de l'intégration européenne et les politiques de libéralisation et de privatisation des entreprises publiques (à partir des années 1980), participent à brouiller les frontières entre secteur public et privé. Si bien que les effets des politiques économiques (et industrielles) dépendent de façon croissante d'acteurs non étatiques (HASSENTEUFEL, 2008). L'État n'est plus au centre des politiques publiques et devient presque un acteur parmi d'autres (AUST et CRET, 2012). Depuis les années 2000, les spécialistes de l'action publique observent que les réorganisations de l'administration se manifestent par la création d'agences (EPSTEIN, 2005) et par le recours croissant aux instruments du New public management (NPM) mobilisant des indicateurs de plus en plus précis (EPSTEIN, 2005 ; BEZES, 2005). Cela se manifeste de plus en plus par des actions initiées au travers d'appels à projets territoriaux « *mettant explicitement en compétition les projets territoriaux pour l'allocation de fonds étatiques* » (AUST et CRET, 2012). Certains spécialistes de l'action publique analysent ces évolutions en termes de « *gouvernement à distance* » (Epstein 2005), d'autres en termes de « *État stratège* » (BEZES, 2005) ou encore de « *dédiérenciation de l'État pour les intérêts locaux* » et de renouvellement du cycle des relations État territoire par lequel l'État « *pilote à distance la formalisation de projets locaux* » (AUST et CRET, 2012).

Dans ce contexte, la politique des pôles de compétitivité révèle une gestion publique territoriale originale dans le sens où :

- Elle réaffirme le rôle de l'appareil étatique face à celui des autres niveaux de gouvernement (collectivités / Europe) tout en s'appuyant sur des organisations territoriales ;
- Elle renouvelle le rôle des acteurs industriels et leur dialogue avec l'État ;
- Cette réorganisation se manifeste par un appui renforcé des services déconcentrés (qui y voient une opportunité d'acquérir un nouveau rôle et de défendre leur crédibilité, dans le contexte de leur remembrement avec la RGPP) ; et par un travail interministériel (en central comme en territorial).

# 1 Des dispositifs de gestion centralisés relevant du new public management

L'expression new public management désigne « *un ensemble hétérogène d'axiomes tirés de théories économiques, de prescription issues du savoir de management, de description de pratiques expérimentées dans des réformes (notamment dans les pays anglo-saxons) et de systématisations produites par des organismes comme l'OCDE* » (BEZES, 2005). De nombreux travaux en sociologie de l'action publique ont montré comment le NPM a influencé les « *forme[s] organisationnelle[s] étatique[s]* » de nombreux pays à l'instar de la Grande-Bretagne (BEZES, 2005 ; HASSENTEUFEL, 2008). Nous avons vu à la fin du chapitre précédent dans quelle mesure les pôles de compétitivité étaient suivis (supervisés) de près via différents dispositifs de monitoring : contrats, évaluations, correspondants, etc. Voyons désormais ce que révèlent ces dispositifs en termes de gestion publique territoriale : à qui servent-ils ?

Le lancement de la PPC repose sur une démarche d'appel à projets lancé en novembre 2004 (après le CIADT de septembre 2004). La sélection des projets est réalisée en avril 2005, par un groupe de travail interministériel (dans la suite GTI) copiloté par la DATAR et la DGE. Les différentes procédures liées au lancement de l'appel à projets, à la labellisation des pôles et à leur contractualisation avec les acteurs politico-administratifs accordent une place majeure aux acteurs de l'État, central comme territorial. Elles révèlent une conception relativement étatique et centralisée de la politique des pôles, ce qui pour rappel entre en contradiction avec les préconisations d'un certain nombre de rapports participant à l'émergence de la politique des pôles (BLANC, 2004 ; DARMON, 2004 ; GUIGOU et al., 2001).

Le rapport du Sénat sur le projet de la loi de finances pour 2006 (publié en 2005) mentionne en ce qui concerne la PPC que « *l'identification de pôles de compétitivité doit permettre de concentrer les moyens de l'Etat et des agences nationales soutenant les entreprises, l'innovation et la recherche, sur les projets les plus porteurs pour la croissance et pour l'emploi, dans un contexte de concurrence internationale intense. Elle est également un moyen d'orienter les concours financiers des collectivités territoriales et de démultiplier ainsi l'effet d'entraînement de telles structures sur le développement local.* » Voyons désormais comment interpréter cette citation à la lumière des différentes procédures mises en place pour faire émerger des pôles.

## 1.1 La procédure d'appel à projets et l'annonce d'un système d'acteurs étatiques

La première procédure correspond au lancement national de l'appel à projets « *pôle de compétitivité* ». Cet appel à projets est annoncé au CIADT de septembre 2004, lancé via circulaire du Premier ministre aux préfets de régions le 25 novembre 2004, et rendu public par une déclaration du ministre Gilles de Robien (de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer) le 2 décembre 2004, lors d'une conférence de presse. Cette procédure de lancement de l'appel à projets va permettre de définir l'environnement politico-

administratif des pôles. Quels sont les acteurs mobilisés pour faire émerger des candidatures ? Sur qui l'État compte-t-il ?

Cet appel à projets n'est pas lancé n'importe comment. C'est le Premier ministre qui, via une circulaire du 25 novembre 2014 relative à la mise en œuvre de la politique des pôles de compétitivité, le diffuse en s'adressant aux préfets de régions (« *pour attribution* ») et aux préfets de départements (« *pour information* »). L'appel à projets national est présent en annexe de la circulaire qui missionne les préfets de région pour accompagner l'élaboration de candidatures dans leur territoire respectif. Cette première circulaire porte une information importante : les préfets de régions sont choisis comme canaux privilégiés pour mettre en œuvre la politique des pôles. Ils sont, en effet, appelés « *à jouer un rôle essentiel dans ce dispositif, tant en ce qui concerne l'appui aux porteurs de projet que l'organisation de la procédure de sélection* » (circulaire du 25 novembre 2004).

Plus précisément, le texte de la circulaire annonce le système d'acteurs mobilisé dans le cadre de la mise en œuvre de la PPC :

- D'abord, les préfets sont choisis pour organiser et structurer la coopération des acteurs publics territoriaux pour la construction des projets de pôle de compétitivité. Ils ont un « *rôle de conseil* », d'« *accompagnement* », d'« *impulsion* ». Ils assurent un rôle majeur dans l'organisation des négociations locales et une fonction de centralisation des informations et d'interface avec les services centraux.
- Ensuite, le soutien des conseils régionaux représente un critère de sélection important. Les préfets sont appelés à « *prendre contact* », « *informer* », « *associer* » et « *travailler en partenariat* » avec les conseils régionaux afin d'inscrire le dispositif pôle de compétitivité dans la stratégie de développement économique de la région et d'obtenir l'implication des collectivités.
- Les services déconcentrés de l'État, et notamment les DRIRE (aujourd'hui Direccte, du ministère de l'Industrie), sont également mobilisés pour accompagner (sous la responsabilité du SGAR) les candidats dans l'élaboration de leur projet.
- Les directions régionales des établissements publics de l'État comme la Caisse des dépôts et de consignations, l'ANVAR, la BDPME, ainsi que les agences régionales de développement économique (issues du réseau DATAR, mais sous la responsabilité des collectivités régionales) pourront être mobilisées pour participer aux réflexions et à l'élaboration des candidatures.

Enfin, notons qu'un Groupe de travail interministériel se constitue pour gérer l'appel à projets initial et étudier la recevabilité des dossiers de candidature. Il est composé des ministères concernés par la politique des pôles (de l'Enseignement supérieur et Recherche, de la Défense, de l'Industrie, de l'Agriculture, et la DATAR) et copiloté par la DATAR et de la DGE, dont les services (centraux) restent à la disposition des préfets pour les aider dans leur mission.

Deux remarques peuvent être faites à l'examen de cette circulaire : d'une part, dans une perspective verticale, soulignons que le niveau régional est retenu (parmi les multiples échelons territoriaux de l'État) ; d'autre part, dans une perspective horizontale, nous remarquons

que le Premier ministre s'adresse aux préfets et non pas aux conseils régionaux, ce qui dans le contexte d'approfondissement de la décentralisation (acte II en 2004) est paradoxal. Ainsi, dès le lancement de l'appel à projets, le mode de gestion territoriale envisagé par le Premier ministre nous interpelle. Pourquoi au moment du deuxième acte de la décentralisation, et alors que les premiers rapports sur la PPC (Comité stratégique 2003, Blanc 2004, DATAR 2004) commandent une mise en œuvre décentralisée (ou renforçant la décentralisation), les textes de mise en œuvre s'appuient-ils en premier lieu sur l'État régional ? Cette observation pourrait bien aller dans le sens du constat de François-Mathieu Poupeau concernant « *l'émergence d'un État régional pilote* » (POUPEAU, 2013).

Ainsi, cette première procédure de lancement de l'appel à projets national laisse apparaître trois scènes d'interactions, elles-mêmes en relation les unes avec les autres :

- Une scène d'interaction nationale, dans laquelle le Premier ministre s'appuie sur un Groupe de Travail Interministériel (GTI ci-après) copiloté par la DATAR et la DGE pour rassembler différents acteurs des ministères concernés par la PPC et définir le processus de mise en œuvre (via la circulaire) et les résultats attendus (via l'appel à projets et son cahier des charges).
- Une scène d'interaction régionale (ou d'organisation externe des candidatures) dans laquelle le préfet est chargé d'organiser la construction des projets de pôles en coopération avec les collectivités et les acteurs économiques du territoire. Il est appelé à s'appuyer sur les services déconcentrés du ministère de l'Industrie (Drire, aujourd'hui Direccte).
- Une scène d'interaction « *pôle de compétitivité* » (ou d'organisation interne de la candidature), dans laquelle les acteurs économiques locaux sont les « *acteurs principaux* » (entreprises, centres de recherche et de formation d'un même périmètre « *géographique et thématique* »). Ils doivent s'organiser pour rendre compte d'une histoire commune, élaborer une stratégie et mettre en œuvre des projets de coopération comme vu dans le chapitre 2.

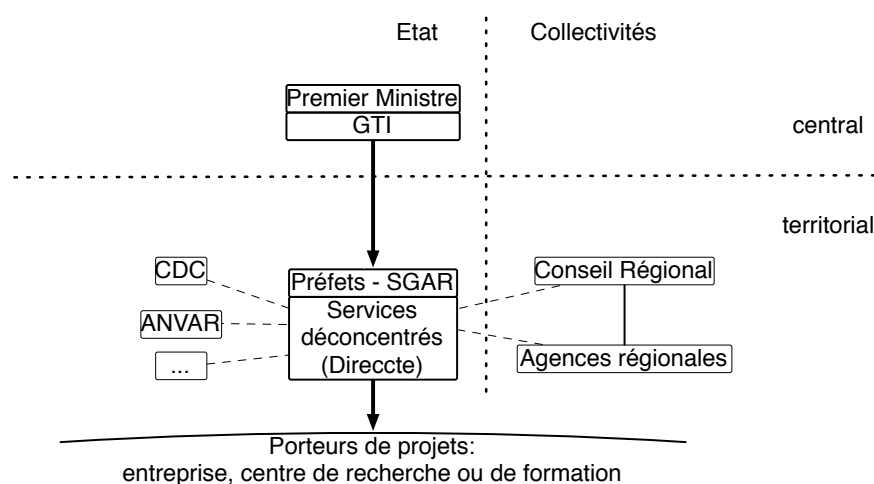
Nous retenons de cette première procédure que l'environnement des pôles est dominé par l'État, et que la définition du pôle est dominée par les acteurs économiques locaux, comme si l'État voulait garder la main mise sur l'action publique mobilisant les acteurs économiques.

## 1.2 La labellisation des projets de pôles : un processus de décision centralisé

Une seconde procédure correspond à la sélection des candidatures en vue de la labellisation des pôles de compétitivité. Celle-ci s'opère en trois temps :

- Le premier filtre de sélection s'effectue par l'État régional. Le préfet doit nommer un correspondant régional (parmi les services déconcentrés, et notamment les DRIRE) « *qui assurera pour [son] compte une fonction de centralisation des informations et d'interface avec les services centraux* » (circulaire du 25 novembre 2004). Ce corres-

FIGURE 6 – Chaîne de diffusion de l'appel à projets



Source : Lucie Renou

pendant assure la collecte des dossiers de candidature, les analyse et émet un avis<sup>64</sup> sur chacun. Il les classera ensuite « *en fonction de leur impact pour l'économie de la région* ». Soulignons que la même circulaire invite les préfets de région à déposer un nombre de dossiers « *raisonnablement limités* », ce qui peut être interprété différemment selon les régions<sup>65</sup>. L'implication des collectivités est ici considérée comme un critère de sélection. Ces dernières sont incitées (par l'État) à participer. Or, elles ne font pas partie du pilotage du processus.

- Les dossiers sélectionnés sont ensuite soumis à l'examen du groupe de travail interministériel et d'un groupe de « *personnes qualifiées* ». Ce second filtre est particulièrement attentif aux problématiques nationales industrielles, financières, et scientifiques. Il est composé de 30 membres issus des milieux de la recherche, de l'entreprise ou de la finance.
- Enfin, les candidatures sont envoyées au GTI mis en place afin d'examiner la recevabilité des dossiers. Il est chargé de mener une expertise technique approfondie des dossiers selon plusieurs critères<sup>66</sup>.

64. Cet avis concerne : « *le potentiel économique du pôle, la consistance et l'organisation du partenariat entre les acteurs économiques impliqués ainsi que sur l'engagement des collectivités territoriales et la nature de leur soutien.* » (Circulaire du 25 novembre 2004).

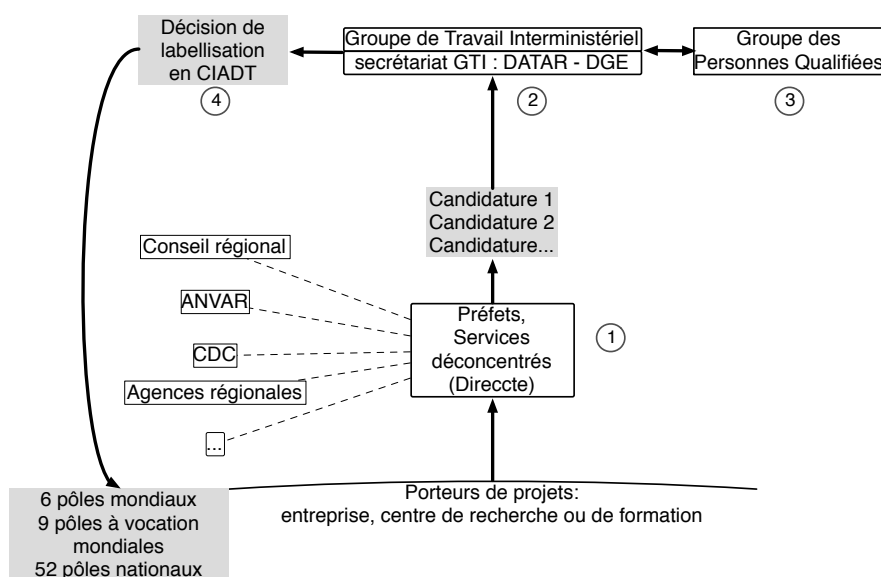
65. En effet, certaines régions ont fait le choix de se spécialiser dans une candidature principale alors que d'autres ont préféré soutenir toutes les initiatives locales (FEN-CHONG, 2006).

66. « *Les moyens de recherche et de développement susceptibles d'être mobilisés dans le ou les domaines d'activité retenus; les perspectives économiques et d'innovation; les perspectives et les modalités de coopération entre les entreprises, les organismes publics ou privés et les collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre* » (circulaire du 25 novembre 2004). Toutefois, les critères principaux annoncés dans le texte de l'appel à projets sont : la création de richesses nouvelles à forte valeur ajoutée (emploi qualifié, très qualifié); la visibilité internationale du pôle (en termes industriels et technologiques); la qualité des partenariats établis et des modes de gouvernance choisis; la stratégie de développement économique (et sa cohérence avec les stratégies des collectivités).

Retenons que le GTI est un organe central qui examine les dossiers avant et émet son avis après le groupe des personnes qualifiées. C'est donc bien l'État qui balise une nouvelle fois l'exécution de cette procédure : en territorial, dans un premier temps, sous la responsabilité du préfet (mais en mobilisant les services déconcentrés) ; en central, dans un second temps, via un groupe des personnes qualifiées nommées par le Premier ministre, et via le groupe de travail interministériel. Enfin, aux vues de ces différents avis, les dossiers res(is)tants sont labellisés (sur proposition du GTI) par le CIADT de juillet 2005, sous la responsabilité du Premier ministre.

Rappelons ici que ce qui nous intéresse est de rendre du compte du cadre d'interactions envisagé par l'État au moment du lancement de la politique des pôles. Nous verrons dans les parties 2 et 3 que ces critères et ces procédures ne sont pas suivis à la lettre dans la structure de mise en oeuvre (MAYNTZ, 1980) et dans l'émergence des pôles étudiés. Nous montrons par exemple dans le chapitre 4 que certaines candidatures représentant les industries phares de la région ne sont pas soutenues par les acteurs politico-administratifs régionaux (conseil régional et préfecture), tandis que d'autres moins importantes en termes d'emplois sont fortement impulsées et portées par les collectivités.

FIGURE 7 – Processus de sélection et de labellisation des pôles



Source : Lucie Renou

Soulignons à la lecture de ce schéma que le fait que le processus de mise en oeuvre soit étatique (et non pas décentralisé) renforce le poids et l'influence de la DGCIS dans la politique des pôles de compétitivité. En effet, d'après les deux schémas et particulièrement ce dernier, le processus de mise en oeuvre envisagé s'appuie fortement sur l'administration déconcentrée du ministère de l'Industrie (administration de gestion) qui affirme progressivement son rôle face la Datar (administration de mission).

Le CIADT du 20 juillet 2005 prend trois décisions qui nous semblent majeures en ce qu'elles s'écartent des ambitions initiales :

- Il labellise 67 pôles de compétitivité, à la place des 15 labellisations annoncées initialement.
- Il les hiérarchise en 3 catégories. En effet, afin de ne pas constituer (et passer pour) un acte de saupoudrage, ce CIADT émet une distinction entre les labellisations en qualifiant 6 pôles de « *pôles mondiaux* », 9 de « *pôles à vocation mondiale* » (ces deux premiers groupes faisant l'objet d'une attention particulière) et 52 sont qualifiés de « *nationaux* ». Cette décision modifie les catégories de pôle prévues initialement. Les pôles ne sont plus considérés comme étant « *à dominante technologique* » ou « *à dominante industrielle* » (selon l'appel à projets), mais « *mondiaux* », « *à vocation mondiale* », ou « *nationaux* ». Cette catégorisation semble plus propice à un classement hiérarchique des pôles, d'autant qu'il est annoncé clairement que les pôles mondiaux et à vocation mondiale « *bénéficieront d'un accompagnement renforcé de la part du GTI et de l'intégralité des crédits d'animation versés par l'Agence nationale de la recherche (ANR) aux pôles de compétitivité (soit 3 millions d'euros sur trois ans). Pour le reste, le même dispositif de soutien fiscal, social et financier s'appliquera aux pôles mondiaux et à vocation mondiale et aux autres pôles de compétitivité* » (rapport du Sénat de 2005 sur le projet de loi de finances pour 2006).
- Enfin, ce CIADT annonce le doublement des financements prévus dans le cadre de la PPC, passant d'un budget de 750 millions d'euros prévus sur 3 ans, à un budget de 1,5 milliard d'euros minimums sur trois ans.

Comment peut-on expliquer cette boucle de rétroaction dans le cas de la PPC ? Le CIADT fait mention d'une forte participation et de la qualité des dossiers, comme s'il n'avait pas pu trancher (CIADT juillet 2005). Or, si cela avait été le cas, pourquoi distinguer trois catégories (ou classes) de pôles et affirmer que les 15 meilleurs pôles bénéficieront d'un soutien accru ? Cette décision nous semble révélatrice de rapports de force entre plusieurs acteurs de l'État (DATAR, DGE, Direction du Budget). Nous émettons l'hypothèse que la labellisation de 71 pôles, leur catégorisation et la différenciation des traitements peuvent être perçues comme les traces d'un compromis entre la DATAR (plus sensible au retour des régions et des acteurs locaux en général) et la DGE (plus sensibles aux demandes des grands industriels et notamment des pôles mondiaux) face à la direction du Budget, dans le but d'accroître le budget alloué à la PPC<sup>67</sup>.

En effet, le système acté lors du CIADT de 2005 aurait pu être considéré comme une victoire de la DATAR face à la DGE dans le sens où, plus sensible au retour des régions, et plus encline à un équilibre entre les territoires, la DATAR aurait pu soutenir la labellisation de 67 pôles face à la DGE, plutôt allergique au saupoudrage. Or, dans cette hypothèse, la DGE sort également gagnante de ce rapport de force puisque le CIADT décide que 15 pôles (comme prévu initialement) bénéficieront de financements et d'accompagnements supplémentaires. La concentration des financements reste le principe d'action prioritaire. Ce compromis fait écho aux débats vus dans le premier chapitre entre spécialisation et équilibre des territoires.

---

67. Cette stratégie d'alliance nous fait penser à celle observée par Bezes concernant les négociations entre les ministères de l'Intérieur, la direction du budget et celle de la Fonction Publique (DGAFP) dans le cadre de la loi ATR.



La PPC avait acté (après de nombreuses discussions) que l'objectif était de labelliser un petit nombre de pôles (de l'ordre d'une quinzaine) fleurons de l'industrie française. Or, aux vues de la mobilisation et du poids des industriels et surtout des régions (préfectures et conseils régionaux) l'État décide d'en labelliser 67 (devenus 71). Leur différenciation en pôles mondiaux, à vocation mondiale et nationaux est alors une solution qui permet d'éviter un effet de saupoudrage et de maintenir un suivi et des financements prépondérants pour les pôles distingués comme mondiaux et à vocation mondiale.

Dans le même temps, ce compromis entre la DATAR et la DGE peut aussi être vu comme une stratégie d'alliance dans l'objectif d'obtenir le doublement du budget alloué à la politique des pôles au niveau national par la direction du Budget. En effet, en labellisant plus de pôles que prévu, l'augmentation de l'enveloppe budgétaire prévue initialement pour la politique des pôles est plus facile à obtenir. Le responsable d'un service déconcentré du ministère de l'Industrie en Aquitaine, nous présente la situation en ces termes (en parlant des financements attribués aux différents pôles via le FUI) :

*« De toute façon, le problème avec le FUI, c'est qu'il y a 20% des pôles qui captent 80 ou 90% du FUI. En gros, Paris tire la conclusion qu'on aurait dû les écouter quand on a créé les pôles et en créer 20 au lieu de 80. Après, comme ils sont certains que si jamais ils expliquaient qu'ils en délabellisent 60%, le Ministère du Budget leur expliquerait qu'il faudrait diminuer de 60% le budget du FUI... alors ils préfèrent garder les pôles qui ne consomment pas de FUI pour sauvegarder les enveloppes. (Rires) Ils ne rigolent pas au ministère du Budget, ils cherchent des sous partout où ils peuvent. Bon, au départ l'idée c'était de labelliser 15 pôles en France. Naturellement, si on en a 70, c'est normal qu'il y en ait 60 qui ne soit pas [au même niveau]... »* (Un responsable de service, Directe Aquitaine, novembre 2013)

Retenons de ce processus de labellisation étatique que les administrations centrales (DATAR-DGE principalement) s'allient et s'appuient sur les territoires pour obtenir un budget plus important et plus de crédibilité pour leur action publique. En labellisant quatre fois plus de pôles que prévu, il devient plus facile au niveau central de négocier le doublement du budget. Soulignons que le rôle des grands scientifiques ou industriels porteurs des projets de pôles et ayant parfois leurs entrées dans les ministères a pu favoriser ce travail de négociation. Nous abordons un exemple de mobilisation des industriels dans la section suivante.

### 1.3 La construction des contrats-cadres et des contrats de performance

Après leur labellisation, les pôles ne sont toujours pas opérationnels. Ils doivent encore élaborer et valider un « *contrat-cadre* » avec les autorités publiques. C'est ce qu'annonce le CIADT de juillet 2005 :

*« Les préfets des régions concernées mettront en place, en lien avec le GTI, les comités de coordination et prépareront les contrats-cadres avec les responsables de la gouvernance*

*des pôles labellisés ainsi que leurs principaux partenaires publics, au premier rang desquels les collectivités territoriales. Un CIADT se tiendra à l'automne 2005 pour valider les contrats-cadres et les zonages proposés.* » (CIADT de juillet 2005)

Une nouvelle circulaire, relative à la mise en œuvre des pôles de compétitivité (du 2 août 2005), énonce les principales marches à suivre concernant ces contrats-cadres. Elle s'adresse à nouveau aux préfets de région pour attribution (en lien avec le GTI) et aux préfets de département et ministres pour information. Signée par le Premier ministre, cette circulaire témoigne du fait que la demande de contrats-cadres n'émane pas de la scène locale, mais de la scène centrale. Le Premier ministre exprime notamment « *le souhait du Gouvernement de signer un contrat-cadre avec [les porteurs de projet et les présidents des conseils régionaux], le plus rapidement possible* » (Circulaire du 2 août 2005). Ce n'est qu'une fois ces contrats-cadres validés en CIADT, puis signés (par le préfet, le représentant du pôle et les collectivités impliquées dans le pôle) que les pôles pourront commencer à fonctionner. Soulignons que les collectivités sont désormais intégrées au processus de mise en œuvre via ces contrats-cadres : en tant que financeurs potentiels et signataires du contrat. Toutefois, leurs marges de manœuvre restent limitées : le zonage des pôles et les contrats restent validés en CIADT.

D'après Jean-Pierre Gaudin, spécialiste du développement des contrats d'action publique, les contrats « *constituent des procédures d'accord formalisé, portant sur des objectifs à moyen terme et qui impliquent pour leur réalisation des contributions conjointes.* » (GAUDIN, 2004, p. 118). Ils se développent et se diffusent dans l'action publique depuis les années 1970 et deviennent presque systématiques depuis les années 1990, à tous les niveaux « *où se conjuguent organisation de coordinations multiniveaux et mise en place de nouveaux partenariats public-privé* » (ibid., p. 121). Gaudin analyse la multiplication des contrats d'action publique comme le corollaire des « *recompositions des formes classiques du gouvernement des politiques publiques [qu'il considère] en termes de « gouvernance* » ». Dans la lignée de Patrick Le Galès, Jean-Pierre Gaudin considère que « *les différents styles d'action qui s'affirment aujourd'hui (...) se démarquent des raisonnements en termes de gouvernement, jugés formels et impropres à rendre compte d'un nombre croissant de situations contemporaines, où l'État national est relativisé à la fois par le haut (intégration dans des régions économiques de grande taille) et par le bas processus de décentralisation* » (ibid., p. 122). Or, si nous adhérons à la définition du contrat d'action publique comme procédure qui se développe dans un contexte de pluralisation de l'action publique pour répondre à un besoin croissant de coordination entre des acteurs de différents niveaux (ici national, régional et infrarégional) et de différentes natures (publics, privés), dans le cas des pôles de compétitivité, nous sommes réticente à parler de « *gouvernance* » et de relativisation du rôle de l'État. Au contraire, ces contrats-cadres apparaissent comme un moyen pour le centre (le Premier ministre, mais surtout le GTI à qui il délègue la gestion de la PPC) de contrôler le processus de mise en œuvre. Ces contrats sont construits, coordonnés par l'État régional ; cosignés par ces derniers, les collectivités et les pôles ; mais ils sont instruits par le centre et doivent être validés en CIADT. C'est d'ailleurs à l'initiative du centre qu'ils sont développés, ce qui témoigne de la volonté de l'État central de garder le contrôle sur cette politique. Ainsi,

plus qu'un instrument de coordination locale d'une action publique, le contrat-cadre semble être, dans le cas des pôles, un instrument de contrôle et de gouvernement du centre pour l'application de sa politique nationale dans les régions. Soulignons dès maintenant, pour renforcer cette idée, que si plusieurs configurations de jeu d'acteurs peuvent être observées sur le terrain à l'occasion de la signature des contrats de performance (opposant parfois le pôle à l'État régional, ou au conseil régional, ou aux deux) ces contrats restent en effet validés par le centre. Dès lors, il est possible d'imaginer que certaines configurations permettent au pôle (ou à l'État régional, ou au conseil régional) de court-circuiter les autres avis locaux en passant par des relais centraux. Les propos d'un interlocuteur des services déconcentrés du ministère de l'Industrie illustrent bien cela :

*« Pour la faire courte : on a remonté un problème [lors de la signature des contrats de performance]. Et le pôle nous a dit "vous êtes gentils mais on est très content de ce qu'on a écrit et le ministère aussi". Très bien. Et le conseil régional s'est battu quant à lui pour changer le nom du pôle. Donc à partir de là, on choisit ses combats. Et finalement, la feuille de route est restée telle qu'elle était. »* (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

Toutefois, quelque soit les configurations d'acteurs (par lesquelles les industriels ou les acteurs politico-administratifs essaient de peser dans les négociations) et leurs arbitrages, ces contrats représentent toujours un moment de mise en débat et de construction d'espaces de coordination entre les pôles (et les acteurs industriels ou académiques qu'ils représentent) et les acteurs politico-administratifs régionaux.

Pour faciliter l'élaboration de ces contrats, le Premier ministre demande aux préfets de mettre en place un comité de coordination par pôle ayant pour mission d'élaborer les projets de contrat-cadre pour chaque pôle et d'en assurer le suivi ensuite. Nous considérons que ces comités structurent l'environnement politico-administratif des pôles. Ils sont constitués autour de trois membres principaux et signataires des contrats : les préfets de région (ou leur représentant), le représentant de la gouvernance du pôle, et les représentants des collectivités territoriales engagées dans le pôle (et notamment régionale). Ces comités sont composés de deux commissions : une commission des financeurs et une commission scientifique.

- La commission des financeurs a pour objectif de diriger les pôles vers les « *bons financeurs* » et les « *bonnes procédures* ». Elle est composée des directions régionales d'OSEO, de la CDC, de représentants de l'ANR et de l'AIJ, des collectivités impliquées dans le pôle, d'un représentant du GTI et directeur régional du ministère concerné par le pôle (DRIRE, Draaf).
- La commission scientifique a quant à elle une mission de suivi technique du projet du pôle dans un premier temps, et d'évaluation des résultats du pôle dans un second temps. Cette commission est plus restreinte. Elle peut être composée de personnes qualifiées, du DRIRE, du Recteur, des directeurs ou délégués régionaux des ministères concernés par le pôle. Soulignons que dans cette commission plus technique, où les besoins en expertise sont importants, la présence des collectivités n'est pas souhaitée (du moins dans les textes).

Les pôles mondiaux et à vocation mondiale bénéficient d'un soutien renforcé au niveau du GTI où des « équipes dédiées » sont mises en place (sur lesquelles les pôles et les préfets peuvent s'appuyer pour l'élaboration des contrats) comme si l'élaboration des contrats des pôles mondiaux dépassait les enjeux locaux et devait être supervisée par le niveau central.

Ces procédures, qui achèvent l'installation des pôles de compétitivité dans un système politico-administratif du développement économique local, restructurent dans le même temps l'environnement dans lequel évoluent les pôles. D'une part, le rôle des collectivités se précise. Elles sont considérées comme des financeurs potentiels ce qui leur vaut de participer à la commission des financeurs et de signer les contrats-cadres au même titre que les pôles et les préfets de régions. D'autre part, l'État maintient son rôle de pilote de la politique nationale et s'appuie sur ses services déconcentrés en région (préfectures et DRIRE principalement) qui exercent des fonctions de suivi technique et stratégique au travers des comités scientifiques.

Ainsi, les différentes procédures liées à l'émergence des pôles de compétitivité reposent principalement sur l'autorité du préfet, soutenu par les services déconcentrés, au premier rang desquels les DRIRE (Directe aujourd'hui). Les collectivités dans la politique des pôles n'interviennent que dans la mesure où elles participent financièrement aux pôles, qui représentent de leur point de vue des instruments de l'État dans lesquels elles n'ont pas forcément envie de s'engager (au tout départ). Elles sont appelées à participer, mais n'ont pas un espace important pour jouer sur les décisions techniques et stratégiques (en 2005). En effet, ce sont les services du préfet, ou bien souvent les services déconcentrés DRIRE pour le compte du préfet, qui sont les acteurs de proximité des porteurs de projets (via la commission scientifique), qui instruisent les dossiers, les classent, les envoient au GTI en émettant leurs avis, servent de « correspondants » et d'interfaces avec les services centraux. Leur rôle n'est à relativiser que du point de vue de l'opérateur central GTI, qui est considéré comme « *le garant technique des orientations fixées par le Gouvernement* » par Jean-Benoit Albertini (haut fonctionnaire, directeur adjoint au DIACT en 2007) (ALBERTINI, 2007).

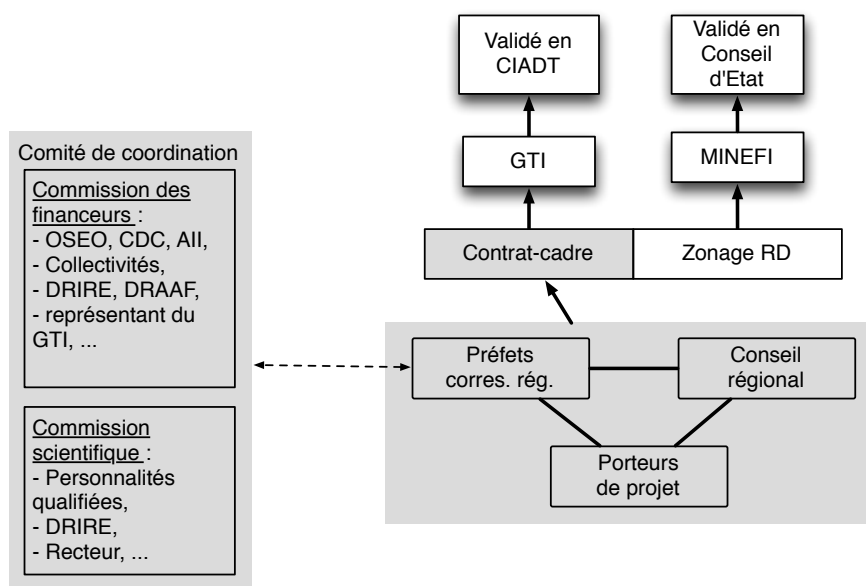
Ainsi, en plus de l'appel à projets, les contrats-cadres et les zonages R&D représentent deux instruments validés par le centre, qui traduisent la main mise de l'État sur :

- La définition du pôle, et notamment du territoire du pôle, car le zonage R&D est validé en conseil d'État et entériné par un décret.
- La définition de l'environnement des pôles, la définition des interactions entre les acteurs politico-administratifs locaux. Dans cet environnement, les collectivités sont intégrées au titre de co-financeur, mais elles n'ont pas de rôle sur les processus stratégiques des pôles (elles ne font partie ni du comité scientifique ni des correspondants).

Enfin, comme nous l'avons vu tout au long de cette section, la politique des pôles est mise en œuvre au travers d'une gestion relativement centralisée mobilisant les instruments caractéristiques du new public management :

- Les appels à projets, les processus de sélection et de labellisation, mettant en concurrence des regroupements territoriaux pour l'obtention de financements publics, sont caractéristiques du NPM. L'instrument appel à projets « *permet à l'État d'allouer ses ressources de façon plus sélective (...) le choix des bénéficiaires et la répartition*

FIGURE 8 – Processus de construction et de validation des contrats-cadres



Source : Lucie Renou

*des budgets entre ceux-ci s'opèrent moins au regard des besoins des territoires que de leur capacité à construire des projets répondant au cahier des charges, mais aussi de leurs compétences en matière de mise en forme desdits projets » (EPSTEIN, 2008, p. 320-321).*

- Le contrat-cadre, s'il est souvent interprété comme un instrument permettant la coordination locale, l'action collective territoriale, est utilisé de manière relativement centralisée là aussi. Le GTI et le CIADT les valident. Ainsi, la politique des pôles s'inscrit dans un certain retour à la centralisation étatique passant par la mise en concurrence des territoires pour l'obtention de ressources. Ces contrats territoriaux développent des objectifs et des indicateurs de plus en plus précis, et mettent en place des dispositifs de suivi contrôlés par le centre.
- La géographie prioritaire avec le zonage R&D (développée dans le chapitre précédent), se solde par un échec, mais est au départ un autre signe d'une gestion centralisée de la PPC.

Pour conclure, toutes ces procédures (d'appel à projets, de labellisation, de zonage et de contractualisation) révèlent une main mise de l'État, à la fois central et territorial, sur cette phase de lancement opérationnel de la politique des pôles de compétitivité. Les metteurs en œuvre privilégiés par le législateur sont étatiques. Pour le niveau central, il s'agit du GTI. Pour le niveau territorial, du préfet de région (avec l'appui des services déconcentrés). Ainsi l'État ne disparaît pas des territoires, mais le niveau régional est affirmé (POUPEAU, 2013). Le conseil régional est pour sa part consulté, mais n'a pas un grand rôle. Deux éléments d'explication nous aident à comprendre cette situation :

- Le fait que les élections régionales de 2004 se traduisent par un vote massif en faveur de l'opposition (le PS) a sans doute joué dans l'appréhension des acteurs étatiques à confier la mise en œuvre de sa politique aux collectivités.
- Par ailleurs, le transfert des compétences en matière de développement économique pose depuis le début de la décentralisation problème, l'État et les industriels eux-mêmes tenant à garder des relations directes et à ce que le cap de la politique industrielle soit donné par le niveau national et non pas régional. Tout se passe dans la politique des pôles comme si l'État voulait garder la main mise sur les relations avec les industriels (et les scientifiques) représentants les pôles.

Toutefois, il s'agira de ne pas surestimer ce que disent les textes. Le rôle des régions a souvent été plus important que prévu (FEN CHONG, 2009; DEMAZIERE, 2006). Nous soulignons toutefois que, dans les travaux concernant l'émergence des pôles, la confusion est fréquente entre région décentralisée et région déconcentrée. Nos entretiens confirment qu'au départ les régions n'ont pas vu les pôles d'un bon œil et ont été plus ou moins contraintes de s'impliquer dans ces nouveaux instruments imposés par l'État pour rester dans la course des régions compétitives.

## 2 Un système d'acteurs hiérarchisé

Voyons désormais comment ce système d'acteurs hiérarchisé et établi en 2004-2005 évolue au cours de la politique des pôles de compétitivité.

### 2.1 Mobilisation des industriels pour la simplification des procédures sectorielles

Au départ, les projets qui émergent des pôles devaient être financés par les ministères concernés par la politique des pôles, à hauteur de 25 à 30% de leurs crédits d'intervention. En 2004-5, on compte principalement les ministères de l'Industrie, de l'Aménagement, de la Recherche, de l'Agriculture, de la Santé, et de la Défense. Le dispositif d'accompagnement initial des projets repose ainsi sur les interventions de chacun des six ministères, suivant leurs propres procédures (avec des exigences et un formalisme variables), leurs propres appels à projets, et leur propre calendrier. Les agences introduites plus haut (CDC, ANVAR, BDPME, SOFARIS d'abord, puis CDC, ANR, Oséo, AII, AFII) étaient censées intervenir de manière préférentielle<sup>68</sup> en faveur des projets issus des pôles, dans le cadre de leurs actions et appels à projets respectifs.

---

68. Nous qualifions la participation des agences de « *préférentielle* » dans le sens où elles n'ont pas pour mission de financer les projets collaboratifs d'innovation, mais elles considèrent les pôles de compétitivité comme un partenaire privilégié. En d'autres termes leur système d'intervention n'est pas tourné uniquement vers les pôles. Ces agences ne font pas partie des fondements - de l'architecture - de la politique des pôles de compétitivité. Mais elles interviennent en faveur des pôles ou des entreprises appartenant à un pôle en considérant l'appartenance à un pôle de compétitivité comme un gage de qualité (pour une entreprise ou un projet). Elles augmentent leur taux d'aide le cas échéant (pour l'ANR et OSEO). Elles considèrent les thématiques des pôles dans le lancement de leurs propres appels à projets, etc. L'intervention des agences dans le cadre de la PPC se manifeste donc essentiellement sous la forme d'une « *intervention préférentielle* ».

Toutefois, ce dispositif est vite remis en question par les pôles nouvellement créés (et les industriels à l'intérieur de ces pôles) qui exigent rapidement une simplification et une mutualisation des procédures et des financements des projets. À partir de fin 2005, alors que les premiers pôles sont prêts à lancer des projets, à être opérationnels, l'administration de la PPC se trouve confrontée à l'opposition des industriels face au système de financements prévu. Au cours du CIIACT du 20 décembre 2005, consacré au suivi des contrats-cadres des pôles, et dans lequel les représentants des pôles sont présents, les industriels s'opposent au système prévu. D'ailleurs, dans le communiqué de presse du CIIACT, le ministre délégué à l'Aménagement du territoire Christian Estrosi, annonce en conclusion que des mesures de simplification seront prises rapidement, ce qui représente une nouvelle trace d'interactions entre le processus et la structure de mise en œuvre, faisant évoluer le point de vue du législateur. « *Lors du prochain CIIACT, prévu au début de l'année 2006, il sera fait des propositions de simplification en matière d'instruction de dossiers et de financement des projets* ».

Monsieur A est à la tête d'une grande entreprise française, et président du pôle Aerospace Valley. Il nous raconte son rôle lors de cette réunion, préfigurant la création du FUI :

*« En ce qui concerne le calendrier, on dépose notre dossier de candidature en février 2005. Le 13 juillet, le Premier ministre nous adresse une belle lettre nous annonçant que nous sommes retenus. Le pôle est déclaré « mondial ». A partir de là, on met en place une association. On crée un conseil d'administration, puis on commence à ramasser les projets, à les mettre en forme. Et puis en décembre, on a fait une réunion plénière avec tous les ministères et vous allez rire mais voilà ce qu'ils nous disent : « on a tel calendrier pour les projets, on prend tel bout de ça, on peut prendre un bout de ça. Il y a un guichet qui s'appelle la DGAC, il y a un guichet qui s'appelle ministère de la Défense, il y a un guichet qui s'appelle ceci, il y a le ministère de la Recherche et de l'Enseignement supérieur, il y a la DGCIS... » Donc grosso modo, on fait des pôles de compétitivité et puis on continue à travailler comme avant ?! Il fallait qu'on aille voir chacun des guichets pour financer les projets. La DGAC faisait deux appels d'offres par an, à des mois donnés, le ministère de la Recherche en faisait deux à d'autres dates, etc., et alors il fallait qu'on découpe en fonction de ce qui relevait de chacun, etc. Et là, on a dit stop ! On arrête ! C'est mort d'entrée ! Si c'est comme ça, il vaut mieux qu'on arrête tout de suite. Séance de très mauvaise humeur, en grand débat devant 200 personnes, sur la table ronde finale... je pars en explosion en expliquant que [siffle]... donc, tension. Et deux mois après ils créent ce qui s'est appelé plus tard le FUI. Fonds Unique Interministériel, qui a porté un nom intermédiaire pendant un an à peu près, avant d'arriver au FUI. Mais en quelques mois, ils avaient fait la démarche de se dire on fait un guichet unique. Nous, industriels, on n'a pas à savoir à combien contribue tel et tel ministère, et ces ministères n'ont qu'à se mettre d'accord entre eux pour avoir un représentant ou une organisation en face de nous et décider des projets qu'ils retiennent ou pas. » (Président du pôle Aerospace Valley, février 2012)*

Ainsi, la signature des contrats-cadres à peine achevée, les pôles se positionnent d'emblée comme des acteurs ayant leur mot à dire sur la politique dont ils sont la cible. Force est

de constater qu'à peine formés, leur pouvoir de négociation est fort : ils obtiennent dans les mois qui suivent (pour l'appel à projets de mars 2006) les simplifications demandées. En effet, lors du CIADT du 6 mars 2006, le Premier ministre annonce la simplification des procédures d'instruction et de financement pour les projets R&D. Le dossier de presse de ce CIADT mentionne notamment que de nombreux échanges ont été réalisés entre « *l'État, ses représentants en région, les responsables des pôles de compétitivité et les collectivités territoriales* » faisant ressortir la complexité du système de financement et la lourdeur du dispositif de pilotage. « *Le Gouvernement a donc décidé de réorganiser le dispositif d'accompagnement des pôles de compétitivité en augmentant les moyens spécifiquement consacrés aux projets de R&D et en simplifiant les procédures (...)* Par l'effort financier supplémentaire consenti en faveur de l'activité de R&D des pôles et par la simplification apportée au dispositif public, le Gouvernement veut garantir, dans la durée, le développement d'une industrie innovante. » (CIADT du 6 mars 2006, p. 33).

Retenons simplement que cette réunion révèle bien que des scènes d'échanges et de négociations existent entre le système politico-administratif et les industriels représentant les pôles. Non seulement les acteurs économiques qui gouvernent les pôles (et souvent les industriels) ont les ressources pour s'exprimer et négocier les conditions de la politique qui les mobilise. Mais surtout, ils remportent cette négociation. L'administration centrale revient sur le processus de mise en œuvre sous la pression des industriels. Cette décision se manifeste en trois changements importants :

- D'abord, les financements prévus pour des projets de R&D par les ministères concernés (Défense, Agriculture, Équipement, Santé et Aménagement) sont regroupés au sein d'un même fonds : le fonds unique interministériel (FUI dans la suite). Ce fonds est hébergé par le FCE (fonds de compétitivité des entreprises) qui est géré par la DGE (de 2006 à 2009).
- Ensuite, un dossier type de demande de subvention et une procédure unique d'instruction sont mis en place pour faciliter l'accès à ce fonds. Il est décidé que trois appels à projets d'abord, puis deux, seront organisés « *à date fixe* » par an. Il y a donc mise au point d'un dossier unique de demande de subvention et d'un calendrier connu à l'avance pour chaque appel à projets, ce qui permet aux porteurs de projets de s'organiser et de solliciter si besoin les partenaires locaux (services déconcentrés et collectivités) ou l'assistance du correspondant du GTI. Soulignons que cette procédure de sélection unique est coordonnée par la Direction générale des Entreprises (DGE) pour le compte du groupe de travail interministériel (GTI). L'administration centrale est poussée à s'organiser en interministériel pour simplifier et rendre plus lisibles les procédures.
- Enfin, le gouvernement décide d'octroyer un abondement supplémentaire de 300 millions d'euros sur la période 2006-2008, portant ainsi l'enveloppe dédiée aux projets FUI à 588 millions euros. (Pour donner un exemple, l'enveloppe du premier appel à projets est fixée 100 million d'euros.)

Le fonds unique interministériel (FUI) est ainsi créé, même s'il ne porte pas ce nom tout de suite. Cette décision représente une deuxième « *boucle de rétroaction* », moment où le



processus et la structure de mise en œuvre se rencontrent, où le processus normatif évolue. La première concernait la labellisation des 71 pôles (à la place des 15 prévus initialement). Cette évolution des procédures liées aux financements de l'État est considérée comme « *très significative* » par Jean-Benoit Albertini. Du point de vue du porteur de projets, elle « *permet d'unifier les formalités d'engagement des crédits alors que celles-ci étaient auparavant distinctes selon les ministères (...)* elle permet aussi de disposer d'une vue d'ensemble homogène sur les financements après chaque appel à projets » (ALBERTINI, 2007, p. 8). Or, du point de vue des ministères, on peut se demander si cette mutualisation dans un nouveau fonds, hébergé par la DGE, ne les dessaisit pas en partie d'un certain droit de regard sur l'utilisation de leurs fonds et les projets qu'ils financent. Comment sont affectés ces crédits ? D'après Jean-Benoit Albertini, « *selon la règle du « juste retour », les crédits sont affectés à proportion des contributions de chacun à des projets dont la thématique correspond aux domaines de compétences du ministère* ».

## 2.2 Le GTI et la gestion interministérielle

### 2.2.1 Pilotage central au cœur de l'appareil administratif : l'institutionnalisation du GTI

Le GTI, cellule interministérielle créée au départ de manière *ad hoc* pour examiner les candidatures des pôles, se stabilise progressivement. Ses membres sont nommés (en annexe de la circulaire du 28 août 2005) et deviennent les correspondants d'un ou plusieurs pôles<sup>69</sup> dans le but de faciliter la construction des contrats-cadres. Cette nomination (et institutionnalisation) des membres du GTI est justifiée par un souci de réactivité des services de l'État vis-à-vis des porteurs de projets. Le Premier ministre annonce qu'un « *correspondant* » sera nommé au sein du GTI pour chaque pôle<sup>70</sup>. Il invite ses services en région à faire la même chose. Le GTI devient alors le « *correspondant national* » de la politique. Il est perçu par les pôles comme un soutien technique et un relai vers l'État central, pilote de la PPC. Réciproquement, il sert aussi au gouvernement de « *pivot administratif d'impulsion, de suivi et de proposition sur la politique des pôles de compétitivité* » (ibid.). Le GTI devient alors l'acteur central qui pilote la PPC. En effet, il acquiert une faculté d'auto-saisine qui lui permet de

69. En regardant cette liste, on observe deux choses. D'une part, les pôles mondiaux ont tous deux à quatre représentants (un par ministère concerné) dont un chef de file, tandis que les pôles nationaux n'en ont qu'un. Par exemple, Aerospace Valley fait l'objet de quatre représentants dans les domaines de la Défense, l'Industrie, l'Équipement et la Recherche. (Le chef de file de ces représentants est celui de la Défense.) D'autre part, une même personne peut représenter/être le représentant de plusieurs pôles au sein de son ministère. Par exemple M. Fauchoux est représentant des quatre pôles santé pour le ministère de l'Industrie. Ce qui est expliqué par nos interlocuteur comme une stratégie pour « *rentabiliser l'investissement que nécessite toute cette politique de pôle en termes de connaissances, de suivi, d'apprentissage, des appels à projets. Il faut vraiment se tenir au courant* » (correspondant national du pôle Agri Sud Ouest Innovation).

70. « *Attentif à la mise en œuvre rapide des pôles de compétitivité, dans laquelle vous êtes appelés à jouer un rôle central, j'ai demandé à l'ensemble des ministères de se mobiliser pour présenter aux porteurs des projets de pôles une organisation de l'État qui garantisse un point d'entrée unique avec les administrations et les organismes associés et une réactivité exemplaire aux besoins des partenaires des pôles de compétitivité. A cet effet, le groupe de travail interministériel a désigné pour chaque pôle un correspondant unique qui assurera le lien avec les ministères concernés* ».

proposer au gouvernement toute initiative destinée à améliorer l'efficacité du dispositif pôle (ALBERTINI, 2007).

Cette forme de transversalisation de l'action centrale nous semble tout à fait originale. Pour Jean-Benoit Albertini, l'institutionnalisation progressive du GTI représente une « *réforme administrative silencieuse* ». Il s'impose dès 2005 comme « *le lieu naturel et permanent de régulation technique, mais aussi d'élaboration d'une doctrine partagée par les différents ministères et soumise à l'approbation du pouvoir politique* » (ibid.). Cette réussite est particulièrement due à sa capacité à dépasser les différentes cultures ministérielles et les rapports de force traditionnels qui existent entre les ministères de la Défense, de l'Agriculture, de la Recherche, la DGE et la DATAR le composant. Soulignons qu'en 2005, le GTI est complété des ministères de la Santé, de l'Intérieur, de l'Emploi, de l'Équipement, du Budget, de l'Agence d'innovation industrielle, de l'ANR, ainsi que de hauts responsables chargés de l'intelligence économique et d'autres autres personnes qualifiées, ce qui représente un signe fort de son institutionnalisation. Il se pérennise au travers des différents CIACT pour lesquels il prépare les instructions.

Si l'on considère les formes de gestion centralisée étudiées dans la littérature, le rôle du « *groupe de travail interministériel* » apparaît en effet original. D'une part, ce groupe reste rattaché aux services sectoriels centraux qui le compose et en ce sens, il ne constitue pas une « *agence* » séparée des administrations plus traditionnelles. D'autre part, il représente malgré tout une structuration *ad hoc* qui crée une certaine rupture avec l'organisation administrative préexistante et un « *guichet unique* » destiné à simplifier la gestion d'une politique publique. Ainsi, la création du GTI ne correspond pas au modèle d'un transfert des compétences centrales à une agence autonome dont beaucoup de spécialistes de l'action publique ont souligné la tendance ces dernières années, notamment (EPSTEIN, 2008 ; BEZES, 2005). Il ne s'agit pas d'une désagrégation, mais au contraire d'une agrégation dans l'interministériel. Dans cette perspective le cas de la politique des pôles est tout à fait singulier. Par exemple, dans le cadre de la politique de la ville étudiée par Renaud Epstein, l'agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) se voit transférer (par l'administration centrale) les responsabilités et le budget du programme national de la rénovation urbaine. Elle est « *structurellement séparée du cœur de l'appareil administratif ministériel* » et utilise ses crédits selon l'organisation qui lui convient (en lien avec la LOLF), de manière relativement autonome et « *à distance* » du cœur administratif de l'État, selon Epstein. C'est elle qui organise les procédures d'appel à projets, les instruit, etc. Dans le cas de la politique des pôles, le GTI reste structurellement intégré au cœur de l'appareil administratif ministériel. Toutefois, il redessine aussi de nouvelles frontières interministérielles. À la différence d'une agence, ce nouveau lieu de l'action publique n'a pas de liberté ou d'autonomie sur l'utilisation des crédits. Il reste très lié à la DATAR et DGE et la plupart des décisions concernant la PPC sont prises en CIADT. Toutefois, cela ne signifie pas pour autant que son fonctionnement ne va pas acquérir progressivement une certaine autonomie et mise à distance des agents par rapport à leur service d'origine. « *Le recours aux agences organise l'éclatement de l'appareil administratif en unités spécialisées et différenciées dotées d'une capacité d'action autonome* » (CHEVALLIER, 1997). Le GTI représente une unité spécialisée et différenciée,

même si elle reste au cœur de l'appareil administratif.

### 2.2.2 Un poids croissant de la DGE au GTI de 2005 à 2011

Soulignons que cette gestion interministérielle ne se réalise pas de manière équilibrée entre les différents partenaires étatiques qu'elle mobilise. D'une part, ce GTI est dirigé par le couple DATAR – DGE qui « *copilote* » la politique des pôles. D'autre part, il s'appuie largement sur les services déconcentrés du ministère de l'Industrie (Direccte), ce qui renforce fortement le rôle de la DGE par rapport à celui de la DATAR. Un autre signe de cette prépondérance de la DGE tient au fait que c'est elle qui gère les appels à projets du fonds unique interministériel pour le compte du GTI. Ainsi, alors que dans le premier chapitre nous avons souligné un rôle prépondérant de la DATAR dans la construction de la politique des pôles de 2002 à 2004, nous observons que la DGE reprend la main dans la mise en œuvre opérationnelle de la politique à partir de 2005. Le facteur principal de ce basculement réside dans le fait que la DATAR n'a pas de services déconcentrés. Elle n'est pas une administration de gestion, mais de mission. Elle doit donc s'appuyer sur les services de la DGE, ce qui renforce de facto le rôle de la DGE en central.

#### Une administration de gestion en soutien à la territorialisation de la politique des pôles : les DRIRE sont les correspondants des pôles

Le rôle du « *correspondant* » émerge au moment des contrats-cadres. L'État via la circulaire de novembre 2005 nomme des correspondants pour chaque pôle au sein du GTI et invite l'État en région à suivre son exemple afin que les pôles aient deux « *référents de l'État* » : en centrale et en région. Leur rôle va dans deux sens :

- vers les pôles : ils accompagnent le développement du pôle (conformément aux orientations de l'État), ils assurent l'interface avec les ministères pour répondre aux besoins des structures d'animation et de gouvernance du pôle, ils assurent la coordination des services de l'État, etc.
- vers l'État : ils permettent à l'État d'avoir une vision globale de l'activité des pôles et des interfaces avec les autres instruments des politiques régionales ainsi qu'avec les politiques de soutien des filières régionales ou nationales. Ces sont en particuliers ces correspondants qui contribuent au reporting des pôles dans le cadre de l'enquête annuelle abordée précédemment.

Deux types de correspondants existent alors : un correspondant local (nommé par le préfet, le plus souvent, parmi les services déconcentrés du ministère de l'Industrie, les DRIRE) et un correspondant central, dit « *national* » (nommé par le ministère chef de file du pôle et membre du GTI). Le correspondant local est en étroite relation avec le système politico-administratif local (État – collectivités) et les pôles (membres et sa structure d'animation). Il veille également à l'implication des organismes de développement local (agence de développement ou d'innovation, consulaires, etc.). Le correspondant national quant à lui est plus en relation avec l'administration centrale (ministères, agences). Il assure la coordination et le travail collaboratif entre les différentes tutelles des pôles (les pôles étant souvent rattachés

à plusieurs ministères en fonction de leur périmètre thématique). C'est également lui qui coordonne les expertises des projets FUI.

Par exemple, en ce qui concerne la Direccte Midi-Pyrénées, le pôle 3E (entreprise, emploi, économie)<sup>71</sup>, est organisé en cinq directions<sup>72</sup> dont la DITI (développement industriel technologique et international) qui a en charge tout l'aspect contact avec les entreprises industrielles, mise en place de la politique industrielle du ministère du redressement productif et pour ce qui nous concerne, qui assume la responsabilité de la politique des pôles de compétitivité. Au sein de cette direction, les chargés de mission sont responsables du déploiement et de la coordination des politiques publiques sur le territoire et sont organisés par filière (aérospatial, santé, TIC, agroalimentaire, etc.). D'après les interlocuteurs rencontrés au pôle 3E, les principales interventions de la Direccte vers les pôles de compétitivité sont :

- Une participation financière au fonctionnement du pôle, sous forme d'une subvention à la structure permanente. L'État reste souvent le leader dans ce soutien financier bien que les collectivités, notamment régionales, y occupent une part de plus en plus importante.
- Le suivi des actions et des projets issus des pôles de compétitivité qui aspirent à des financements publics (suivi des processus de sélection, de labellisation et de cofinancement des projets). Ce suivi représente une interaction plus quotidienne des chargés de mission de la Direccte avec l'équipe permanente des pôles. Il concerne les projets de R&D, les projets structurants, les actions d'animation ou encore les actions collectives.
- Enfin, comme introduit plus haut, la spécificité de la Direccte est d'intervenir dans le pilotage stratégique de la politique des pôles en étant le représentant local du GTI. Ainsi, les Direccte participent aux phases de bilan, d'évaluation<sup>73</sup> et de renouvellement du label des pôles, ainsi qu'au contrat de performance. Ces contrats rédigés par la Direccte et co-signés par le pôle, la Direccte et la région comprennent une feuille de route stratégique rédigée par le pôle qui l'engage sur des choix technologiques et un plan d'action. La Direccte représente ainsi le relai de l'État au niveau régional pour faire remonter l'information auprès des ministères concernés.

Ainsi, ces services déconcentrés renforcent grandement le poids de la DGE au sein du GTI. Ils assurent l'interface et la gestion quotidienne avec les pôles. Un autre signe du poids de la DGE dans la gestion de la politique des pôles repose dans le fait qu'elle héberge le FCE (fonds de compétitivité des entreprises) qui lui même loge le FUI (fonds unique interministériel).

---

71. Les Direccte, directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, sont les services déconcentrés de l'Etat en région ayant des missions de contrôle et d'animation de la vie économique régionale. Elles sont organisées en trois pôles : le pôle T (inspection du travail), pôle C (concurrence et consommation) et le pôle 3E ayant en charge les politiques d'emploi et de développement économique.

72. Développement industriel, Technologique et International, Développement de l'emploi et des compétences, Développement territorial et touristique, Contrôle de la formation professionnelle et Fonds Social Européen (FSE).

73. Cette étape d'évaluation se fait parallèlement au processus d'évaluation triennale confiée par l'Etat à des cabinets de conseils indépendants (cf. évaluations 2008 et 2012).

## Des appels à projets interministériels lancés par la DGE

En effet, c'est bien la DGE qui lance les appels à projets pour le FUI jusqu'en 2011, ce qui représente un deuxième signe de sa prédominance. Deux fois par an, un appel à projets est lancé par la DGE<sup>74</sup> pour le compte du GTI. Ces appels à projets ne sont pas thématiques et ne favorisent pas a priori un domaine plutôt qu'un autre. Tout projet labellisé par un pôle peut y répondre. Toutefois, un cahier des charges, assorti à ces appels à projets, énonce des critères d'éligibilité au FUI, et de sélection par le GTI. Le contrôle d'éligibilité des projets est réalisé par les pôles de compétitivité eux-mêmes ; tandis que leur sélection est assurée par le GTI, sachant que les critères de sélection sont établis par la DGE. Les critères d'éligibilité représentent la définition du « *projet collaboratif d'innovation* », ce que l'État en attend. Ainsi, pour être éligibles au FUI, les projets doivent (d'après l'appel à projets n° 3, oct. 2006) :

- Être collaboratif et rassembler au moins deux entreprises et un laboratoire ou organisme de formation
- Être piloté par une entreprise réalisant des travaux de R&D en France
- Avoir pour objet le développement d'un nouveau produit ou service à caractère innovant conduisant à une mise sur le marché (à un terme de 5 ans)
- Avoir été labellisé par un pôle
- Ne pas faire l'objet d'une autre demande de financement par l'État, les collectivités ou l'ANR, l'AIL, ou OSEO (sur l'assiette de travaux proposés du moins)
- Présenter des retombées en termes économiques, d'emploi, d'investissement, de structuration d'une filière ou d'anticipation de mutations industrielles.

Par ailleurs, les dépenses éligibles au FUI concernent principalement les dépenses de personnels (chercheur, ingénieur ou technicien) affectés au projet ; les amortissements d'équipements et de matériels de recherche ; ainsi que les sous-traitances confiées à des laboratoires dans le cadre d'un projet collaboratif d'innovation<sup>75</sup>.

Dans cette étape de contrôle de conformité des projets à ces critères, ce sont les pôles de compétitivité qui représentent le premier filtre de sélection des projets R&D collaboratifs. Ils labellent des projets conformes, et rédigent un avis motivé au porteur de projet afin que celui-ci dépose son projet au FUI. Cet avis reprend notamment « *la validation du caractère prioritaire et du degré stratégique du projet présenté, cohérence entre les projets soumis aux*

74. Jusqu'en 2011. En 2011, la gestion du FUI est confiée à OSEO, qui devient la BDPME en 2013.

75. « *Pour les entreprises, les aides sont accordées sous forme de subvention, au taux maximal de 45% des dépenses retenues pour les PME (effectif < 250 personnes) des zones de R&D des pôles et 30% pour les autres entreprises, sans que le montant total des aides publiques (aide de l'État, allègements de charges sociales, aides des collectivités territoriales. . .) dont bénéficie le projet ne puisse dépasser les limites fixées par l'encadrement communautaire des aides à la R&D.* » « *Pour la part des travaux réalisés par des laboratoires publics, les aides (subventions) représentent 100% des « coûts marginaux » (hors salaires et charges des personnels statutaires). Le taux de subvention est de 40% pour les établissements de recherche (quel que soit leur statut : EPIC, GIP ou association. . .) dont l'assiette des dépenses est calculée sur les coûts complets, aux deux conditions cumulatives suivantes : a) ces établissements relèvent de la sphère publique ou sont majoritairement financés par fonds publics b) qu'ils remplissent une mission d'intérêt général en consacrant une part prépondérante de leur activité à la R&D* » (appel à projets n° 3).

*différents dispositifs publics d'appui : fonds commun interministériel, agences, collectivités territoriales* » (selon l'appel à projets n° 3). Les pôles représentent donc les premiers filtres : ils se portent garants des critères d'éligibilité du projet. En ce sens, ils ne mettent pas en concurrence les projets les uns par rapport aux autres, ils ne sélectionnent pas des projets, mais vérifient leur conformité à des critères. Ils représentent en quelques sortes des bureaux d'enregistrement des projets.

Par la suite, c'est bien le GTI qui instruit et sélectionne les projets qui seront financés par le FUI. Une fois les projets labellisés par les pôles, les porteurs de projets doivent les envoyer et les soumettre au GTI. Le secrétariat du GTI (DATAR, DGE) lance alors les procédures d'instruction en mobilisant pour chacun des experts sectoriels (de la DGE et des ministères concernés) en relation avec la thématique du projet. Il décide en quelque sorte de la répartition des instructions des projets parmi les experts à disposition dans les services ministériels. Ces experts (souvent 3 ou 4 par projets) instruisent et délivrent un avis technico-financier sur le projet. Une fois, ce processus d'instruction réalisé (2 mois) c'est le GTI, qui à la lecture des analyses, hiérarchise les projets et *in fine* les sélectionne. Ils sont choisis sur la base de « *critères de sélection*<sup>76</sup> » qui évoluent au cours du temps et qui sont fixés par la DGE. Ce qui lui permet de mettre en avant certaines caractéristiques dans les projets et éventuellement d'orienter la politique. Contrairement aux pôles, le GTI semble être un filtre particulièrement sélectif. En effet, 80% des projets financés par le FUI sont issus de 20% des pôles (les pôles mondiaux et à vocation mondiale principalement). Ce qui témoigne d'inégalités considérables entre les pôles et leurs capacités à obtenir des financements publics (et à monter des projets collaboratifs d'innovation).

En résumé, le GTI, mis en place pour gérer l'administration centrale de la politique des pôles, témoigne bien d'une évolution dans les pratiques de gestion de l'État. Répondant aux pressions des industriels, l'appareil étatique s'organise en interministériel. Toutefois, cette gestion interministérielle est loin d'être partagée de manière équilibrée entre les différents acteurs sectoriels. La DGE acquiert en effet un rôle considérable grâce à sa prise en charge (et de sa capacité à prendre en charge) deux missions :

- la territorialisation de la politique des pôles et le suivi quotidien des pôles au travers de son administration déconcentrée ;
- la gestion et l'hébergement des appels à projets FUI (jusqu'en 2011, où cette mission passera à OSEO, puis à BPIFrance)

### **2.3 Des collectivités régionales tenues à l'écart, puis intégrées progressivement**

Dès le début de la politique des pôles, le soutien des collectivités régionales pour la labellisation des pôles d'abord, et des projets ensuite, est perçu et affiché comme un « *critère important de sélection* » (cc n° 1, aap n° 3). Malgré tout, ce rôle reste ambigu. Les pôles et

---

<sup>76</sup>. Par exemple, « *les retombées en matière de création de valeurs* » (activité/emploi) ; la « *nature stratégique du projet pour les entreprises impliquées* » ; « *l'aspect stratégique et structurant du projet au regard des objectifs du pôle* » ; le contenu technologique ; la qualité du partenariat, etc.

les projets FUI sont considérés comme des outils émanant de l'État et pilotés par ce dernier. Et, de leur côté, les collectivités ayant souvent leurs propres instruments et organisations en matière d'innovation, les collaborations se font difficilement au départ. D'autant plus que dans le processus de labellisation et de financements des projets, les régions, très souvent, ne sont consultées qu'au dernier moment, pour participer au financement. Parmi les différentes collectivités territoriales, c'est la région qui est compétente en matière de développement économique. C'est donc elle, en priorité, qui est en contact avec les pôles de compétitivité.

*« L'ambiguïté, c'est un peu ce qui a mis à mal l'ambiance au niveau des pôles de compétitivité, c'est qu'on pensait que le FUI c'était un fonds de l'État. En fait, nous quand on propose un projet à la DGCIS, il y a une partie de l'État. Mais pas entièrement ! Ces projets sont financés également par les régions et les collectivités ; et ça, au départ, c'était vraiment source de conflit. Et je peux comprendre qu'une région qui va mettre un million sur la table pour un projet et dans lequel en termes de communication, on n'en parle pas, voire on ne parle que de l'État... Bon, ce n'est plus le cas maintenant. »* (Un chargé de mission, pôle Eurobiomed, décembre 2011)

### 2.3.1 Un rôle ambigu des collectivités : illustration par les processus de sélection des projets FUI

En plus d'une instruction technique réalisée par les ministères, et avant que le GTI ne prenne sa décision finale sur le financement des projets par l'État, les projets collaboratifs d'innovation doivent passer en comité des financeurs. Ce comité est constitué des partenaires financiers potentiels du projet, c'est à dire principalement l'État et les collectivités territoriales. Il représente l'évolution de la « *commission des financeurs* » déjà rencontrée lors de l'élaboration des contrats-cadres. Ainsi, avant que l'État ne décide de sa subvention (au titre du FUI), il consulte les collectivités sur leurs intentions de financer ou non le projet, sachant que :

- l'engagement des collectivités à soutenir les projets du pôle est considéré comme un « *critère important* » (bien que cela ne fasse pas partie de la liste des critères de sélection des projets),
- mais également que « *l'examen par le comité des financeurs du pôle ne constitue pas une condition préalable pour le dépôt de la candidature. Toutefois, la sélection des projets s'appuiera sur l'avis de ce comité, qui devra être communiqué* » un mois avant la décision finale du GTI. (appel à projets n° 3)

Ces deux mentions, présentes dans les appels à projets, relatives au comité de financeurs, laissent un flou problématique quant à la consultation et la participation des collectivités. D'une part, leur soutien financier (leur engagement) est considéré comme un critère important mais non nécessaire pour qu'un projet collaboratif d'innovation soit retenu par le GTI, ce qui laisse une marge importante d'interprétation au porteur de projet comme au GTI. D'autre part, le GTI doit consulter le comité des financeurs (et donc les collectivités régionales) avant de sélectionner un projet, alors même qu'il n'est pas obligatoire que ces projets soient instruits par ce comité des financeurs.

### L'évolution de la participation des collectivités et le critère d'additionnalité

Cette ambiguïté concernant la participation des collectivités (et la consultation du comité des financeurs) aux projets collaboratifs d'innovation révèle un certain impensé de l'État quant à la manière dont il mobilise les collectivités (en début de politique des pôles du moins). En effet, en regardant les textes des appels à projets, on observe que l'intervention des collectivités est loin d'être claire jusqu'en 2009. L'État a progressivement rectifié le tir en les associant de plus en plus en amont et de manière plus explicite. Cette évolution se retrouve dans les cahiers des charges des appels à projets que l'on classe en deux périodes (correspondant à deux questionnaires du FUI) :

- 2006-2009 : Le FUI est hébergé par le Fonds de Compétitivité des Entreprises, à la DGE. Les textes révèlent une ambiguïté importante sur les modalités de consultation des collectivités.

Appels à projets 1 à 9 (de 2006 à 2009)

- « *L'examen par le comité des financeurs du pôle ne constitue pas une condition préalable pour le dépôt de candidature* »
- « *L'engagement des collectivités territoriales à soutenir des projets de R&D du pôle concerné constituera un critère important de sélection.* »

- 2009-2014 : Le FUI est hébergé par Oséo<sup>77</sup> (qui devient BpiFrance à partir de 2014). À partir de ce moment, il est mentionné dans l'appel à projets que les porteurs de projets sont invités à envoyer leurs dossiers de candidature aux collectivités en même temps qu'au GTI :

Appel à projets n° 10 (2010)

*« Il est légitime que les collectivités territoriales qui sont susceptibles de financer les projets aux côtés du FUI pour des parts souvent importantes puissent avoir accès aux dossiers présentés. Cette transmission incombe en principe aux porteurs de projets eux-mêmes. En tout état de cause, pour des raisons de confidentialité, quelle que soit la manière dont les dossiers sont portés ou ouverts à la connaissance de ces collectivités, un accord explicite et individualisé des porteurs de projets doit être systématiquement requis au niveau de responsabilité adéquate ». (aap n° 10, février 2010).*

77. Dans le cadre de la RGPP le gouvernement a décidé de fusionner AII et OSEO-Innovation et confie la gestion du FUI à la nouvelle structure (en 2009).



<p>Appel à projets n° 11 (2010)</p>	<p>« L'accès en ligne des collectivités territoriales qui ont pour politique de financer ces types de projets aux dossiers de candidatures déposés sera effectif dès la validation du dossier de candidature par OSEO, sauf demande contraire écrite des porteurs de projets ».</p> <p>« Il est recommandé aux porteurs de projets de présenter leurs projets aux collectivités territoriales en amont ou lors du dépôt des candidatures ».</p>
<p>(...) Appels à projets n° 18 (2014)</p>	<p>« Les régions ont accès systématiquement à l'intégralité du dossier de candidature pour les projets qui les concernent ». « L'avis du comité de coordination du pôle, et tout particulièrement celui des collectivités territoriales, est sollicité ».</p>

Progressivement, le « comité des financeurs » devient le « comité de coordination », nouvelle dénomination qui est significative de cette évolution. Ces comités de coordination des pôles de compétitivité sont des instances où les collectivités territoriales peuvent exprimer leurs intentions de cofinancement des projets qui leur ont été présentés. Ils succèdent aux commissions puis aux comités des financeurs comme nous le développons dans la sous-section suivante. De manière générale, nos entretiens révèlent bien cette évolution : les collectivités n'étaient pas prévues dans le processus de financements des projets au départ, mais leur participation financière est rapidement sollicitée, et ce de plus en plus. Le chargé de mission agroalimentaire au conseil régional de Midi-Pyrénées ayant en charge le suivi du pôle Agri Sud Ouest Innovation pour le compte de la région nous révèle des rapports de force existant entre l'État et les collectivités en ce qui concerne les projets collaboratifs d'innovation :

*« Aujourd'hui, l'État impose qu'il y ait un cofinancement des collectivités, mais à l'origine ce n'était pas prévu comme ça. C'est venu progressivement, au départ l'État finançait les projets tout seul après il a demandé l'avis et la participation des collectivités puisqu'effectivement avoir l'avis des collectivités sur l'impact du projet au niveau régional, c'est un gage de crédibilité sachant que les pôles sont définis dans des régions. Au départ il fallait que les collectivités participent à hauteur de 25% il me semble, et puis progressivement ça a augmenté et de plus en plus. L'ensemble des aides des collectivités doit représenter souvent 50% des aides publiques aujourd'hui. Et l'État dit : "si ce n'est pas le cas, le projet n'est pas financé". Donc ça met aussi la pression aux collectivités. Il y a un rapport de force. Moins maintenant, depuis le changement de gouvernement. Mais il y a un rapport de force qui existe toujours. C'est-à-dire qu'il y a eu un projet dans les années 2008-2009 où la région ne souhaitait pas soutenir, on était carrément opposés, avis défavorables. Il y a eu un bras de fer, et on n'a pas lâché. Malgré des pressions... c'est monté aux élus et tout ça ! Et au final, l'État parce qu'il voulait absolument le soutenir a fini par le financer tout seul. Il a dû trouver d'autres types de financement à travers le FNADT, et d'autres financements à lui, mais pas 100% FUI. Bon, c'est un peu l'exception qui confirme la règle. Le seul cas*

*de projet où l'État a financé tout seul un projet et encore ça a été un bras de fer.* » (Un chargé de mission agroalimentaire, Conseil régional Midi-Pyrénées, mai 2013)

Ainsi, la participation des collectivités est devenue progressivement un « *critère d'additionnalité* » (AUST et CRET, 2012)<sup>78</sup>. C'est-à-dire que les collectivités doivent financer une partie des projets pour que ceux-ci soient éligibles au FUI. Or, soulignons que les pôles de compétitivité et leurs projets sont au départ identifiés par les collectivités (et plus largement) comme des dispositifs émanant d'une politique nationale et étatique, dont les critères s'imposent aux élus. Par ailleurs, nous constatons que bien souvent la décision de financement du GTI précède celle des collectivités qui doivent dès lors s'arranger pour apporter les financements complémentaires, ou bien refuser le projet. Dans la pratique, en fonction de ce que les textes règlementaires autorisent comme taux d'aide maximum par type de bénéficiaire, le GTI peut décider la hauteur de la participation du FUI (à 25%, 50% ou 75% de la subvention totale), les collectivités devant compléter en participant à leur tour (à hauteur respectivement de 75%, 50% ou 25%). Cette mobilisation tardive et non explicite des collectivités a eu pour effet de crispier les relations entre l'État et les collectivités dans les deux premières années de vie des pôles.

### **L'État requiert l'avis du comité des financeurs sans lui prévoir de temps d'instruction**

Si l'on revient au processus d'instruction, quand l'avis du comité des financeurs intervient-il? Les porteurs de projets peuvent envoyer leur projet au FUI sans avoir consulté au préalable les collectivités. Toutefois, pendant l'instruction et avant que le GTI ne prenne sa décision, le comité des financeurs doit donner son « *avis* ». Le délai de réception de cet avis est fixé à un mois avant la décision finale du GTI. Ainsi, le délai de consultation du comité des financeurs reste ambigu. On ne dit pas quand les collectivités doivent être consultées, mais on borne la réception de leur avis à un mois avant la fin de la procédure d'instruction par l'État. En d'autres termes, les projets labellisés par les pôles sont présentés au GTI à un temps  $t$ . La décision de financement doit être rendue par le GTI à  $t+3$ mois, sachant que l'avis du comité des financeurs doit être donné au plus tard à  $t+2$ mois. C'est-à-dire que ce comité des financeurs peut être sollicité avant l'envoi du dossier au GTI, mais aussi après. Sachant que plus ce comité est consulté tardivement, moins les collectivités ont de marge de manœuvre de négociation des projets qu'elles vont financer.

Ainsi, les textes laissent la responsabilité du choix de la consultation des collectivités aux

---

78. L'article de Aust et Cret reprend la citation d'un DRRT (délégué régional à la recherche et à la technologie) qui illustre le point de vue des services déconcentrés du ministère de l'Enseignement supérieur et la Recherche sur l'ambiguïté du rôle des collectivités régionales et son impact dans la mise en œuvre de la politique des pôles : "[L'État] avait mis une règle [pour le fonds de compétitivité des entreprises], s'il n'y avait pas de cofinancement des collectivités, il ne finançait pas les projets, ce qui nous mettait bien en porte-à-faux au niveau local! Et dans un premier temps, le Conseil régional a dit : "Non, non, vous vous foutez de nous, il n'est pas question qu'on abonde une politique d'État sur laquelle on n'est pas pilote." Et donc pendant deux ans, au niveau local, avec le préfet on a ramé comme des fous pour convaincre les collectivités de cofinancer des projets, de manière à ce qu'il y ait des projets sélectionnés. Les deux premiers appels à projets, il n'y avait pas de cofinancement en local et on n'a eu aucun financement!" (Entretien avec un DRRT, région 3). (AUST et CRET, 2012, p.27).

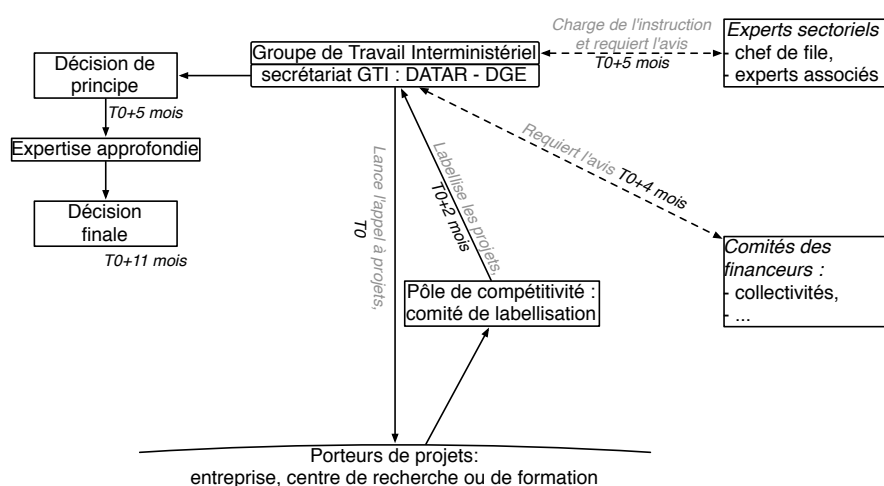
porteurs de projets (et/ou aux pôles de compétitivité). Face à cette liberté, les pôles s'organisent différemment. Certains prévoient un « *précomité des financeurs* » afin de consulter les collectivités avant d'envoyer les candidatures au GTI, et d'autres ne le prévoient pas (surtout en début de politique). On observe dès lors qu'en fonction de la volonté des pôles, la région est sollicitée plus ou moins en amont. Chaque pôle est libre de s'organiser comme il l'entend avec les acteurs qu'il souhaite solliciter. Par exemple, les pôles Cancer Bio Santé et Eurobiomed impliquent la région en amont du processus via un « *précomité des financeurs* » alors que d'autres ne l'impliquent qu'en aval. Ce précomité des financeurs intervient après le comité de labellisation interne au pôle, mais avant l'envoi au GTI afin d'impliquer les collectivités. Cela permet à la région d'avoir un premier regard sur les projets labellisés par le pôle et susceptibles d'être financés par le FUI. Elle sera ensuite reconsultée dans le cadre du comité des financeurs au travers desquels les élus du conseil régional décident, avec les autres collectivités, de leur abondement aux projets, de leur « *avis* ». Dans les cas où la région ne reçoit les dossiers des projets qu'au moment du comité des financeurs, moment où l'État a déjà choisi les projets et la hauteur de sa participation, la consultation tardive des collectivités ne permet pas de faire une (bonne) instruction des projets. Ce qui oblige souvent les élus à s'engager (ou non) à l'« *aveuglette* » (d'après nos interlocuteurs). Dans ce cas, il semble que la région réponde aux sollicitations du pôle et non pas l'inverse.

Ainsi, si d'après les textes, leur « *avis* » est requis, dans les faits, les collectivités ne doivent pas seulement donner un « *avis* », mais participer financièrement pour qu'un projet ait des chances d'être retenu par le FUI. Dans la manière de faire, cela pose problème à deux niveaux. D'une part, on demande à des collectivités de participer financièrement à des projets sans prévoir officiellement un temps pour l'instruction de ces projets. Le GTI dirige l'instruction des projets FUI, missionne 3 à 4 experts par projets et se donne un délai de trois mois pour choisir les projets qu'il finance. Qu'en est-il pour les collectivités qui doivent participer avec lui aux projets ? Le vide laissé dans la procédure officielle se manifeste dans les faits par une consultation des collectivités en bout de course, et un engagement à « *l'aveuglette* » sans de temps laissé pour l'instruction des dossiers (problème pragmatique de temps d'instruction). D'autre part, les pôles et les projets FUI étant considérés comme des outils émanant de l'État et pilotés par ce dernier ; et, de leur côté, les collectivités ayant souvent leurs propres instruments et organisations en matière d'innovation, les collaborations se font difficilement au départ (problème de communication, d'affichage des projets).

Pour résumer, cet examen des procédures encadrant la mise en œuvre de l'instrument « *appel à projets collaboratifs d'innovation* » révèle que le FUI est un fonds interministériel, national, qui s'appuie sur une expertise étatique, mais qui exige un cofinancement en provenance des collectivités, sans toutefois les associer au processus d'instruction des projets. Concrètement, la responsabilité de la consultation des collectivités est laissée au porteur de projets qui peut décider de les consulter plus ou moins en amont du délai minimum fixé par le GTI, ce qui leur permet (ou non) d'instruire (à leur tour) les projets.

Enfin, nous retenons que le rôle de la région auprès des pôles est variable d'un pôle à un autre en fonction des sollicitations des différents pôles de compétitivité. Cette instabilité

FIGURE 9 – Processus d’instruction des projets au début de la politique des pôles



Source : Lucie Renou

est bien le signe d’un certain défaut de l’État à encadrer la politique d’un point de vue décentralisé. Cette carence soulignée par plusieurs de nos interlocuteurs en région a pour conséquence de « *tourmenter* » les relations entre l’État, la région et le pôle, lors des comités de financements. Toutefois, le rôle de la région tend à se formaliser avec l’ère 3 de la politique des pôles. En effet, en contrepartie de l’augmentation des financements régionaux en direction des projets des pôles, l’État confère un rôle plus important et surtout plus stratégique aux régions dans le pilotage de la politique des pôles.

### 2.3.2 Une mobilisation des collectivités qui se structure à partir de 2013

À partir de 2013, une large ouverture est faite aux collectivités régionales qui deviennent copilotes avec le préfet du suivi des pôles sur le territoire. Ce moment représente la troisième grande boucle de rétroaction du processus de mise en œuvre de la politique des pôles. Elle modifie clairement le système d’acteurs et le cadre d’interactions envisagés pour gérer la politique des pôles de compétitivité en l’ouvrant aux collectivités régionales, et ce, en revenant sur trois cadres d’interactions.

#### Un comité de coordination co-présidé par le conseil régional et le préfet

Avant le passage à l’ère 3 des pôles, les régions étaient cosignatrices (avec la Direccte) des contrats de performance. C’est-à-dire que la Direccte rédigeait le contrat (souvent à partir d’un modèle valable pour tous les pôles) et le signait avec la région. Depuis 2013, le rôle de ces contrats prend de l’ampleur et dépasse la « *simple convention administrative* » qu’ils représentaient auparavant. Le conseil régional est appelé à co-construire le document avec la Direccte et s’implique de plus en plus dans le suivi de la politique des pôles de compétitivité.

Pour faciliter ces échanges, différents comités sont mis en place selon les régions. Depuis

2014, la DGCIS homogénéise les pratiques en instituant un comité de coordination par pôle. Ce comité de coordination n'est pas le même que pour la construction des contrats-cadres. Il « *se substitue à l'ensemble des comités existants et réunissant les pouvoirs publics. (...) S'agissant du financement des projets de R&D, le comité de coordination au niveau technique se substitue à l'actuelle commission des financeurs et apporte une visibilité en amont des dépôts formels de dossiers de projets collaboratifs de R&D* » (art.11 du contrat de performance 2014-2018). Il est présidé par le préfet de région et le président du conseil régional de la région chef de file, ce qui représente une évolution importante. Jusqu'ici le législateur n'avait pas encore confié un rôle de pilotage aux collectivités. Ce comité est composé :

- Du pôle : président et directeur général au moins,
- De l'État : préfet de la région chef de file, correspondants national (souvent membre du GTI) et local (souvent faisant partie des services déconcentrés) a minima
- Du conseil régional : président de région chef de file au moins et autres collectivités le cas échéant.

Il doit se réunir au moins une fois par an pour dresser un bilan des actions menées par le pôle, envisager sa stratégie et ses perspectives de développement, etc. Le pôle doit alors mettre à disposition de la puissance publique un bilan de la mise en œuvre de sa feuille de route stratégique (ses actions, ses résultats et son calendrier) ; la liste des projets R&D labellisés et financés ; ainsi qu'un bilan financier (réactualisant sa demande de financements vis-à-vis des pouvoirs publics). Toutefois, si ce comité représente une scène locale de négociation tout à fait structurante et stratégique pour le suivi du pôle dans laquelle les acteurs du territoire ont un rôle important (État – Région), il n'est pas complètement autonome et indépendant vis-à-vis du niveau central. Un compte-rendu des échanges et des décisions doit être envoyé au secrétariat du GTI, devenu le « *comité de pilotage de la politique des pôles de compétitivité* » dont les régions font désormais partie via l'ARF.

### Un nouveau correspondant régional

Depuis 2013, un troisième type de correspondant est institué : « *le correspondant des Régions* ». Il représente la collectivité régionale auprès du pôle.

*« Ils représentent leur collectivité auprès du pôle et sont son interlocuteur au quotidien. Ils sont en liaison régulière avec leurs homologues de l'État et veillent à la mise en œuvre des actions définies par le contrat de performance. Ils apportent un éclairage sur les différentes politiques régionales en matière de développement économique et d'innovation et, réciproquement, veillent à la prise en compte de la stratégie du pôle par les stratégies régionales. Ils s'assurent de la mobilisation des dispositifs régionaux en faveur du développement des pôles. Enfin, ils sont responsables, pour le compte de leur collectivité, du suivi de l'animation du pôle et des relations avec l'État. Ils ont en charge la préparation et le suivi des financements apportés par leur collectivité. Le pôle et le correspondant « État » lui donnent une visibilité sur les financements publics ou privés dont bénéficie la structure de gouvernance du pôle » (ibid.)*

L'arrivée de ce nouveau correspondant est vraiment le signe d'une ouverture forte vers les collectivités régionales depuis 2013.

### **Le GTI laisse place au comité national de pilotage de la politique des pôles associant les collectivités régionales**

Enfin, au niveau central, les collectivités sont par ailleurs intégrées, via l'Association des Régions de France, à un nouveau « *comité [national] de pilotage* » de la PPC qui se substitue au GTI. En effet, le GTI est remplacé en 2013 par un comité de pilotage plus mixte : comprenant en plus des anciens membres du GTI (DATAR, DGCIS, ministères Redressement productif, Recherche, Défense, Agriculture, Santé, Transports, BPI, ANR, CDC) des représentants des régions via l'ARF et les représentants de certaines régions comme IDF, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, etc.

Nos entretiens confirment que les services opérationnels des collectivités régionales se sentent de plus en plus impliqués dans la politique des pôles :

*« Avant c'était vraiment l'État qui validait les contrats de performance. Dans l'ère 3 des pôles : c'est l'État et la région. L'État nous dit "la gouvernance des pôles associera État et région qui définiront ensemble avec les pôles leur contrat de performance. L'État étant principalement responsable des feuilles de route (technologies, marché) et les régions de la consolidation du tissu des PME. L'État et les régions couvertes par le territoire d'un pôle signeront ensemble ce contrat de performance". Alors qu'avant il était signé par l'État puis retransmis aux régions juste pour signature, mais sans forcément d'échange... Là, c'est vraiment une co-rédaction, on va dire, du contrat de performance. On est là pour juger ensemble avec l'État de ce qu'il y a dans le contrat. »* (Un responsable de service, Conseil régional Midi-Pyrénées, mai 2013)

Cette évolution est parfois interprétée par les agents de la région comme un désengagement progressif de l'État.

*« Mon avis personnel c'est entre guillemets un désengagement de l'État et donc une implication de plus en plus forte des collectivités territoriales et ainsi en nous invitant à participer à toutes ces négociations... pour mieux faire avaler la pilule, Voilà. Moi je le perçois comme ça. »* (Un chargé de mission Santé, Conseil régional de Midi-Pyrénées, mai 2013)

Ainsi, nous retenons qu'une fois que le processus *stratégique* (de mise en place des pôles, de positionnements des acteurs, etc.) est passé, le suivi des pôles peut s'ouvrir aux régions. Le processus « *routinisé* » et par ailleurs bien ficelé et par le centre (via des indicateurs de plus en plus précis) peut s'ouvrir. Ce mouvement s'il témoigne d'un certain délestage de l'État, témoigne aussi du fait que les collectivités régionales veulent s'investir dans les pôles et participer à leur suivi. La présence de l'ARF dans le nouveau « *comité de pilotage* » des pôles est le signe d'une certaine organisation et revendication des collectivités pour obtenir un rôle plus stratégique.

### **2.3.3 Le rôle de la commission européenne en renfort du niveau**

## régional

Si la commission européenne ne fait pas partie des partenaires institutionnels directs des pôles, elle intervient de manière indirecte dans leur développement, et ce, de deux manières différentes.

Dans un premier temps, la commission européenne intervient dans la politique des pôles au travers des fonds structurels qu'elle octroie aux territoires sur des périodes de sept ans (FEDER, FEADER et FSE). Ces fonds peuvent contribuer à financer les projets des pôles ainsi que leurs actions collectives. Dans ce cadre, la Commission représente un partenaire financier. Mais surtout, pour l'octroi de ces fonds, elle demande aux territoires (souvent aux régions) de construire une Stratégie Régionale d'Innovation (SRI), laquelle devient obligatoire (pour l'octroi des fonds) pour la période 2014-2020. La SRI est un document-cadre comprenant un diagnostic du territoire sur l'innovation et un plan d'actions, mais c'est surtout une organisation qui met en mouvement et en réseau les acteurs de l'innovation de la région. Elle devient le lieu d'animation de l'innovation interfilière en région (contrairement aux pôles qui sont définis sur une thématique). Dans cette perspective, nous considérons que la commission européenne intervient (via ses fonds structurels) en faveur du renforcement de l'échelon régional (décentralisé et déconcentré) en ce qui concerne la construction des stratégies d'innovation (et par extension de développement économique).

Dans un second temps, la commission intervient également dans le financement des pôles au travers de sa mission règlementaire en matière de politique de concurrence. Elle encadre les aides publiques aux entreprises par des régimes notifiés afin d'éviter les phénomènes de distorsion de concurrence au sein de l'UE. Dans le domaine du soutien à la recherche et à l'innovation technologique partenariale, les principaux régimes-cadres sont : le régime-cadre exempté RDI X 60-2008, le régime des aides aux actions collectives PME E1/90 NN120/90, le règlement de Minimis n° 1998-2006. En France, les pôles de compétitivité et la plupart de leurs actions sont financés dans le cadre du régime-cadre régissant les actions collectives, le régime notifié NN120/90 E1/90, qui impose que les actions dites collectives (dont les entreprises bénéficient collectivement) soient financés à hauteur de 50% maximum de financements publics et 50% minimum de financements privés. Les aides au fonctionnement des structures pôles de compétitivité ont bénéficié pendant cinq ans d'un règlement plus souple (le règlement RDI) dédié à l'aide des structures favorisant l'innovation de moins de cinq ans. Or, suite à une évaluation de l'utilisation des programmes FEDER dans la région Champagne Ardennes en 2011 (par la commission européenne, DG Regio), la commission européenne note que la France a largement sur-interprété ce régime (E1/90 NN120/90) au travers des aides apportés aux pôles de compétitivité, et ce depuis que les pôles avaient plus de cinq ans d'existence. Ainsi, la DATAR et la DGCIS lancent en 2011 un vaste plan de reprise des opérations réalisées sous le régime des « actions collectives » et cofinancées par le FEDER dans le cadre des programmes opérationnels 2007-2013, pour les faire passer en règle

de Minimis<sup>79</sup>. Cet événement est réellement structurant pour les pôles de compétitivité qui se voient dans l'obligation de reprendre toutes leurs actions collectives pour les faire passer sur le régime des aides de Minimis et non plus du régime NN120 E1/90<sup>80</sup>. Mais à plus long terme, cette évaluation pose plus généralement la question du financement des structures pôles de compétitivité. En effet, pour fonctionner, les pôles bénéficient d'aides publiques qui dépassent bien souvent le seuil autorisé par le régime notifié européen (autorisant 50% de financements publics maximum). Et ce, encore aujourd'hui.

Un chargé de mission d'un conseil régional nous expose le problème en ces termes :

*« Le problème de toutes ces structures, que ce soit les pôles ou les clusters, c'est leur financement. On n'a pas de texte carré qui encadre les aides à ces structures. On a un gros problème de financement et de compatibilité vis-à-vis de la commission européenne. Alors, pour les pôles, il y a un guide de financement qui est sorti dernièrement mais qui ne nous aide pas vraiment. Enfin, il est très complexe à mettre en place et n'est pas toujours conforme aux textes réglementaires notifiés à la commission européenne. D'ailleurs il n'a pas été envoyé aux collectivités locales. C'est les pôles qui nous l'ont montré. »* (Un responsable de service, Conseil régional de Midi-Pyrénées, mai 2013)

Enfin, retenons du rôle de la commission européenne que si cet acteur ne fait pas partie directement des partenaires des pôles, il n'en demeure pas moins que son rôle est structurant au travers de ses instruments de politique publique. D'une part, la SRI implémentée localement structure les réseaux de l'innovation au niveau régional et interagit de fait avec les pôles de compétitivité. D'autre part, les régimes encadrant les financements publics restreignent le soutien public (notamment de l'État) à ses nouvelles organisations territoriales. Depuis 2011, les pôles sont très fortement incités à s'autofinancer, ou du moins à augmenter leur part de financements privés, qui doit tendre vers 50%.

---

79. *« Les actions collectives étant au bénéfice des entreprises participantes, les structures porteuses ont été considérées comme des intermédiaires transparents ne recevant pas d'élément d'aide d'Etat au titre de ces opérations. Aussi, afin d'assurer la mise en conformité des opérations, demandée par la Commission, les autorités françaises lui ont proposé, compte tenu du faible niveau des aides octroyées aux entreprises, de requalifier les financements publics des opérations dépassant le seuil de 50%, notamment sur la base du règlement de minimis no 1998-2006 du 15 décembre 2006 et non plus du régime notifié Actions collectives NN120/90 E1/90. La Commission européenne ayant accepté cette proposition, les financements publics octroyés sur les actions collectives concernées pourront être considérés comme conformes à l'article 107.1 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, dans la mesure où le montant des avantages dont les entreprises ont bénéficié au travers de ces actions ne dépasse pas le seuil de minimis de 200 000 € par entreprise sur une période de 3 exercices fiscaux, ou respecte les conditions d'un régime d'aide d'Etat exempté ou notifié. La Commission européenne demande donc aux autorités françaises d'engager des plans de reprise des opérations d'actions collectives cofinancées par le FEDER et ayant un financement public supérieur à 50%, de façon à les remettre en conformité avec le règlement de minimis ou un autre régime d'aide d'Etat ».*(courrier envoyé au préfet par la DATAR le 17/10/2012 et accompagné d'un guide méthodologique)

80. *La règle de minimis, ça m'est arrivé il y a un mois où le jeudi soir on m'appelle, et on me dit Pierre, on a une réunion demain, mais il risque d'y avoir des modifications. Le lendemain on m'appelle pour me dire non finalement on retire tout ce que tu as prévu de verser là dans les mois qui viennent parce qu'il va falloir que tu refasses maintenant un dossier, que tu re-déposes un truc pour une règle de minimis.. Il faut que tu recontactes tous tes membres pour relancer cette action. Pour vérifier auprès d'eux savoir s'ils n'ont pas touché au-delà de 200 000 euros pour les trois ans qui sont passés. Voilà, ça, c'est fait.* (chargé de mission, pôle Eurobiomed, septembre 2012)



Pour conclure sur les sections précédentes, il apparaît à la lecture des textes des procédures que le cadre d'interactions envisagé par le législateur pour faire émerger les pôles de compétitivité est relativement centralisé et étatique en 2005. Au niveau central, la politique des pôles est gérée par un groupe de travail interministériel co-piloté par la DGE et la DATAR. Constitué des différents ministères impliqués dans la politique des pôles, ce GTI valide ses décisions en CIADT, sous le contrôle du Premier ministre. Il s'appuie au niveau régional sur les préfetures de région qui sont chargées d'organiser et de suivre les projets de pôles de leur territoire. Les préfetures de région s'appuient fortement sur les services déconcentrés du ministère de l'Industrie (Direccte) pour accompagner l'émergence des pôles de compétitivité sur des sujets aussi bien techniques que stratégiques. Ce qui a pour effet d'affirmer le rôle de la DGE face à la DATAR dans le pilotage de la PPC. Enfin, dans ce système d'acteurs, les collectivités territoriales sont tenues à l'écart. Seuls les conseils régionaux sont appelés à participer mais leur rôle est très limité que ce soit dans l'émergence des pôles comme dans l'émergence des projets collaboratifs d'innovation.

Pourtant, ce système projeté en 2005 n'est pas stable et évolue à plusieurs reprises. Nous avons vu qu'au lieu de labelliser 15 pôles représentant les fleurons de l'industrie française, le CIADT de juillet 2005 en labellise une soixantaine et double le budget prévu au départ. En 2006, le système de financement des projets prévu initialement est simplifié sous la pression des industriels. Le fonds unique interministériel est créé et les procédures d'appels à projets sont mutualisées. Les crédits prévus pour accompagner ces projets sont doublés à leur tour. Enfin en 2013, le rôle des collectivités régionales est pleinement reconnu et le système d'acteurs de la gestion de la politique des pôles est repensé. Le GTI devient un comité de pilotage national incluant des représentants régionaux au travers de l'ARF notamment. Au niveau régional, le président du conseil régional copilote la mise en œuvre régionale de la PPC avec le préfet. Tandis qu'à un niveau plus technique des correspondants régionaux sont nommés au sein des collectivités (comme il en existe depuis 2005 au sein du GTI et de l'État régional) afin qu'elles participent pleinement au suivi technique et stratégique des pôles de leur territoire.

Ainsi, d'un point de vue vertical, on passe d'une gestion des pôles dominée par l'appareil étatique à un système copiloté par l'État et les collectivités à partir de 2013. Ce qui est relativement récent (tardif?) comme évolution. D'un point de vue plus horizontal, la gestion interministérielle au départ dominée par la DATAR (chapitre 1), est de plus en plus reprise en main par la DGE qui s'appuie sur son administration déconcentrée pour suivre les pôles et ainsi devenir l'acteur central du GTI. Soulignons que les autres administrations sectorielles revendiquent également (et de plus en plus) leur place et leur tutelle dans la gestion des pôles qui les concernent (par exemple le ministère de l'Agriculture pour les pôles agroalimentaires, la direction de l'Armement pour les pôles dans le domaine de la Défense, etc.). Nous développerons plus en détail cet aspect dans les parties suivantes. Ces éléments dessinent une gestion publique territoriale originale : centralisée et interministérielle.

### 3 Les pôles, des instruments de gestion publique territoriale ou des nouveaux territoires de l'action publique ?

Nous pouvons désormais nous recentrer sur notre objet pôle. Dans cette nouvelle gestion territoriale, que représente-t-il ? Correspond-il à un instrument de gouvernement à distance ou d'interterritorialité ? Ou bien représente-t-il un nouveau territoire de l'action publique ? Dans cette dernière section, nous mobilisons des modèles issus de travaux sur la gestion publique territoriale afin de mieux comprendre (par comparaison) le système mis en œuvre au travers de la politique des pôles de compétitivité. Dès lors, les travaux mobilisés dans la suite (de Renaud Epstein, Martin Vanier et Thoenig et Duran principalement) ne sont pas discutés dans l'absolu. Nous essayons plutôt, grâce aux modèles qu'ils ont fait émerger au cours de leurs analyses, de mieux comprendre en retour le système de gestion territoriale prévu par la politique des pôles afin de mettre en valeur son originalité.

#### 3.1 « *L'État et la gestion publique territoriale* »

Après avoir décrit le système que l'État projette et met en place en 2005, comment l'interpréter ? Comment analyser les intentions de l'État quant au(x) territoire(s) ? Il s'agit dès lors de reboucler avec les travaux qui portent sur la transformation de la gestion publique des territoires (DURAN et THOENIG, 1996) avec plus récemment les travaux sur l'interterritorialité de Martin Vanier (VANIER, 2008) et ceux de Renaud Epstein sur l'analyse d'un retour à l'autorité étatique centrale au travers d'un gouvernement à distance (EPSTEIN, 2005).

Nous choisissons de nous focaliser sur ces références dans le sens où elles proposent des cadres analytiques intéressants pour mettre en exergue les particularités de la politique des pôles :

- Elle est impulsée pour faire émerger des projets collaboratifs d'innovation et en ce sens favoriser l'action collective. Nous nous servons donc vivement de l'article de Duran et Thoenig concernant « *l'institutionnalisation de l'action collective* » (DURAN et THOENIG, 1996)
- Par ailleurs, la politique des pôles étant mise en œuvre de manière centralisée et en tenant distance certains territoires, le modèle de « *gouvernement à distance* » de Renaud Epstein nous intéresse également (EPSTEIN, 2005). Toutefois, nous verrons que le système d'interactions mobilisé et le rôle des acteurs n'est pas le même dans le cas des politiques de rénovations urbaines (objet d'étude de Renaud Epstein) et des pôles de compétitivité. Dans notre cas, nous avons vu que la « *distance* » s'exerce plus vis-à-vis des collectivités que vis-à-vis des services déconcentrés de l'État.
- Par ailleurs, les travaux de Martin Vanier (et notamment son essai sur l'interterritorialité) nous intéressent également pour réfléchir à la dimension interterritoriale des pôles (VANIER, 2008). En effet, nous avons vu dans le chapitre 2 que le périmètre « *géographique* » d'un pôle de compétitivité était original et débordait le plus souvent le périmètre des collectivités. Comment interpréter cette projection : est-ce que l'État

en définissant des périmètres de pôles interrégionaux mises sur la coopération entre les acteurs régionaux ?

Revenons, en guise d'introduction, sur la modélisation de la manière dont l'État gouverne le(s) territoire(s) de 1950 à nos jours, proposée par Renaud Epstein (EPSTEIN, 2005). Cette synthèse de l'évolution de la gestion publique des territoires nous permet de mieux situer la politique des pôles dans un contexte d'action publique plus large. Soulignons qu'il s'agit bien d'une modélisation dans laquelle les représentations du rôle de l'État et des territoires sont stylisées pour permettre de saisir une évolution. Par ailleurs, nous avons déjà souligné en introduction que ce genre de synthèse est aussi biaisée par le prisme des recherches menées et des grilles d'analyses mobilisées en France au long de cette période et sur cette problématique de la gestion publique territoriale. Néanmoins, elle nous intéresse pour mettre en perspective le système décrit tout au long de ce chapitre par rapport à un contexte d'action publique plus large. Ainsi, Renaud Epstein identifie trois modèles successifs de gouvernement :

- Un modèle de gestion centralisée du local (1950-1970). Dans ce modèle, le territoire est perçu comme le support du projet gaullien de modernisation de la Nation. Il est géré par des technocrates placés aux commandes d'une « *administration moderne* » (CGP, DATAR, ministère Équipement) (EPSTEIN, 2008). Béhar et Estèbe, tout comme Epstein, utilisent (pour décrire cette représentation du territoire) la métaphore du territoire comme une usine fordiste « *avec une organisation fonctionnelle des villes pour accroître les interdépendances entre le puzzle France* » (EPSTEIN, 2008 ; BÉHAR et ESTÈBE, 1999). Tout en étant support des projets de planification de l'État, le territoire (au singulier) est dans le même temps objet de l'intégration nationale.
- Un modèle de gouvernement négocié (1970-2000). Dans ce modèle, la centralisation étatique et la sectorisation de l'action publique propres au modèle précédent laisse place à la « *primauté du local* ». Le territoire devient actif (non plus support) avec les lois de décentralisation. Il devient également multiple, comme autant de collectivités qui se voient attribuer des compétences pour gérer elles-mêmes le périmètre sur lequel elles sont définies. Epstein souligne que cette décentralisation – structurante pour notre représentation du territoire – n'a pu être possible que dans la mesure où « *le territoire étatique était suffisamment intégré pour que le renforcement des pouvoirs locaux n'entraîne pas une remise en cause de l'unité nationale* » (EPSTEIN, 2008). « *Le territoire* » national peut alors devenir « *des territoires* » dans lesquels les collectivités sont élues et ont de plus en plus de pouvoir, de responsabilités<sup>81</sup>. Le recours aux contractualisations entre les collectivités et les services déconcentrés de l'État pour définir l'action publique constitue un signe fort de ce modèle de gouvernement négocié.
- Un modèle de gouvernement à distance (à partir des années 2000). Dans ce modèle, Epstein souligne un certain retour à la centralisation étatique. D'après lui, l'État re-

81. Ce mouvement de décentralisation dans les années 1980 s'accompagne d'une pluralisation de l'action publique. La gestion publique territoriale est de plus en plus co-produite. On parle de territorialisation de l'action publique. « *Le projet territorial* » de l'État, pour reprendre la formule d'Estèbe et Béhar (BÉHAR et ESTÈBE, 1999), ne représente plus un unique projet modernisateur, mais autant de projets définis à l'échelle locale en fonction des différents problèmes publics qui se posent.

nouvelle son projet pour le territoire en orientant les priorités de l'action publique vers la compétitivité et l'attractivité et en utilisant des techniques issues de la gestion privée (NPM). On n'est plus dans une logique (re)distributive de péréquation des années 1960, ni dans une logique de développement local endogène des années 1980, mais dans une logique de mise en concurrence des territoires pour les inciter à être compétitifs. L'objectif est d'attirer les flux financiers, humains et économiques de la globalisation et constituer des écosystèmes territoriaux favorables à l'innovation et à la croissance. Le traitement que réserve l'État à ses territoires est différencié selon que les territoires sont compétitifs ou non. Plusieurs exemples d'action publique marquent cette orientation d'après Renaud Epstein : la politique des pôles, le Grand Paris, le programme d'investissement d'avenir, etc. (EPSTEIN, 2008).

Est-ce que les pôles représentent des instruments mettant en concurrence les territoires dans lesquels ils sont définis ? En effet, la politique des pôles est en 2005 une politique centralisée qui passe par des instruments emblématiques du NPM (appels à projets, labellisations, suivi par les indicateurs, etc.). En ce sens les pôles pourraient être perçus comme des instruments mettant en concurrence les territoires préexistants vis-à-vis des dotations de l'État. Toutefois, cette analyse, si elle rend compte d'un mode de gouvernement particulier, ne rend pas compte de l'originalité de la définition territoriale des pôles. Leur dimension interterritoriale pourrait même constituer une limite à cette analyse. En effet, les pôles sont souvent définis sur plusieurs régions. Dès lors, doit-on considérer que l'État via les pôles incite les régions à coopérer (et notamment au travers des pôles multirégionaux), ou bien que l'État via les pôles met les collectivités en compétition vis-à-vis des financements publics ? Quid de la gestion publique territoriale à l'œuvre de la politique des pôles : gestion interterritoriale ou gouvernement à distance ?

### 3.2 Une gestion publique interterritoriale ?

Martin Vanier observe dans son Essai sur l'interterritorialité que les pratiques territoriales « débordent » de plus en plus les territoires existants (VANIER, 2008). Il remarque, dans le même sens que Claude Raffestin, que la territorialité passe de plus en plus par le réseau dans les sociétés contemporaines, devenant *in fine* plus une interterritorialité qu'une territorialité à proprement parlé (ibid.). Cette interterritorialité est caractérisée par la « pluralité » (des territoires investis), le « mouvement » perpétuel (d'un territoire à l'autre) et la « connexion » (comme mode d'ancrage) (ibidem.). Il établit cette observation d'abord dans les pratiques sociales (c'est à dire les pratiques territoriales des individus dans leur vie quotidienne), puis dans les pratiques politiques et institutionnelles, en soulignant que les pratiques sociales précèdent toujours les pratiques politiques. Il émet alors l'hypothèse que le politique s'adapterait à cette nouvelle interterritorialité (humaine), et développerait à son tour un nouveau rapport au territoire via de nouveaux objets institutionnels. Martin Vanier cite diverses initiatives « interterritorialisées » comme les programmes Interreg, les associations en formes d'« arcs », les protocoles, les conventions, etc. (ibid.). Est-ce que les pôles de compétitivité pourraient être considérés comme des instruments d'interterritorialité ?

En effet, les pôles sont définis sur plusieurs territoires préexistants. A minima le territoire d'un pôle est régional, c'est-à-dire qu'il déborde tous les territoires infrarégionaux. Il amène ainsi les communes, les agglomérations, les départements parfois, à collaborer avec le conseil régional, à trouver des stratégies cohérentes pour le soutien des pôles. En effet, si les procédures concernant la mise en œuvre de la politique des pôles ne parlent que du rôle des collectivités régionales, nous pouvons imaginer que les collectivités infrarégionales interviendront dans la politique des pôles étant donné que la compétence du développement économique est encore une compétence partagée entre les différents niveaux de collectivités et l'État. Nous approfondissons cette question dans la partie suivante. Par ailleurs (et pour reprendre le point de vue du législateur), les pôles s'étendent bien souvent (dans plus de 50% des cas) sur deux ou plusieurs régions, impliquant dès lors une gestion interrégionale. Cette caractéristique prend toute son importance à partir de 2013 où les collectivités, et notamment les conseils régionaux, acquièrent un peu plus de poids dans leur participation à la politique des pôles (via notamment la co-signature des contrats de performance et une implication plus anticipée dans le processus de sélection des projets). Dans cette vision de l'interterritorialité « *l'exclusivité territoriale est battue en brèche, la souveraineté est à partager, ce qui revient à en remettre en cause le principe même, mais les territoires demeurent, et peut-être même, c'est tout le pari, se vivifient à l'exercice de l'articulation interterritoriale* » (ibid., p. 10). En effet, de nombreuses contractualisations dans le cadre de la politique des pôles, incitent les collectivités à partager leurs stratégies d'intervention dans les milieux économiques (exemples des contrats de performance et feuilles de route des pôles devant se construire en cohérence avec la stratégie régionale à l'innovation, les comités stratégiques de filière, etc.).

Les pôles pourraient alors être perçus comme des instruments interterritoriaux incitant les collectivités à s'ouvrir, à se tourner les unes vers les autres. Toutefois, trois éléments limitent ce raisonnement :

- D'une part, les pôles ne sont pas des « *territoires de projets* » comme les autres dans le sens où les collectivités sont exclues de leurs instances de gouvernance comme nous l'avons signalé dans le chapitre 2. Les pôles sont gouvernés par les industriels et les scientifiques qui les composent, en ce sens, ils constituent un nouveau système d'acteurs (qui n'incitent pas de manière significative les collectivités à travailler les unes avec les autres).
- D'autre part, leur périmètre est original. Le pôle fait partie de certaines collectivités, mais les déborde dans le même temps. Il est constitué à partir de plusieurs localités de membres, et ne représente pas un espace contigu. Ainsi son territoire ne reprend pas celui d'une circonscription.
- Enfin, soulignons que si la gestion des pôles par les instances publiques s'est progressivement ouverte aux collectivités<sup>82</sup>, ce n'est qu'à l'issue d'un long processus de

---

82. A partir de 2013 les collectivités, et notamment les conseils régionaux, acquièrent un peu plus de poids dans leur participation à la politique des pôles (via notamment la co-signature des contrats de performance et une implication plus anticipée dans le processus de sélection des projets)

construction gérée de manière relativement monopolistique par l'État (central et territorial). En effet, le critère d'additionnalité analysé dans la section précédente (pour l'obtention des subvention FUI) peut difficilement être perçu comme le signe d'une gestion interterritoriale. Dans cette perspective, on émet l'hypothèse que si la politique des pôles s'ouvre progressivement au partage de la souveraineté étatique centrale avec les collectivités, ce n'est qu'après une certaine structuration des pôles (huit ans) que nous considérons comme stratégique dans un processus politique de production territoriale.

Dans cette perspective, les pôles représentent des systèmes de gouvernance spécifiques dans lesquels les collectivités semblent au contraire mises à distance. La mise en relation des territoires les uns avec les autres se réalisent au travers d'acteurs économiques (industriels et académiques) et non pas au travers des collectivités territoriales. En ce sens si l'État envisage les pôles comme des instrument d'interterritorialité, il s'agit d'une interterritorialité qui ne passe pas par les collectivités.

### 3.3 Une nouvelle forme de gouvernement à distance ?

Le modèle de gouvernement à distance que Renaud Epstein identifie depuis les années 2000 est caractérisé par un recours à des procédures renouvelées issues de la gestion privée, soit une agencification qui se concrétise par le court-circuitage des services déconcentrés de l'État, et un recours croissant aux appels à projets qui se traduit par une mise en compétition des territoires pour l'obtention de financements publics. Il observe ainsi un mode de gouvernement qui se « *retire* » des territoires pour mieux les « *gouverner à distance* », c'est-à-dire par une forme d'autorité qui ne passe plus par la hiérarchie (modèle des années 1950-60) ni par la négociation (modèle des années 1980), mais qui s'appuie sur de nouvelles technologies de gouvernement, organisant à distance les stratégies « *librement* » développées par les acteurs locaux.

En effet, on observe bien un pilotage centralisé dans les instruments mentionnés précédemment (sections 1 et 2). Cette observation est surtout valable en début de politique. Elle ressort nettement des textes de lancement de la PPC. En ce sens, la PPC relèverait du modèle de gouvernement à distance analysé par Epstein. Toutefois, ses modalités de mise en œuvre ne sont pas tout à fait les mêmes. En effet, la PPC, si elle met les territoires en compétition par ces différents instruments et notamment ses appels à projets et ses évaluations, elle ne se manifeste ni par une agencification, ni par le court-circuitage des services déconcentrés de l'État. Nous avons montré dans la section précédente que l'institutionnalisation du GTI constituait un mode de gouvernement original, interministériel et central. Par ailleurs, nous avons mis en exergue le rôle important des services déconcentrés de l'État (et notamment du ministère de l'Industrie) dans la mise en œuvre de la PPC. Ainsi, contrairement au programme national de la rénovation urbaine, tout semble converger dans la politique des pôles vers une mise à distance des collectivités et non pas de l'État territorial. Le modèle de gestion publique territoriale est donc bien différent. Cette différence s'explique selon nous par une différence fondamentale de secteur de politique publique. Dans le cas du PNRU, les

collectivités et les élus locaux ont la compétence en matière d'aménagement de leur territoire. L'État ne peut donc pas se passer de leur rôle. Dans le cas de la politique des pôles, la répartition des compétences est plus ambiguë. La compétence du développement économique restant partagée entre les différents niveaux de collectivités et l'État, le législateur peut se permettre de compter sur son administration déconcentrée plutôt que sur les collectivités. D'autant plus que nous avons souligné en introduction la particularité des politiques industrielles en matière de relations État-Industrie. Ainsi, à la différence de l'ANRU qui met en concurrence les projets des élus locaux, le GTI ne met pas directement en concurrence les projets des collectivités mais plutôt ceux des acteurs économiques locaux (industriels et scientifiques). Toutefois, nous considérons que si les acteurs politico-administratifs régionaux ne sont pas mis en concurrence de manière directe, ils le sont de manière indirecte pour l'obtention du label « *pôle de compétitivité* » qui participe à leur image (en termes d'affichage) et de financements importants pour les entreprises de leur territoire (fonds FUI).

Ainsi, ces deux interprétations (en faveur d'un gouvernement à distance ou d'une gouvernance interterritoriale), telles que les entendent leurs auteurs, sous-entendraient que nous considérons le territoire comme un support préexistant les pôles, sur lequel les pôles s'inscrivent, et non pas comme étant constitutif des pôles. Ce point de vue nous renvoie à l'ambiguïté de départ : dans l'analyse du rapport pôle-territoire, parle-t-on du territoire dans lequel s'inscrit le pôle ou du territoire que constitue le pôle ? En d'autres termes, les analyses d'Epstein comme de Vanier, si elles diffèrent, perçoivent le territoire comme une entité politico-administrative, selon la conception classique en France. Ils ne remettent pas sa définition en question. D'après Martin Vanier, le territoire s'entend au sens de collectivité territoriale. D'après lui, la décentralisation aurait conduit à une « *crise de l'État territorial* » et se manifeste par une « *pyramide vassalique des territoires de la république* » (VANIER, 2008). Dans ce contexte (de repli sur soi stérile des collectivités), les pratiques interterritoriales apparaîtraient comme « *la condition* » pour le maintien (et la non-explosion) du système territorial en crise (Vanier 2005). Ainsi, c'est dans l'interterritorialité qu'il faudrait chercher à sauver le système territorial français. D'après Renaud Epstein, le territoire s'entend au sens de périmètre politico-administratif. S'il partage le premier constat de la « *crise de l'État territorial* », il l'interprète plus comme une stratégie de retrait de l'État de ses territoires, dans un mouvement de recentralisation (en faisant référence à la réduction des compétences des services déconcentrés, plutôt qu'aux comportements vassaliques des collectivités).

Dès lors, si ces modèles nous servent pour analyser la politique des pôles - l'idée de gouvernement à distance et d'interterritorialité nous aident bien à analyser notre objet d'étude - nous avons recours à un troisième modèle pour prendre acte de « *l'ouverture du jeu collectif* » (DURAN et THOENIG, 1996). En effet, les modèles précédents (en lien avec les objets d'études à partir desquels ils ont émergé) restent trop focalisés sur deux catégories d'acteurs (l'État et les collectivités). Comme souligné en introduction, nous souhaitons prendre acte de l'hétérogénéité des territoires et des formes de territorialités. Dès lors, pour analyser les pôles de compétitivité qui sont définis sur des périmètres inédits et par un système de gouvernement original (mobilisant des acteurs économiques), il devient nécessaire de revenir sur la définition même de la notion de territoire comme nous l'avons fait en introduction. Sur ce

point, nous convergeons vers les analyses de Thoenig et Duran (1996) que nous souhaitons actualiser à la lumière de notre étude de cas.

### 3.4 Institutionnalisation de l'action collective

Nous considérons, à la suite de Thoenig et Duran, que la gestion publique de l'État (à l'œuvre de la politique des pôles) organise des « *espaces de gestion* » et a pour objectif principal l'institutionnalisation de l'action collective.

« *L'institutionnalisation de l'action collective devient un processus majeur qu'adopte l'État pour peser sur la conduite des affaires publiques. L'institutionnalisation fournit, ou veut fournir, une solution à la coopération (même si c'est au prix d'une indétermination plus grande des sphères d'action) en proposant de façon peu coercitive des scènes d'action plus ou moins durables dans le temps. Celles-ci sont destinées à structurer des modes d'échange et à articuler des positions dans un contexte d'interdépendance entre des problèmes, des acteurs et des intérêts.* » ((DURAN et THOENIG, 1996))

En ce sens, l'analyse de la gestion publique territoriale ne peut plus se résumer aux relations État-collectivités. Les politiques constitutives créent des acteurs, ou plutôt des scènes, à qui on délègue des missions. Les pôles s'inscrivent bien dans cette conception. Ils représentent des espaces de gestion *ad hoc* (selon un périmètre thématique et géographique propre à chaque pôle) au sein desquels les « *acteurs principaux* » (membres industriels et académiques) et les parties prenantes politico-administratives (collectivités et services déconcentrés) doivent se coordonner pour faire émerger des projets collaboratifs d'innovation.

Nous retenons particulièrement trois éléments du modèle de l'institutionnalisation de l'action collective.

- D'abord, l'idée que l'État trouve sa raison d'être (d'après les auteurs) dans l'institutionnalisation des capacités de négociation entre une grande variété d'acteurs (qui dépasse largement les acteurs politico-administratifs) résonne bien avec le cadre de la politique des pôles de compétitivité. En effet, tous les acteurs et les partenaires de l'innovation sont mobilisés (industriels, académiques, acteur du développement économique, acteurs politico-administratifs). En lien avec cette première remarque, les auteurs soulignent en outre que la puissance publique devient de plus en plus dépendante de « *tiers privés* » pour mettre en œuvre des politiques, ce qui correspond bien à notre cas. La politique des pôles se fonde sur la mobilisation des milieux industriels, académiques et plus largement sur les acteurs économiques.
- Ensuite, d'après Duran et Thoenig, cette de l'institutionnalisation de l'action collective se manifeste par la création de « *nouvelles scènes d'action territoriale* » qui se développent plus ou moins en rupture avec les territoires précédents. Ils prennent acte de « *l'indétermination des territoires* » pour répondre au mieux à une « *incertitude non structurée* » et à la fragmentation des enjeux et des problèmes publics. Le territoire (hétérogène) devient le lieux de définition des problèmes et des modes de coordination entre les acteurs. Cette idée correspond à notre conception des pôles de compétitivité



qui développent différentes territorialités en fonction des milieux locaux dans lesquels ils émergent et des problèmes de coordination auxquels ils sont confrontés. Néanmoins, si nous rendons compte de ces différentes territorialités surtout dans les parties suivantes, nous avons montré dans ce chapitre que l'État gardait une prise importante sur leur définition. Le territoire des pôles, s'il fait l'objet d'hésitation et d'évolution, n'est pas si indéterminé que ça si l'on se focalise sur l'analyse des projections de l'État. Certains acteurs ou territoire sont exclus de la gouvernance des pôles.

- En effet, les auteurs soulignent dans le même temps que cette institutionnalisation de l'action collective joue sur deux registres : l'organisation de structures et de procédures qui définissent des modalités de division des tâches et la légitimation de certains acteurs pour créer de la valeur dans les négociations. Ainsi, cette capacité d'institutionnalisation de l'action collective permet à l'État de différencier « *les scènes où se construi[sen]t l'action publique* ». C'est bien ce que nous montrons au travers de ce chapitre. L'État structure de nouvelles scènes d'action dans lesquelles il garde une prise forte et où il structure et hiérarchise les rôles des différents acteurs. « *Aux scènes généralistes balisées que tracent les circonscriptions électorales et administratives se substituent des scènes spécialisées par type d'enjeu* ».

Toutefois, par rapport à la situation des années 1980 décrite et analysée par Duran et Thoenig, le rôle de l'État central s'est plutôt réaffirmé. C'est pourquoi nous mobilisons également les travaux d'Epstein et de Vanier pour actualiser le modèle de l'institutionnalisation de l'action collective et l'adapter à notre cas.

- En effet, l'idée de « *gouvernement à distance* » rend bien compte du processus de la politique des pôles qui entend mettre à distance les collectivités de la gouvernance de ces nouveaux espaces que représentent les pôles. (Rappelons que ce n'est pas dans ce sens que Renaud Epstein définit le gouvernement à distance en ce qui concerne le PNRU).
- Par ailleurs, la définition originale du périmètre géographique et thématique des pôles nous rappelle l'idée de l'interterritorialité que prône Martin Vanier. Si les pôles ne peuvent pas être considérés comme des instruments d'interterritorialité dans le sens où ils représentent eux-mêmes des territoires de l'action collective, ils peuvent néanmoins être considérés comme des relais d'interterritorialité. En effet, ils sont souvent définis dans plusieurs régions et/ou plusieurs secteurs industriels, ce qui leur offre la possibilité de se positionner comme acteurs d'intermédiation des intérêts locaux comme nous le développons dans le chapitre 6.

Enfin, si l'on reprend la définition du territoire établie en introduction, nous considérons le territoire comme un processus d'appropriation d'un espace qui est générateur de ressources et destiné à « *structurer des modes d'échanges et à articuler les positions dans un contexte d'interdépendance entre des problèmes, des acteurs et des intérêts* » (ibid.). En ce sens, les pôles sont, à ce stade de la présentation (de la projection du législateur), des espaces, définis et envisagés par l'État, qui visent à être appropriés par des acteurs économiques (et non pas par les collectivités). Ces espaces sont définis par deux dimensions (thématique et

géographique) et sont conçus selon un certain mode de fonctionnement, certaines règles, dans l'objectif de faire émerger des actions collectives et notamment des projets collaboratifs d'innovation. Nous retenons principalement de ce chapitre que ces espaces sont conçus par le législateur pour être à distance des collectivités territoriales (au départ).

## 4 Conclusion

Pour conclure cette partie, qu'est-ce que projette l'État au travers de la politique des pôles ? Nous avons montré que la politique des pôles résulte d'un processus de convergence internationale et d'une tendance généralisée aux politiques de compétitivité visant l'économie de la connaissance. L'État, et notamment la DATAR et la DGE, se saisit du problème de la compétitivité internationale pour mettre à jour et renouveler ses politiques industrielles et d'aménagement. Dans ce renouvellement de l'action publique, la DATAR et la DGE (co-pilotant un groupe de travail interministériel) conçoivent de nouvelles organisations territoriales dans l'objectif de créer un nouvel ordre : les pôles de compétitivité. S'ils visent au départ la stimulation de clusters, ces pôles prennent vite la forme d'organisations territoriales originales. Deux caractéristiques en font des entités inédites dans l'action publique. D'une part, leur morphologie passant d'un zonage à la mise en réseau d'acteurs sur un territoire (inter)régional souple (pouvant être débordé à 25%) témoigne d'une évolution dans les modes de territorialisation de l'action publique de l'État. D'autre part, leur fonctionnement est aussi intéressant. Il est clairement défini pour être privé et gouverné par des acteurs économiques (principalement industriels), tout en étant fortement contrôlé par l'administration centrale. Nous avons largement souligné dans les chapitres 2 et 3 comment les collectivités territoriales étaient tenues à l'écart du processus d'émergence des pôles par le législateur, comme si ce nouveau territoire que représente le pôle devait rester à distance des territoires préexistants (collectivités territoriales). Ici l'expression « à distance » ne s'entend pas à la manière de Renaud Epstein. Il s'agit d'une distance vis-à-vis des collectivités et non pas de l'État territorial, qui est pour sa part très présent dans l'émergence et le suivi des pôles. Cette partie I nous permet *in fine* d'actualiser la gestion territoriale de l'État en matière de politique industrielle.

La PPC est une politique constitutive : elle met en place un nouveau cadre, de nouvelles règles, et plus encore elle produit de nouveaux types de territoire. Cette partie I décrypte le processus politique de la PPC (genèse, mise en œuvre) et définit les objectifs du législateur. Toutefois, les réalisations sont bien souvent différentes des intentions. En sociologie de l'action publique, tout un courant issu de la sociologie des organisations, a fortement remis en question la vision *top-down* des politiques publiques. Par exemple, dès 1949 Philipp Selznick montre comment la forte interpénétration de l'administration avec son environnement social a fortement détourné la Tennessee Valley Authority de ses objectifs initiaux. Ainsi, il existe des facteurs de distorsion perturbant la mise en œuvre d'une décision sur le terrain. Il est donc temps de laisser l'analyse du processus de mise en œuvre (partie I) pour nous intéresser à la structure de mise en œuvre (partie II et III) entendue comme réalisation concrète de l'action publique sur le terrain. En effet, les pôles sont très différents les uns des autres alors

qu'ils sont issus d'une même politique publique, d'un même processus de mise en œuvre. Interrogeons-nous désormais sur les facteurs explicatifs de ces différences.



## PARTIE II

# Processus de territorialisation des pôles, une appropriation à partager



Nous avons reconstitué, dans la partie I, les différentes projections et l'organisation prévues dans le cadre de la politique des pôles de compétitivité. Nous avons ainsi défini la production territoriale projetée par l'État, ce qu'il entend réaliser.

Comment ces projections sont-elles appropriées par différents milieux locaux ? Si l'État envisage que l'espace des pôles soit destiné aux fleurons de l'industrie française (au départ, les textes parlent d'une quinzaine de pôles de compétitivité), force est de constater qu'il labellise 71 pôles de compétitivité, et que ces pôles ne sont pas toujours conformes au modèle de la Silicon Valley initialement envisagé. Par ailleurs, s'il prévoit en 2004 que les collectivités territoriales resteront à distance de leur gouvernance et du processus de mise en œuvre de la politique, ces dernières acquièrent un véritable rôle stratégique dans la politique des pôles à partir de 2013. Ces évolutions nous amènent à nous interroger sur les décalages entre la territorialité des pôles projetée par le législateur et leur territorialité concrète ; entre l'appropriation d'un espace projetée par le prescripteur et son appropriation concrète par des milieux locaux hétérogènes. En effet, si le cadre d'interactions prévu par l'appareil étatique est le même pour tous, les pôles de compétitivité ne se ressemblent pas pour autant. L'étude de nos cas révèle que certaines grandes industries technologiques et innovantes se positionnent dans la politique des pôles (cas emblématique d'Aerospace Valley), mais que parfois des pôles émergent de milieux non technologiques (cas des pôles agroalimentaires) ou même d'écosystèmes où il n'existe pas de « *masse critique* » industrielle (cas de Cancer bio santé ou Route des lasers). Dans ces derniers cas, le rôle des collectivités dans l'initiative des pôles est prépondérant et révèle que le cadre d'interactions défini par l'État fait l'objet de différentes appropriations par les milieux locaux.

Par milieux locaux, nous entendons le système d'acteurs à l'origine de la construction du pôle qu'il soit composé d' « *acteurs principaux* » ou de « *partenaires majeurs* » (selon la distinction faite par le législateur dans l'appel à projets). Nous observons que les collectivités, tout comme les acteurs académiques et industriels, peuvent être à l'initiative de pôles de compétitivité bien que leur rôle ait été fortement limité par l'État au départ. Ainsi, nous considérons que les pôles représentent de nouvelles scènes dans lesquelles les acteurs économiques, mais aussi politico-administratifs ont un intérêt à se positionner. Par ailleurs, les pôles étant définis sur un périmètre dit géographique et thématique, nous considérons que les secteurs industriels dans lesquels ils sont définis déterminent l'accès à différentes ressources (en termes de types d'entreprises, de relations à l'État, aux collectivités et à l'innovation), de la même manière que leur périmètre géographique (qui détermine un réservoir de membres plus ou moins large, l'accès à des collectivités aux comportements distincts à l'égard des pôles en fonction de leur politique de développement économique, de la cohérence de la thématique du pôle dans cette stratégie, des autres acteurs du développement économique existant localement, etc.) Les pôles prennent ainsi forme dans des environnements constitués de membres et de partenaires différents selon les secteurs et les régions dans lesquels ils sont définis.

Comment (sur le terrain) ces acteurs vont-ils se positionner et chercher à s'engager (ou non) dans l'espace des pôles de compétitivité ? Nous soutenons l'hypothèse que les pôles ap-

paraissent progressivement comme des structures d'intermédiation des intérêts locaux (sectoriels, industriels, politiques et scientifiques).

### **Éléments contextuels du grand Sud-Ouest : un terreau favorable pour l'émergence de pôle ?**

Comme souligné en introduction, le grand Sud-Ouest correspond (plus que d'autres régions) à notre volonté de nous éloigner de la région parisienne - non représentative du territoire français en termes de densité et d'activités économiques - et de prendre en compte les territoires ordinaires<sup>83</sup>, voire ruraux. Comment la politique des pôles est-elle appropriée dans ce terrain d'étude ? Une première manière de répondre à cette question consiste à analyser les projets labellisés en 2004 au regard des caractéristiques de ce terrain (du point de vue de ses forces industrielles et de recherche). Abordons donc, dans cette introduction de partie, les caractéristiques du Sud-Ouest afin de mieux comprendre les environnements dans lesquels émergent et évoluent les pôles étudiés. Deux éléments nous intéressent et sont présentés ici :

- La dimension interrégionale du « *Sud-Ouest* ». Cette dimension interrégionale nous permet de croiser la problématique des pôles avec celle de l'interterritorialité (vu précédemment) et de la coopération interrégionale (notamment en chapitre 6) ;
- Le profil industriel de l'interrégion. Quelles sont les forces industrielles du Sud-Ouest ? Quel type de terreau représentent-elles pour l'émergence de pôles de compétitivité ?

Nous verrons que, bien que notre périmètre d'étude soit interrégional, son profil industriel connaît de nombreuses caractéristiques communes nous permettant, par la suite, de mieux faire ressortir les singularités des systèmes de gouvernance régionaux.

### ***La dimension interrégionale du Sud-Ouest : quelle pratique de l'interterritorialité ?***

Comme présenté en introduction, nous avons choisi d'étudier des pôles du Sud-Ouest pour de multiples raisons. Une des particularités qui nous importe dans le choix de notre terrain est qu'il s'agit d'un périmètre interrégional qui nous permet d'aborder de manière approfondie la problématique de l'interterritorialité des pôles et leur impact dans les coopérations interrégionales. Plusieurs enjeux nous intéressent dans cette perspective :

- D'abord, du point de vue des stratégies des collectivités : les stratégies d'intégration et de suivi des pôles par les conseils régionaux sont-elles convergentes ou divergentes ? Les collectivités développent-elles un comportement coopératif ou cherchent-elles de se démarquer au contact de la politique des pôles de compétitivité ?
- Ensuite, du point de vue du fonctionnement interne des pôles de compétitivité interrégionaux : les comportements des pôles birégionaux sont-ils différents de ceux des pôles de compétitivité régionaux ? Quelles relations entretiennent-ils avec leurs différentes régions ?

---

83. Nous reprenons cette expression de l'intitulé de la conférence Regional Studies Association 2015 (Boring clusters in ordinary regions, Piacenza) à laquelle nous avons participé en présentant la communication suivante : Xylofutur, an example of lowtech cluster in a competitiveness policy (RENOU et CRAGUE, 2015).



- Enfin, concernant le comportement des régions par rapport aux pôles interrégionaux : les appréhendent-elles comme les autres pôles ou différemment ?

Ainsi, la politique des pôles nous permet de croiser la problématique de la coopération interrégionale. Or, cette problématique n'émerge pas avec la politique des pôles de compétitivité. Depuis les années 1960, plusieurs dispositifs incitent les collectivités à travailler en partenariat. Ils participent dans notre cas à la définition d'un « Sud-Ouest » français. Qu'entendons-nous par « Sud-Ouest » français ?

Une des spécificités intéressantes de ce terrain est qu'il relève d'un périmètre non stabilisé, indéterminé. L'INSEE Aquitaine définit en effet en 1999 « *le grand-Sud-Ouest* » comme composé des deux régions Aquitaine et Midi-Pyrénées, alors qu'il l'élargit sept ans plus tard (pour le même diagnostic) aux cinq régions Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Poitou-Charentes et Limousin. Si l'on considère le découpage de la loi Notre, ce périmètre est divisé en deux grandes régions : « *la nouvelle Aquitaine* » d'un côté (Aquitaine, Poitou-Charentes, Limousin) et « *Occitanie, Pyrénées-Méditerranée* » de l'autre (Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon). Mais d'autres périmètres administratifs nationaux ou européens lui attribuent des découpages encore différents. Nous présentons les principales initiatives de coopérations interrégionales relatives au « *Sud-Ouest* » en annexe. Des zones d'études et d'aménagement du territoire (ZEAT), aux missions interministérielle et interrégionale d'aménagement du territoire (MIIAT), et aux missions d'étude et de développement des coopérations interrégionales européennes (MEDCIE) de la DATAR, tout se passe comme si les principales réflexions interrégionales étaient impulsées par l'Etat (et notamment le CGP et la DATAR) (PERRIN, 2012). Par ailleurs, la commission européenne est également un acteur de ces coopérations interrégionales au travers des eurorégions, des programmes Interreg et des groupements européens de coopération territoriale (GECT).

Plusieurs remarques ressortent à l'analyse de ces initiatives de coopération interrégionale. Tout d'abord, les collectivités sont rarement à l'initiative de ces coopérations interterritoriales, mais plutôt contraintes par des acteurs suprarégionaux. Ensuite, ces périmètres de réflexion pour l'aménagement doivent être relativisés dans le sens où ils tiennent davantage de la déclaration d'intentions plutôt que d'interventions concrètes (PERRIN, 2012 ; LABORIE, 1999). Enfin, le découpage du grand Sud-Ouest diverge selon les acteurs et les enjeux. Dans les réflexions nationales, le Grand Sud Ouest rapproche souvent les régions Midi-Pyrénées et Aquitaine (GUIGOU, 1999)(Insee Aquitaine 1999, Insee 2006) alors que les périmètres européens les dissocient (Diagonale continentale, Interreg IIC, CEGT diverses). Les pôles sont des objets particulièrement intéressants pour aborder (et démêler) ces enjeux relatifs aux périmètres interrégionaux. L'analyse des pôles interrégionaux permet notamment d'étudier les pratiques des acteurs concernant l'interterritorialité. Les collectivités sont-elles motrices de dynamiques interrégionales ou au contraire réfractaires au partage de leur autorité régionale ? Quel rôle des industriels ou encore des services de l'État ? Par exemple, le pôle Aerospace Valley est interrégional (Midi-Pyrénées-Aquitaine) à la demande de l'État et des industriels, et non pas des conseils régionaux. Dans ce cas particulier, la coopération interrégionale ne semble être ni une habitude ni une volonté des collectivités régionales, mais plutôt

une contrainte.

D'un point de vue méthodologique, le grand Sud-Ouest est ici considéré dans une acception ouverte, non délimitée, afin de mieux percevoir la manière dont les acteurs étudiés définissent leur (propre) périmètre d'actions. Précisons néanmoins que notre enquête, si elle porte sur six pôles de compétitivité d'un Sud-Ouest plus ou moins large, s'est focalisée sur deux régions (en ce qui concerne l'enquête auprès des acteurs politico-administratifs locaux) : les régions Aquitaine et Midi-Pyrénées. Enfin, le choix du grand Sud-Ouest nous permet d'autant plus de mener une comparaison pertinente que plusieurs caractéristiques sont communes à ce périmètre. Par exemple, le diagnostic de l'INSEE parle d'un territoire « *vaste et peu peuplé* », de « *tradition agricole* », mais également d'un « *dynamisme industriel* » lié à l'aéronautique et l'espace. D'après ce diagnostic, « *Le contour interrégional du grand Sud-Ouest offre donc un cadre adapté pour une réflexion prospective sur l'aménagement du territoire* » (INSEE Aquitaine 1999).

### ***Le grand Sud-Ouest : quel terreau pour l'émergence des pôles ?***

Nous présentons le profil industriel du grand Sud-Ouest de manière détaillée en annexe. Une citation tirée du diagnostic « *grand Sud-Ouest* » réalisé par l'INSEE Aquitaine résume bien notre propos.

« *Les deux régions [Aquitaine et Midi-Pyrénées] présentent des complémentarités et des spécificités organisées autour de trois axes.*

- *L'exploitation des ressources naturelles constitue la première source de richesse. Y participent l'agriculture et la valorisation des produits agricoles, la forêt, l'énergie et le tourisme.*
- *Pour des raisons historiques communes, les deux régions connaissent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale (et surtout à partir des années 1970) un développement important de la construction aéronautique et spatiale créant des synergies fortes entre les deux régions.*
- *Les deux régions n'échappent pas à deux tendances de fond, communes aussi aux régions françaises (et aux économies occidentales) : la fragilisation des secteurs traditionnels tels que l'habillement, le textile, le cuir ; et la tertiarisation de l'économie.*

» (Insee Aquitaine, 1999)

Le grand Sud-Ouest est ainsi un territoire économique dynamique et homogène combinant activités rurales et industries high-tech. En termes de poids dans l'industrie française, ses secteurs industriels les plus importants<sup>84</sup> sont la construction navale, aéronautique et ferroviaire (avec 30% des emplois français), les industries du bois et du papier (23%), puis les industries des produits minéraux (19%), les industries agricoles et agroalimentaires (17,5%) et enfin l'habillement et le cuir (16%). En termes d'effectifs salariés par rapport à ceux du

---

84. Nous reprenons ici les statistiques du diagnostic de l'INSEE Aquitaine de 2006 qui considère le Sud-Ouest comme rassemblant les régions Midi-Pyrénées, Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Limousin et Poitou Charentes.

grand Sud-Ouest, ce sont les industries agricoles et alimentaires qui dominent avec 18,5% des emplois de l'interrégion ; puis les industries des équipements mécaniques et de construction navale aéronautique et ferroviaire qui totalisent en cumulé 17,6% des emplois de l'interrégion. Les industries du bois et du papier arrivent en cinquième position avec 7,5% des emplois du grand Sud-Ouest (Insee Aquitaine 2006). Comparons désormais ces secteurs aux pôles labellisés et étudiés.

La liste des pôles labellisés dans le Sud-Ouest (assortis aux périmètres régionaux et thématiques sur lesquels ils sont définis) est donnée dans le tableau 3. Les pôles mentionnés en gris ne font pas partie de notre enquête.

TABLEAU 3 – Pôles de compétitivité labellisés dans le Sud-Ouest

<b>Pôle de compétitivité</b>	<b>Périmètres régionaux</b>	<b>Périmètres thématiques</b>
Aerospace Valley	Midi-Pyrénées, Aquitaine	Aéronautique, espace, systèmes embarqués
Cancer Bio Santé	Midi-Pyrénées, Limousin	Oncologie, extension au vieillissement et à l'e-santé depuis 2015.
Agri Sud Ouest Innovation (labellisé en 2007)	Midi-Pyrénées, extension à l'Aquitaine depuis 2013	Agro-industries
Route des Lasers	Aquitaine	Optique, photonique
Xylofutur <sup>85</sup>	Aquitaine	Bois
Prod'innov (délabellisé en 2009)	Aquitaine	Nutrition et santé
Avenia (labellisé en 2010)	Midi-Pyrénées	Ecotechnologies, environnement
Qualiméditerranée <sup>86</sup>	Languedoc-Roussillon	Agro-alimentaire
Trimatec	Languedoc-Roussillon, PACA, Rhône-Alpes	Energies, services
Derbi	Languedoc-Roussillon	Energies renouvelables
EAU (labellisé en 2010)	Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, PACA	Ecotechnologies, environnement

Source : Lucie Renou, d'après le site web *compétitivite.gouv.fr* et les sites web des différents pôles

Nous retenons que les pôles étudiés représentent bien les secteurs de l'interrégion. Toutefois, la place qu'on leur accorde en 2004 n'est pas toujours proportionnelle à leur poids (en termes d'emplois) dans la région. D'une part, un seul pôle de compétitivité est dédié aux industries agroalimentaires : Qualiméditerranée en Languedoc-Roussillon. Nous retenons que

85. Le pôle Xylofutur se nomme IPMF au départ pour Industries du Pin Maritime du Futur. Il est alors focalisé sur la forêt des Landes et l'essence du Pin. Il change de nom et de périmètre thématique (toutes essences de bois) en 2008 pour devenir Xylofutur.

86. Le premier nom de Qualiméditerranée est « *Qu@limes* ». Le pôle a changé de nom en 2009 pour des raisons de référencement.

le poids agroalimentaire des régions Aquitaine<sup>87</sup> et Midi-Pyrénées est peu représenté, en 2005, dans les pôles de compétitivité. Cette carence est comblée en 2007 avec la labellisation du pôle Agri Sud Ouest Innovation en Midi-Pyrénées, qui devient Agri Sud Ouest Innovation en 2013 en s'étendant à la région Aquitaine. Toutefois, retenons qu'au départ, la filière la plus importante de l'interrégion est peu représentée. D'autre part, des secteurs technologiques sont privilégiés dans les candidatures. Le pôle Aerospace Valley est « *le* » pôle qui fait consensus. Il correspond aux premières projections du législateur (pôle fleuron de l'industrie française) et est fortement soutenu par les acteurs industriels, académiques et politico-administratifs. Nous verrons que contrairement aux autres pôles, les débats au moment de son émergence concernent plus la limitation des participants que la recherche de membres. Par ailleurs, d'autres pôles technologiques (mais moins industriels) ont été fortement soutenus par les collectivités. L'Aquitaine soutient la candidature d'un pôle en optique laser et Midi-Pyrénées une candidature dans le domaine de la santé et plus précisément de la cancérologie, ce qui correspond à un des secteurs qui investit le plus dans la recherche privée de la région. Toutefois, en termes de « *masse critique* » industrielle (critère de l'appel à projets), le poids de ces deux derniers pôles est limité.

En somme, si quelques candidatures allaient de soi (Aerospace Valley en aéronautique), d'autres labellisations n'étaient pas aussi prévisibles au regard du profil industriel interrégional (Cancer Bio Santé et Route des Lasers). D'autres projets, à l'inverse, ont reçu peu de soutien de la part des acteurs locaux alors même qu'ils concernent des industries phares de l'interrégion (en l'occurrence les activités agricoles, agroalimentaires et forestières), mais éloignés des premières projections du législateur qui présentaient les pôles de compétitivité comme des Silicon Valley technologiques.

---

87. Un pôle agro-santé est labellisé en Aquitaine en 2005, le pôle Prod'Innov. Il est spécialisé dans les technologies agro-industrielles pour le domaine de la santé. Toutefois, il est délabellisé suite à l'évaluation nationale de 2008.

## Les caractéristiques industrielles des régions Aquitaine et Midi-Pyrénées (détails en annexes)

### *L'exploitation des ressources naturelles : agro-industries et bois-papier*

Avec plus d'un quart de l'emploi industriel interrégional, les industries qui tirent parti des ressources naturelles du territoire (et du terroir) sont les plus importantes en termes d'emplois. Première et troisième régions françaises en termes de superficie, les régions Midi-Pyrénées et Aquitaine sont aussi de grandes régions agricoles. L'Aquitaine est par ailleurs la région la plus boisée de France et sa forêt représente l'une des plus grandes forêts cultivées d'Europe. Ses activités économiques qui dépendent de la forêt (c'est-à-dire celles liées à sa gestion, son entretien et sa protection) représentent plus de 34 000 emplois « répartis sur l'ensemble du territoire [d'Aquitaine] et qui représentent une contribution prépondérante à l'activité économique des zones rurales » (LEVY et BELIS-BERGOIGNAN, 2011, p. 6). De manière générale, ces activités agro-industrielles ont la particularité d'être peu concentrées. L'organisation de la filière repose sur un vivier de petites exploitations où l'artisanat occupe une place importante. Toutefois, quelques gros industriels se démarquent notamment en Aquitaine dans l'agroalimentaire (avec Labeyrie, Delpeyrat, Lindt, Lu, etc.) et la pâte à papier (Tembec, Smurfit, Papeteries de Gascogne). Nous désignons par le terme agro-industries toutes les activités industrielles spécialisées dans la fourniture de biens à l'agriculture et la forêt (engrais, pesticide, machines) ainsi que celles qui transforment les produits issus de l'agriculture et de la sylviculture (industries agroalimentaires ou non alimentaires).

### *Les industries aérospatiales*

L'importance des filières aéronautique et spatiale dans le grand Sud-Ouest est due à l'implantation historique d'Airbus<sup>a</sup> à Toulouse et de grands centres de recherche dans le spatial (comme le CNES). Les effectifs salariés du secteur sont passés de l'ordre de 30 000 salariés dans les années 1980 à 43 000 en 2007 pour la seule région Midi-Pyrénées (ZULIANI et JALABERT, 2005). Contrairement au secteur agro-industriel, les industries aérospatiales sont fortement internationalisées (à l'image de l'entreprise européenne EADS) et structurées en systèmes de donneurs d'ordre et sous-traitants. Le Sud-Ouest (et en particulier la région toulousaine) est ainsi fortement dépendant de la santé et du bon niveau de commande de cette industrie.

### *Les activités hautement technologiques et de recherche dans le grand Sud-Ouest*

Au-delà de ces filières industrielles majeures, d'autres secteurs investissant fortement dans la recherche et l'innovation représentent des terrains favorables pour les pôles de compétitivité. L'inter-région est caractérisée par le poids important de la recherche publique<sup>b</sup> du fait de l'importance de la présence des établissements publics de recherche comme le CNRS, l'INSERM et l'INRA. Côté recherche privée, en 2001, les entreprises du Sud-Ouest consacrent 2,3 milliards d'euros à la R&D, soit 11% de la DIRD privée en France métropolitaine (et 20% si l'on retire l'Ile-de-France qui tire les chiffres vers le haut). Soulignons que cette recherche privée est relativement concentrée avec trois secteurs qui en représentent plus de 60% : la construction navale, aéronautique et spatiale (avec 34,7%), l'industrie pharmaceutique (avec 16,7%), la fabrication d'instruments médicaux, de précision et d'optique (10,5%).

<sup>a</sup>. Un encadré reprend brièvement en annexe l'histoire de l'implantation de l'aéronautique dans le Sud-Ouest.

<sup>b</sup>. D'après le diagnostic de l'INSEE, 46% de la DIRD émane du secteur public (alors que cette proportion représente 36% dans les autres régions de provinces et 34% si on inclut l'IDF). Même observation pour les effectifs (INSEE Aquitaine 2006).

Notre argumentation se déroule en trois étapes :

Nous commencerons par rendre compte des différentes histoires d'émergence des pôles étudiés. Il s'agira de mettre en résonance les caractéristiques régionales du grand Sud-Ouest et la réalité des pôles qui y ont émergé et qui ont été labellisés par l'État. Les histoires de création des pôles étudiés dans cette interrégion révèlent en effet des premières distorsions par rapport à l'image projetée par le législateur, des rapports de force et des enjeux de pouvoir entre les acteurs industriels, académiques, politiques et sectoriels.

Nous poursuivrons en examinant de plus près le rôle des collectivités dans les pôles. Elles jouent en effet un rôle particulièrement important dans le processus d'appropriation des pôles en s'en saisissant et en les soutenant. Leurs comportements et leurs stratégies vis-à-vis des pôles sont différents d'une région à une autre en fonction de leur stratégie politique de développement local. Quelques caractéristiques communes aux collectivités étudiées se dégagent toutefois : par exemple le fait qu'elles n'aient pas soutenu au départ les candidatures des pôles agro alors même qu'il s'agit du secteur industriel le plus important de l'interrégion. Nous verrons également que les comportements diffèrent aussi au sein d'une même collectivité pour le suivi de différents pôles, en fonction de l'attractivité du secteur et/ou du poids du porteur de projet.

Nous aborderons enfin plus précisément la manière dont les pôles se démarquent des autres acteurs du développement local et dont ils représentent de nouvelles structures d'intermédiation des intérêts locaux. En effet, issu d'une politique nationale, les pôles sont suivis de manière étroite par l'État central et territorial. Ils émergent dans le même temps dans différents milieux locaux mobilisant à la fois des acteurs industriels, scientifiques, politiques dans des proportions variables selon les contextes. Nous verrons comment leur situation à l'interface entre territoire(s) et secteur(s) leur permet de se démarquer des acteurs plus traditionnels du développement économique. Les acteurs locaux ont bien souvent intérêt à se positionner dans les pôles pour faire partie de ces nouvelles scènes de négociation. C'est en ce sens que nous parlons de production territoriale : les acteurs locaux se repositionnent à l'occasion de cette politique des pôles. Ce positionnement original des pôles tend à les rapprocher les uns des autres et à les inscrire dans une dynamique d'autonomisation vis-à-vis des acteurs plus traditionnels du développement local, ce qui représente un autre signe de leur territorialité.

## CHAPITRE 4

---

# HISTOIRES D'ÉMERGENCE DES PÔLES

---

A l'issue de la partie I, nous sommes en mesure d'envisager les candidatures attendues par le législateur et de considérer le terreau que représente le Sud-Ouest pour l'émergence de ces pôles<sup>88</sup>. L'appel à projets lancé par l'État fin 2004 s'adresse au préfet de région qui est chargé de choisir et de faire remonter des candidatures de « *pôle de compétitivité* ». Il doit organiser la construction des candidatures en coopération avec les collectivités et les acteurs économiques du territoire. Nous avons souligné qu'il était largement appelé à s'appuyer sur les services déconcentrés du ministère de l'Industrie (Drire, aujourd'hui Direccte) qui constituent les « *correspondants régionaux* » des pôles. A ce moment de la politique, les pôles de compétitivité sont définis par l'État comme autant de Silicon Valley que le gouvernement doit soutenir et représentent les fleurons de l'industrie française. Les projets de pôle de compétitivité sont censés émerger des milieux industriels et scientifiques locaux et l'État attend que des « *acteurs principaux* » (entreprises, centres de recherche et de formation d'un même périmètre « *géographique et thématique* ») se mobilisent pour faire remonter leur candidature auprès du préfet de région. Pour candidater, ils doivent rendre compte d'une certaine histoire de collaborations préexistantes, élaborer une stratégie commune et mettre en œuvre des projets de coopération. Dans cette perspective, les candidatures, en principe, ne peuvent pas être suscitées par des collectivités locales mais doivent émerger d'une base industrielle et scientifique forte.

Dès lors, comment se manifeste l'émergence des candidatures dans le Sud-Ouest de la France ? On distingue trois configurations. D'abord, la candidature d'un pôle dans les domaines aéronautique et spatial est évidente et correspond tout à fait aux projections du législateur. Les industries aéronautiques et spatiales sont considérées comme un des fleurons de l'industrie française. Cette initiative est industrielle et portée par Airbus. Par ailleurs, les collectivités soutiennent fortement cette candidature. Toutefois, la délimitation du pôle

---

<sup>88</sup>. Nous avons présenté le profil industriel de cette région en introduction de la partie II (et de manière plus approfondie en annexe).

n'est pas simple pour autant. Plusieurs négociations s'engagent entre les porteurs du projet (industriels et scientifiques), les préfets de région, la Datar et les conseils régionaux pour envisager l'ouverture du pôle à la région Aquitaine et au domaine des systèmes embarqués. Ainsi, l'histoire de l'émergence du pôle Aerospace Valley montre que les acteurs à la fois industriels, scientifiques et politico-administratifs voient un intérêt à s'impliquer dans le pôle et à en faire partie.

Ensuite, les candidatures (et labellisations) des pôles Cancer bio santé et Route des lasers révèlent une tout autre forme d'appropriation de l'appel à projets. Ces pôles sont définis sur des domaines qui ne correspondent pas au profil industriel de leur région (respectivement l'oncologie et les lasers). Ils sont portés par des collectivités (et des élus locaux) plutôt que par des industriels et s'inscrivent dans des projets d'aménagement structurants dans les métropoles toulousaines et bordelaises, respectivement l'Oncopole et la Route des lasers. Ces pôles ne correspondent pas aux attentes initiales du législateur et nous amènent à souligner les jeux d'acteurs à l'œuvre dans ce décalage entre la projection des pôles par l'État et leur réappropriation par les collectivités.

Enfin, troisième et dernière configuration, nous observons que les industries agroindustrielles sont peu mobilisées en 2004 alors même qu'elles représentent les principaux emplois industriels (et la principale « *masse critique industrielle* ») de la région. Si des candidatures dans ce domaine émergent, c'est grâce à la mobilisation des milieux académiques (et non pas industriels) dans un premier temps. De ce point de vue, et en comparaison au pôle Aerospace Valley, la structuration du milieu industriel compte dans la construction d'un pôle de compétitivité. En effet, à l'inverse de la filière aéronautique, organisée en donneurs d'ordre et sous-traitants, les acteurs des industries agroindustrielles sont plus dispersés et hétérogènes, ce qui est un frein au rassemblement des acteurs dans l'objectif de candidater à un pôle. Par ailleurs, les collectivités n'ont pas ou peu soutenus leurs initiatives, ce qui montre que si le poids des collectivités est important dans la configuration précédente, il n'est pas non plus un critère indispensable pour la labellisation d'un pôle de compétitivité. En effet, Qualiméditerranée et Xylofutur sont labellisés en 2005 et Agri Sud Ouest Innovation (devenu Agri Sud-Ouest Innovation) sera labellisé en 2007.

Ainsi, les milieux industriels locaux à l'origine des pôles de compétitivité du Sud-Ouest sont hétérogènes. Certains sont de véritables fleurons technologiques organisés en filière et structurés par de nombreuses structures associatives. D'autres bénéficient d'un poids industriel en termes d'emplois incontestables, mais ne sont ni technologique, ni structuré autour d'un projet commun. D'autres enfin, ne représentent ni une filière ni beaucoup d'emplois, mais plutôt des niches technologiques émergentes et soutenues par les collectivités dans le cadre de leur stratégie de développement local.



# 1 Une candidature convoitée : le pôle aéronautique et spatial

Le pôle Aerospace Valley est labellisé en 2005 parmi les 6 pôles qualifiés de « *mondiaux* ». À ce moment, il est le seul pôle dans le domaine aérospatial<sup>89</sup>, birégional (Midi-Pyrénées Aquitaine) et concerne trois thématiques : l'aéronautique, l'espace et les systèmes embarqués. La labellisation d'un pôle aéronautique et espace à Toulouse relevait presque de l'évidence, en témoigne le CIADT du 18 décembre 2003 qui mentionne ce projet avant même le lancement de l'appel à projets « *pôle de compétitivité* ». Il parle alors du « *pôle aéronautique et espace de Toulouse* » qui constitue « *une plate-forme européenne d'excellence*<sup>90</sup> ». Depuis le CIADT de décembre 2002, le gouvernement adopte « *une série de mesures visant à renforcer ce pôle d'excellence européen dans les secteurs aéronautique et spatial* » (Ciadt du 18 décembre 2003). Ce pôle bénéficie d'une structuration industrielle de longue date, maintes fois étudiée, que certains qualifient de « *système local de compétences* » (ZULIANI, GROSSETTI et JALABERT, 2005 ; GROSSETTI, ZULIANI et GUILLAUME, 2006). Pourtant, ce n'est pas parce que ce pôle semble évident (ou naturel) qu'il ne fait pas l'objet de négociations. Au contraire, prévu au départ pour être toulousain et « *aéronautique et spatial* », le pôle est labellisé birégional (ouverture à l'Aquitaine) et AESE (aéronautique, spatial et systèmes embarqués). Revenons désormais sur le contexte de son émergence et sur les enjeux liés à sa délimitation.

## 1.1 Des conditions initiales favorables : un système local de compétences bien structuré

De nombreux travaux font état de la structuration de l'industrie aéronautique dans le Sud-Ouest et notamment à Toulouse (GROSSETTI, 1995 ; JALABERT et ZULIANI, 2003 ; ZULIANI, GROSSETTI et JALABERT, 2005 ; ZULIANI et JALABERT, 2005 ; JALABERT et ZULIANI, 2009 ; TALBOT, 2011) et mettent souvent l'accent sur l'organisation du système productif dans les domaines de l'aéronautique (Airbus et ses sous-traitants) et du spatial, et moins souvent sur le « *système local de compétence* » qui sous-tend ces industries dans le domaine des systèmes embarqués (ZULIANI, 2008 ; GROSSETTI, ZULIANI et GUILLAUME, 2006). Ainsi, le pôle Aerospace Valley émerge d'un terreau très favorable. Il intervient dans une filière déjà fortement structurée dans le Sud-Ouest, où les acteurs se connaissent déjà, où des structures de coopération existent déjà, où un donneur d'ordre principal (Airbus) structure les relations avec les sous-traitants. Il est intéressant de noter que cette structuration se fait du côté des industriels, d'abord, mais aussi du côté des acteurs politico-administratifs, ensuite.

89. Pégase et Astech seront labellisés durant la seconde vague de labellisation des pôles de compétitivité en 2007.

90. « *La région est leader européen pour l'aéronautique civile, avec Airbus, des équipementiers de rang 1 et un réseau important de sous-traitance. Les activités spatiales sont marquées par la présence du CNES, de l'ONERA et des deux principaux intégrateurs européens, Alcatel Space et EADS Astrium. Elle bénéficie également de la présence des grands organismes de recherche, de la DGA (CEAT), de nombreuses équipes de recherche et développement d'entreprises (Airbus, Thales Avionics, Alcatel Space, Astrium...) en relation avec un tissu d'universités et d'écoles d'ingénieurs* » (CIADT 18 décembre 2002).

### 1.1.1 La structuration d'un milieu industriel

Du côté des industriels, la mise en réseau des acteurs par filière en vue de partager des projets de collaboration remonte aux années 1980.

- Dans le domaine aéronautique d'abord, cette structuration se fait autour de la montée en puissance progressive d'Airbus et de la constitution de son réseau de « *systémiers* » (sous-traitants et fournisseurs) (ZULIANI et JALABERT, 2005).
- Dans le même temps, le domaine spatial se développe avec la présence des deux principaux centres de recherche dans le domaine : le CNES et l'ONERA. Deux grosses entreprises spécialisées dans la construction de satellites artificiels et de fusées sont également sur place : Matra Espace (aujourd'hui Astrium - EADS) et Alcatel Espace (aujourd'hui Alcatel Alenia Space – Thalès).
- Enfin, en relation avec ces deux filières industrielles, des activités se développent dans le domaine des semi-conducteurs (avec Motorola, Intel) et surtout de l'électronique et de l'informatique de pointe qui essaient de tirer profit des grands secteurs de clientèle que représentent l'aéronautique et le spatial. Ces activités forment, d'après (ZULIANI, 2008 ; GROSSETTI, ZULIANI et GUILLAUME, 2006), un « *système local de compétences* ».

La notion de « *système local de compétences* », par opposition aux notions plus utilisées de district, système productif local, cluster, etc. met l'accent sur les relations transversales entre différents secteurs et branches d'activités, via la circulation de compétences complémentaires (GROSSETTI, ZULIANI et GUILLAUME, 2006 ; ZULIANI, GROSSETTI et JALABERT, 2005). Un système de compétences n'est donc pas lié à un type de produit ou à un secteur précis, mais plutôt à des savoir-faire communs à différents types de productions. Dans notre cas, il s'agit d'une « *architecture spécifique des relations interentreprises qui s'affranchit des logiques sectorielles pour correspondre à une transversalité de compétences entre des domaines d'activités à priori différents, mais qui ont la particularité de produire des logiciels et des calculateurs destinés à être embarqués dans des avions, des satellites et engins spatiaux, des automobiles voire des motrices de TGV* » (ZULIANI, 2008). Michel Grossetti parle quant à lui d'un « *système tacite, mais quasi institutionnalisé de recrutement par les donneurs d'ordres d'ingénieurs des sociétés de services sous-traitantes [qui] contribue à favoriser la mise en réseau de l'ensemble des entreprises mobilisant des compétences de développement de logiciels et de systèmes, notamment pour des applications scientifiques et techniques.* » (GROSSETTI, ZULIANI et GUILLAUME, 2006, p. 4). La présence de Bendix (puis Siemens) et d'Actia dans l'électronique automobile favorise également l'émergence de ce système local

de compétences autour des « *systèmes embarqués*<sup>91</sup> ».

D'après les acteurs rencontrés, les coopérations recherche-industrie existent dans ces trois domaines (et entre eux) bien avant la création du pôle de compétitivité. Ils prennent au départ la forme de projets communs, au coup par coup, entre un laboratoire et une entreprise « *pour creuser tel ou tel sujet de R&D et prendre de l'avance sur des technologies, explorer la possibilité d'utiliser tel ou tel procédé nouveau* » (Un chargé de mission, pôle Aerospace Valley, juin 2013). Puis, ces collaborations se sont structurées autour des laboratoires mixtes dans les années 1990, entre une entreprise et un ou plusieurs laboratoires dans une perspective à plus long terme. L'idée est de capitaliser sur les projets menés et d'assurer une certaine continuité dans la collaboration. Par exemple, dans le domaine des « *systèmes embarqués* », le LAAS (laboratoire d'analyse et d'architecture des systèmes) est particulièrement moteur de cette recherche partenariale avec des industriels. Il est à l'origine de plusieurs « *laboratoires communs recherche-industrie* » avec différents industriels parmi lesquels Siemens, dont il est particulièrement proche (ZULIANI, 2008, p. 12), propos confirmés par notre enquête). Au fur et à mesure, les collaborations ont continué à se renforcer et à s'étendre à un nombre croissant d'industriels. Au lieu de rester dans des réseaux binaires associant une entreprise à un ou plusieurs laboratoires, les industriels commencent à s'associer entre eux sur des problématiques communes. Plusieurs organismes matérialisent la structuration de ces recherches partenariales.

- Le CERFACS (centre européen de recherche et de formation avancé en calculs scientifiques), fondé en 1988 à l'initiative de plusieurs industriels, dont Jean-Marc Thomas (porteur de la candidature du pôle de compétitivité et premier président du pôle), est probablement l'un des premiers exemples. Ce centre de recherche et de formation rassemble les acteurs de la recherche publique ainsi que les industriels. Il est spécialisé dans les calculs de modélisation et de simulation destinés à sept actionnaires : le CNES, EADS, EDF, Météo France, l'Onera, Safran et Total.
- Dans le domaine des systèmes embarqués, l'IERSET (institut européen de recherche sur les systèmes électroniques pour les transports), créé en 1996, rassemble plusieurs industriels sur des projets communs. Cette structure constitue une partie du terreau du pôle de compétitivité Aerospace Valley, tant par le réseau qu'elle construit que par l'équipe opérationnelle qu'elle mobilise. En effet, François Vernières, qui travaillait à l'IERSET, devient responsable de l'usine à projets au sein du pôle Aerospace Valley, au moment où l'IERSET se fond dans le pôle en 2007. Il nous explique comment l'IERSET

---

91. D'après les acteurs rencontrés, les systèmes embarqués « *constituent une technologie transversale à de nombreuses industries et à plusieurs secteurs applicatifs. Par exemple, dans un véhicule, il y a un ou des calculateurs et des capteurs. Le calculateur traite les informations venant des capteurs, ils commandent des actionneurs, ça permet d'optimiser le fonctionnement d'un moteur. On retrouve ce système dans un avion, dans un hélicoptère, dans une automobile. Alors dans ces systèmes embarqués, il y a aussi des systèmes de télécoms. C'est par exemple ce qui permet aux avions de communiquer avec le sol. Et puis il y a tout un volet au niveau de l'interaction avec le pilote ou l'utilisateur. Et ce facteur humain est extrêmement important en matière d'usages. Donc dans les systèmes embarqués, qui représentent une technologie, on a des entreprises qui proviennent de secteurs industriels assez divers : de l'aéronautique, de l'espace, de l'automobile, du ferroviaire, mais également le domaine de la santé, de l'agriculture, etc.* » (Un chargé de mission, pôle Aerospace Valley, juin 2013).

peut être considéré comme un précurseur du pôle, dans le sens où il rassemblait les différents ingrédients du pôle dès la fin des années 1990, à savoir : le réseau, les projets collaboratifs et l'expertise (au travers d'un conseil scientifique technique). Pour lui, « *la mise en place des pôles a consisté à franchir une étape supplémentaire, à passer à une vitesse supérieure avec des moyens supérieurs pour traiter les problèmes* ». D'ailleurs, par rapport aux pôles, l'IERSET constitue une association d'initiative, de droit et de fonctionnement privés. En d'autres termes :

« *Les gens cotisaient, il n'y avait pas d'aide structurelle pour cette association. Donc, les gens s'associaient pour organiser, identifier et mettre en place des projets collaboratifs réalisés à coûts partagés. Alors bon, il y a eu des projets qui ont bénéficié de subventions, par exemple de bourses CIFRE de l'ANRT, dans certains cas on a eu des projets dans le cadre du PREDIT (Programme de Recherche et d'Innovation dans les Transports terrestres) ou encore du FEDER. Mais tous les projets n'ont pas reçu de financement public. Et ça marchait.* » (Un chargé de mission, pôle Aerospace Valley, juin 2013)

- Côté aérospatial, c'est le CNRT AE (Centre national de recherche technologique aéronautique et espace) qui va jouer ce rôle. Cette association regroupe en 2002 les acteurs majeurs de la filière, du côté des industriels (parmi lesquels Airbus, EADS Astrium, Alcatel Space, Snecma ou encore Thales Avionics), comme du côté des organismes de recherche et de formation (ONERA, CNES, grandes écoles). Certaines collectivités locales ainsi que le ministère du Transport font également partie de la gouvernance de ce centre.
- Dans le domaine spatial plus spécifiquement, un RRRT espace et applications (réseau régional de recherche technologique) se développe également, en partie impulsé par la DiGITIP (Chapitre 1).

Ces structures constituent de véritables ancêtres du pôle de compétitivité. Notons que l'IERSET et le CNRT notamment se sont rapprochés pour nourrir le dossier de candidature du pôle (portant sur l'aéronautique, l'espace et les systèmes embarqués) et fusionnent finalement en 2007 dans l'association Aerospace Valley. Le pôle hérite alors de leurs compétences, les salariés des associations devenant salariés du pôle, et d'une culture partenariale qui se développe depuis les années 1980. Jean-Marc Thomas, fondateur du Cerfacs, président du CNRT AE, porte la candidature du pôle et devient son président en 2005. François Jouaillec, directeur du CNRT, en devient le premier directeur<sup>92</sup>. Reprenons à notre compte les mots du directeur adjoint du pôle en guise de conclusion :

92. « *Mais en fait de mort de la structure, celle-ci continue plusieurs projets dans le contexte plus large d'Aerospace Valley. Son président, Jean-Marc Thomas, et son directeur, François Jouaillec, avaient les mêmes fonctions au sein du CNRT-AE.* » D'après l'article du journal Midi news, le 1er mars 2007, « *Le CNRT AE disparaît mais passe le relais à Aerospace Valley* ». « *Certaines personnes qui étaient dans ces structures là ont été intégrées dans l'équipe du pôle : F Vernières vient de l'IERSET, ensuite Francine Decavelle, Thilo Schoenfeld viennent du CNRT et le premier directeur du pôle était CNRT aussi* » (D'après notre entretien avec le directeur adjoint d'Aerospace Valley).

« Voilà. Alors ça a été relativement facile dans la mesure où on s'est appuyé sur un certain nombre de collaborations qui existaient au travers de structures comme l'IERSET, qui était un espèce de mini-pôle quelque part où des entreprises essayaient de se mettre ensemble et travaillaient ensemble (et des labos) sur des sujets qui les intéressaient tous. Et il y en a eu une autre, comme le CNRT pour l'aéronautique et l'espace. Enfin, il y avait un certain nombre de structures préexistantes sur des domaines un peu particuliers. Et on a mixé tout ça pour lui donner une autre dimension avec le pôle. » (Directeur adjoint du pôle Aerospace Valley, octobre 2012)

### 1.1.2 La structuration dans les milieux politico-administratifs

Parallèlement, du point de vue des administrations, tout un réseau commence également à se structurer dès le début des années 2000. C'est par l'intermédiaire du plan ADER (plan spécifique d'Actions pour le Développement des Entreprises Régionales de sous-traitance) que le conseil régional et la Direccte participent conjointement à structurer le réseau dans le domaine aéronautique en 2001. Le plan ADER est un exemple unique au niveau national et s'est constitué en raison du poids important de la filière aéronautique en Midi-Pyrénées. Co-présidé par la Direccte et la région, il rassemble toutes les structures de développement économique local dans le milieu de l'aéronautique (agence de développement, CCI, et le pôle Aerospace Valley depuis sa labellisation) ainsi que plusieurs entreprises et notamment les donneurs d'ordres. Il perdure encore aujourd'hui et en est à sa 3e génération. Cette structuration, en miroir, du côté des acteurs publics, a facilité le montage du dossier d'Aerospace Valley.

Ainsi, comme nous le raconte le chef de la cellule aérospatiale de la Direccte de Midi-Pyrénées :

« En aéronautique, on avait mis en place avec la région un plan d'action, le plan ADER, dans lequel on avait déjà associé le monde industriel, il n'était pas axé principalement et même très peu sur l'innovation, il était axé plutôt sur l'accompagnement de la filière au sens large. Et de ce fait, c'est autour de ce noyau préexistant que le dossier de candidature a émergé. Avec un acteur très fort comme Airbus qui a pris la main. Mais déjà il y avait une habitude de travailler ensemble avec le monde industriel, l'État et les collectivités. Donc ça a facilité un peu le montage. Par contre, ils ont dû apprendre à vivre en interrégional... » (Un responsable de service, Direccte Midi-Pyrénées, avril 2013)

En conclusion, le pôle Aerospace Valley bénéficie d'un contexte très favorable caractérisé par une structuration forte des filières (surtout aéronautique) en termes de donneurs d'ordre et de sous-traitants, et par un système local de compétences favorisant l'émergence de relations transversales entre les entreprises et leur mise en réseau. Si bien que dès les années 1990, la plupart des entreprises concernées par ce système sont habituées à travailler en partenariat avec les organismes de recherche, les donneurs d'ordre, les sous-traitants, et même les acteurs politico-administratifs locaux. Ainsi, le CIADT de 2003 (avant le lancement de l'appel à manifestation d'intérêts) fait déjà mention d'un pôle aéronautique et spatial toulousain. Le pôle est labellisé parmi les 6 pôles mondiaux, il fait partie des pôles « modèles »,

pôle précurseur, sorte de pôle avant les pôles.

## 1.2 Une candidature attractive qui s'ouvre à la région Aquitaine et au domaine des systèmes embarqués

Si la candidature du pôle était « *naturelle* », sa délimitation ne fait pas moins l'objet de négociations. D'un point de vue sectoriel ou thématique dans un premier temps, l'intégration des « *systèmes embarqués* » dans le projet fait l'objet de nombreuses discussions. D'un point de vue territorial ensuite, la région Aquitaine tente de s'inscrire dans le projet. Revenons tout d'abord sur l'initiative du pôle. Elle est industrielle et se manifeste dès l'appel à manifestation d'intérêt, au moment où la DATAR rencontre Airbus pour discuter de la faisabilité d'un pôle aéronautique. Jean-Marc Thomas, alors président d'Airbus France, est nommé par le préfet, en accord avec les industriels, pour porter la candidature du pôle dans la région Midi-Pyrénées.

### 1.2.1 Une initiative industrielle portée par Airbus

Jean-Marc Thomas nous raconte le moment de la candidature du pôle, qui s'inscrit dans sa carrière comme une opportunité de structurer une nouvelle fois l'écosystème.

*« C'était en 2004, j'étais revenu depuis deux ans à Toulouse<sup>93</sup> et j'avais commencé un peu à sortir du terrain d'Airbus, au sens regarder un peu à droite à gauche. Si on remonte plus loin, il y a 20 ans, j'étais un des pères fondateurs, avec quatre autres collègues, du CERFACS. On est parti de rien et on a monté en quelques années un centre de recherche et de formation. Donc j'avais pris goût à ces initiatives qui structurent l'écosystème. En tant qu'industriels, on doit s'investir dans l'écosystème. Parce que l'écosystème vous apporte, donc il faut rendre un peu à l'écosystème. »* (Président du pôle Aerospace Valley, février 2012)

Cette opportunité de structurer l'écosystème lui est d'autant plus accessible qu'il est président d'Airbus France, fait partie de nombreuses tables rondes et est identifié par cet écosystème comme un catalyseur.

*« Donc, j'avais commencé à mettre le nez à la fenêtre et j'avais commencé à aller un peu dans les salons, comme quand vous êtes président d'Airbus France - ça fait chic. Donc j'étais écouté et j'étais de plus en plus dans les tables rondes de réflexion de machins et de trucs. Ce qui fait que quand la politique des pôles est sortie, je l'ai tout de suite sentie. On a mené une réunion, puis deux à la préfecture, en présence de la chambre de commerce, des principaux industriels et principaux académiques. Et à un moment donné, le préfet m'a dit : "est-ce que vous acceptez de porter le projet ?". Voilà, et d'un seul coup on se retrouve sur le devant de la scène. Alors, certes, j'étais industriel et on peut dire que l'initiative est industrielle, mais si j'avais été académique, avec les mêmes convictions, ça aurait pu*

---

93. Lors de la création de « *EADS* » en 2000, Jean-Marc Thomas est intégré dans l'équipe de direction du siège parisien. Il est alors Senior Vice President, Industry/Research & Technologie/Quality. En 2002, il est nommé Secrétaire Général « *Airbus France* » et Directeur de l'Etablissement de Toulouse puis en 2005, General Manager de « *Airbus France* ».

*passer aussi. Mais il y avait aussi d'autres industriels, des académiques, il y avait aussi la Direccte, la région, le machin... Et j'ai fédéré tout le monde sur la région, puis sur deux régions.* » (Président du pôle Aerospace Valley, février 2012)

Ainsi, portée par le président d'Airbus France, la candidature du pôle ne fait pas l'objet d'un grand suspense. Elle correspond au modèle projeté par le législateur (de fleuron de l'industrie française) et est soutenue par tous les acteurs gravitant autour de la politique des pôles : les industriels, les organismes de recherche et de formation, ainsi que les acteurs politico-administratifs. Toutefois, la définition de ses périmètres à la fois thématique (avec l'intégration de la filière des systèmes embarqués) et géographique (avec l'intégration de la région Aquitaine pour une candidature birégionale) fait l'objet de négociations. Par ailleurs, si l'initiative est industrielle, elle n'est pas hors-sol. L'entreprise Airbus (et les acteurs qui la représentent) est attachée à sa région d'implantation (Midi-Pyrénées). Nous verrons que si la candidature du pôle s'ouvre à la région Aquitaine, cela ne se passe pas sans tension.

### 1.2.2 L'ouverture aux systèmes embarqués

Si l'on revient plus précisément sur les premiers moments de discussion autour de la candidature du pôle, on constate que c'est la DATAR qui vient solliciter les donneurs d'ordre de l'aéronautique, et principalement Airbus, afin de réfléchir avec eux à la faisabilité d'un pôle aéronautique dans le cadre de l'AMI (appel à manifestations d'intérêts). Les premières réunions ont lieu entre acteurs politiques et industriels de l'aéronautique, éventuellement de l'aérospatiale. Le domaine des systèmes embarqués, déjà bien structuré sur le territoire via l'IERSET, mais ne disposant pas d'une masse critique suffisante pour pouvoir proposer une candidature à lui seul, tente de se greffer au groupe en formation. À ce moment, les proximités entre les trois filières ne paraissent pas encore explicites aux acteurs politico-administratifs. La DATAR ne souhaite pas que les systèmes embarqués y participent. Cependant, les principaux industriels de l'aéronautique faisant partie de l'IERSET, des discussions ont lieu entre les acteurs locaux (et notamment les fondateurs de l'IERSET) et aboutissent à la proposition d'un pôle composé de ces trois filières. Les propos d'un chargé de mission du pôle Aerospace Valley, et ancien membre de l'IERSET, illustrent bien cette situation :

*« Nous avons la visite de gens de la DATAR à Toulouse en 2004. Alors l'aménagement du territoire et les gens de la DATAR, ils viennent voir qui ? Évidemment Airbus et le spatial principalement. Eh bien, on a été de ceux qui ont levé le doigt en disant "attendez il n'y a pas que l'aérospatial à Toulouse, il y a aussi les systèmes embarqués. Et voyez ce qu'on a fait depuis une dizaine d'années : on a fondé l'IERSET, on a fait des projets de R&D en commun, etc." Bref, je me rappelle que ce discours a été tenu dans les locaux de MPE (Midi-Pyrénées Expansion) et qu'ils s'en rappellent bien aussi. Alors ce qui s'est passé à l'époque, c'est que finalement il y a eu des discussions entre toutes les parties prenantes et Airbus évidemment. Et ils se sont dits : au fond, c'est peut-être pas mal de faire un pôle aéronautique, espace et systèmes embarqués. Pourquoi ? Parce que déjà au niveau de l'avion, les systèmes embarqués représentent la moitié du prix d'un avion. C'est énorme. Donc profiter de ces transversalités peut être intéressant. Voilà, c'est un*

*peu le déroulement historique qui a fait que le pôle Aerospace Valley finalement a couvert trois volets : aéronautique, espace et systèmes embarqués.* » (Un chargé de mission, pôle Aerospace Valley, juin 2013)

C'est donc par les industriels que ce rapprochement est établi. Plus de la moitié des projets du pôle concernent le volet systèmes embarqués. Le pôle aurait sans doute pris une autre couleur si ce processus de délimitation (et d'intégration) n'avait pas eu lieu.

### 1.2.3 L'ouverture à l'Aquitaine

L'Aquitaine, région voisine de Midi-Pyrénées, est également reconnue pour ses activités aéronautiques et spatiales dans une dimension plus militaire. Lors du lancement de l'appel à projets, l'Aquitaine soutient à son tour une candidature concernant les filières aéronautique et spatiale, avec notamment Pierre-Eric Pommellet, directeur de la division militaire de Thales Avionics, et Jacques Passemard, directeur de 2ADI (l'Agence aquitaine de développement industriel). Cette fois, c'est l'État, via le préfet de région Midi-Pyrénées, qui insiste auprès des industriels pour que les deux candidatures de pôles se rassemblent afin de n'en former qu'une birégionale. En effet, une candidature commune permet au pôle de gagner en masse critique et d'être encore plus visible sur la scène internationale, d'autant que « *vu de l'étranger, c'est un rapport de nains [qui oppose les deux régions]* » (d'après l'ancien directeur du pôle rencontré en 2013). Cette alliance permet au pôle et aux deux régions d'être plus visibles en termes de bassins d'emplois, faisant passer l'interrégion devant l'Île de France, comme premier bassin européen<sup>94</sup>. Les industriels se plient à cette condition, mais les collectivités locales n'y étaient guère favorables. Comme nous l'exprime le chef de la cellule aérospatiale de la Direccte : « *Cette fusion est passée par les industriels. À l'époque les collectivités n'étaient pas aussi chaudes que ça à ce qu'il n'y ait qu'un seul dossier* » (Direccte Midi-Pyrénées). Jean-Marc Thomas, l'ancien président du pôle, est souvent décrit pas les acteurs rencontrés comme « *protoulousain* ». Ses propos, qui reprennent son vécu au moment de la fusion, illustrent bien les tensions qui existent entre les deux régions.

*« Si on revient en septembre 2004 (...) le préfet me nomme quasiment, en accord avec les industriels porteurs du projet pour Midi Pyrénées d'abord. Et je m'aperçois qu'avec l'Aquitaine on est reparti pour une bataille stérile... et petit à petit j'arrive à convaincre – moi-même étant moyennement convaincu – qu'on ne s'en sortira qu'ensemble. Donc je propose une candidature unique. Donc on commence un dossier avec l'Aquitaine, on arrive à se mettre d'accord dans les premiers jours de janvier, on signe le calumet de la paix ou la moquette, comme vous voulez, et on remet un dossier unique s'appuyant sur les deux régions : Aerospace Valley, février 2005, birégional. »* (Président du pôle Aerospace Valley, février 2012)

Le 6 janvier 2005, une première réunion est organisée à Agen, ville symboliquement

---

94. « *Avec plus de 1 200 établissements, 94 000 emplois dans l'industrie et 8 500 dans la recherche, Aquitaine et Midi-Pyrénées se positionnent d'emblée comme premier bassin européen, devant l'Île-de-France, dans les domaines de l'aéronautique, de l'espace et des systèmes embarqués.* » (usine nouvelle, 1 décembre 2005, « *Aerospace Valley joue à fond l'interrégionalité* »).



« neutre », à mi-chemin entre Toulouse et Bordeaux. Le rapprochement des deux candidatures y est acté. L'animosité ambiante entre les deux régions (côté collectivités, mais aussi au sein du pôle), dans les premières années de la vie du pôle, représente le signe d'enjeux (d'intérêts) territoriaux importants<sup>95</sup>.

Pour conclure, en raison de son écosystème déjà bien structuré, le pôle dès sa création est l'un des plus matures en France. Il bénéficie de l'expérience des structures qui lui préexistent et attire des partenaires aussi bien politiques (le conseil régional d'Aquitaine) qu'industriels (les systèmes embarqués) qui veulent être intégrés à la dynamique qu'il porte. Ainsi constitué, il devient un acteur d'autant plus exigeant vis-à-vis de la politique des pôles et de l'administration centrale. Fort de sa structuration sur le territoire, il porte un œil affûté sur ce que l'État lui propose et se sent légitime pour négocier les conditions de la politique dont il est la cible. Plusieurs pôles dans ce cas seront moteurs dans les conditions de lancement de la PPC. Ils contribueront notamment à créer le FUI, fonds unique interministériel, comme nous l'avons vu dans le chapitre 3. En décembre 2005, lors d'une réunion en plénière rassemblant tous les ministères et les premiers pôles, les présidents des pôles et notamment Jean-Marc Thomas, manifestent leur mécontentement et négocient l'obtention d'un guichet unique, avec un calendrier et un type d'appel à projets uniforme (voir la citation chapitre 3, section 2). D'autres acteurs rencontrés (parmi les acteurs étatiques notamment) confirment ce « rôle pilote » des grands industriels. D'après eux,

*« C'est sous la pression des pôles labellisés, qui se voyaient faire face à des commandes un peu désorganisées de chacun des ministères, que se sont mis en place une action nationale interministérielle et la création d'un fonds spécifique pour accompagner les projets d'innovation. Ce qui est quand même assez remarquable c'est que c'est l'État qui s'est adapté et non pas l'inverse. »* (Un responsable de service, Directe Midi-Pyrénées, avril 2013)

## 2 Des candidatures découplées du poids industriel régional : CBS et RDL portés par des projets (politiques) d'aménagement

À la différence des autres pôles, CBS et RDL trouvent leur origine dans une décision politique et font partie intégrante d'un projet territorial impulsé par des acteurs publics. Le CIADT de 2002 fait mention de ces projets comme des projets structurants pour le territoire du Sud-Ouest. Ces deux candidatures et labellisations « *pôles de compétitivité* » viennent couronner un projet territorial antérieur. Pour ces pôles, c'est donc moins le poids du secteur en termes d'emplois ou de projets de recherche qu'une décision politique qui est à l'initiative du projet.

<sup>95</sup>. Ces aspects concernant la dimension interrégionale du pôle sont plus particulièrement développés dans le chapitre 6.

## 2.1 Cancer Bio Santé et le projet d'aménagement du Cancéropôle

Le contexte d'émergence du pôle de compétitivité Cancer Bio Santé est tout à fait singulier dans le sens où il est lié à un événement de l'histoire toulousaine : l'explosion d'AZF en 2001. Cette catastrophe industrielle causant la mort de 35 personnes laisse derrière elle un site dévasté sur la métropole toulousaine. En 2004, le maire de Toulouse Philippe Douste-Blazy prend la décision de reconstruire ce site en y développant un biocluster dédié à la thématique du cancer : le Cancéropôle. Ce projet intervient quelques mois avant l'annonce du lancement de la politique des pôles, au moment où Douste-Blazy est nommé ministre de la Santé. La candidature du pôle CBS s'inscrit alors dans le cadre de ce projet de développement territorial et à la suite d'une décision politique de diversifier l'économie toulousaine, jugée trop dépendante de l'aéronautique. Dans quelles mesures ce projet d'aménagement conditionne-t-il le portage du projet d'un pôle santé à Toulouse et qui plus est sur le Cancer ?

### 2.1.1 Construction d'un territoire des biotechnologies, dans l'ombre d'Airbus

L'histoire de l'implantation des biotechnologies à Toulouse diffère indubitablement de celle de l'aéronautique, mais une certaine structuration locale existe. Il est intéressant de noter à quel point les représentations locales sont obnubilées par l'aéronautique. D'après les entretiens réalisés, la décision de construire un projet d'aménagement sur le cancer (cancéropôle) et plus tard un pôle sur le Cancer, est perçue par les interlocuteurs comme un pari risqué, un retournement de l'histoire de Toulouse, une ambition politique forte de diversifier l'économie toulousaine. En effet, Toulouse n'est sans doute pas la place forte des biotechnologies en France. Malgré tout, cette filière existe bel et bien et se structure, dans l'ombre de la filière aéronautique, depuis les années 1960. Nous nous rapportons pour cela à l'étude de la genèse des biotechnologies à Toulouse réalisée par Isabelle Leroux dans le cadre de sa thèse en 2002 qui distingue plusieurs périodes dans cette histoire (LEROUX, 2002) :

- Les années 1960 où se développent les recherches en biotechnologies dans les laboratoires toulousains. Cela s'explique par la présence d'équipes scientifiques reconnues dans le domaine, mais aussi celle d'entreprises implantées localement comme les laboratoires Sanofi, Pierre Fabre, Merial et un tissu de start-ups fourni dans le domaine des biotechnologies.
- Les années 1980 où la recherche et les liens publics-privés tendent à se cloisonner dans le domaine des biotechs, notamment, d'après l'auteur, à cause d'un choix stratégique de la région « *qui va tout miser sur la recherche aéronautique, au détriment des biotechnologies* » (Leroux, 2002, p. 280).
- Puis, à partir des années 1995, a lieu un tournant, dû aux politiques nationales en direction des biotechnologies : la filière se structure en vue d'accueillir une génopole à Toulouse. On entre alors dans une « *dynamique négociée de construction d'un territoire des biotechnologies à Toulouse* » (ibid.) dans l'objectif de monter une génopole en 1999.

On retient essentiellement que le soutien des collectivités à la structuration de la filière des biotechnologies à Toulouse ne s'est manifesté que tardivement et via l'opportunité d'une politique initiée par l'État : le plan génomique et ses génopoles.

### 2.1.2 L'explosion d'AZF comme élément déclencheur

La construction du projet du cancéropôle, puis de pôle CBS intervient à la suite d'événements exogènes.

- Chronologiquement, c'est l'explosion d'AZF en 2001 qui sera déclencheur d'un engagement des collectivités dans un projet d'aménagement de « *bio cluster* » soutenant la filière des biotechnologies et plus précisément dans la cancérologie. En effet, à partir de 2001, les acteurs (politiques) toulousains engagent des réflexions sur la reconversion du site d'AZF. L'idée est de construire un projet de grande ampleur qui casse le trauma de l'explosion et « *réconcilie la ville avec le site* ».
- En 2003, l'État lance le Plan Cancer en France. Sept cancéropôles sont créés dans différentes régions. Ils représentent des structures interrégionales de coordination de la recherche sur le cancer. Le Cancéropôle Grand Sud Ouest est un groupement d'intérêt public rassemblant des institutions et des équipes de recherche scientifique et médicale, dans le périmètre de Bordeaux, Limoges, Toulouse, Montpellier et Nîmes. Il ne doit pas être confondu avec le projet de « *Cancéropole* » de Toulouse, désormais appelé Oncopole pour éviter cette ambiguïté. On peut émettre l'hypothèse que le plan cancer a influencé (voire conditionné) la thématique du projet d'aménagement sur le cancer.
- Le projet de reconstruction du site d'AZF est lancé en 2004, au moment où le député maire de Toulouse, Philippe Douste-Blazy, est nommé ministre de la Santé. Il s'agit d'un projet d'aménagement, d'un site, devant accueillir des entreprises, des institutions, des organismes de recherche travaillant dans la cancérologie, ainsi qu'un hôpital.

Ce processus est raconté dans le même ordre par tous les acteurs rencontrés, illustrant la construction d'un récit collectif dans la présentation du projet. Nos interlocuteurs mettent en exergue l'aspect « *rédempteur* » du projet, comme si un projet de cluster dans le domaine de la cancérologie – donc nécessairement propre – était l'idéal pour reconvertir le site d'AZF et le « *réconcilier* » avec la ville. Mais au-delà de ce discours, plusieurs questions persistent : pourquoi construire un Oncopole ? Pourquoi la thématique du cancer ? Et pourquoi sur ce site ?

Le projet est d'abord un projet de diversification économique. Les premières traces du projet d'aménagement remontent (étonnamment) au CIADT de 2002. A l'issue de ce CIADT, plusieurs mesures territoriales sont prises, parmi lesquelles un programme d'actions concernant Toulouse (à la suite de l'explosion d'AZF). Le CIADT arrête une série de mesures en matière :

- Du traitement des conséquences économiques de l'explosion d'AZF,
- De l'implantation à Toulouse d'organismes publics renforçant ses domaines d'excellence,

- Du développement et de la diversification du potentiel scientifique. Dans ce dernier point « *le gouvernement souhaite développer un pôle de premier plan dans le domaine des biotechnologies* » et notamment via « *L'appui à une zone d'activités dédiée aux biotechnologies, sur le site de Montaudran* » (CIADT 2002).

Dès 2002 existe le projet d'une zone dédiée au secteur des biotechnologies destiné à diversifier l'économie toulousaine considérée comme trop dépendante de l'aéronautique. En 2003, la presse toulousaine fait mention d'une cité des biotechnologies devant s'implanter sur le site de Montaudran. Que l'initiative vienne de l'État ou des collectivités territoriales, le projet est au départ déconnecté de la thématique cancer et du site d'AZF. Le choix de la thématique "cancer" s'inscrit sans doute dans la veine du plan Cancer de 2003. Le choix du site en revanche paraît plus étonnant, car s'il semble fléché en 2002 sur le site de Montaudran, pourquoi le site d'AZF est-il choisi au dernier moment ? Plusieurs éléments de réponse :

- Avant 2003, il semblait impossible de penser concrètement au devenir du site d'AZF étant donné l'ampleur des travaux de dépollution à mener. C'est en 2003 que Total s'est vu contraint, à la suite de nombreuses négociations, d'assumer la quasi-totalité des travaux de dépollution. Ce qui permettra à la métropole d'envisager plus concrètement le devenir du site.
- Ensuite, le site, désormais dépollué, est presque plus visible (d'un point de vue marketing) que celui de Montaudran. Dans l'objectif de réconciliation du site avec la ville, le projet de renouvellement doit lui aussi être d'ampleur. C'est là qu'intervient la construction d'un discours de marketing urbain (Rosemberg-Lasorne 1997) sur la réconciliation (image de la « *rédemption* » avec un « *bio cluster* » accueillant un hôpital de haute envergure qui contraste avec l'image de la catastrophe.)
- Un autre élément entre en compte *a posteriori* : la réalisation d'un Aerospace campus sur le site de Montaudran (devenu libre). Peut-on imaginer que l'industrie aéronautique ait joué un quelconque rôle dans la décision d'implanter l'Oncopole sur l'ancien site d'AZF, étant donné que le site de Montaudran est particulièrement avantageux pour l'Aerospace Campus ? En effet, il est situé en face des grandes écoles et des laboratoires de recherche CNES, ONERA et par ailleurs sur la piste historique de décollage Clément Ader.

Enfin, l'appel à projets concernant les pôles de compétitivité intervient quelques mois après la décision de Philippe Douste-Blazy de faire un cancéropole. Les acteurs du territoire s'en emparent dans le but d'alimenter le projet d'aménagement et le pôle devient ainsi la vitrine du projet.

### 2.1.3 L'opportunité de l'appel à projets pôle de compétitivité

Dans ce contexte, l'appel à projets pôle de compétitivité est perçu comme une opportunité pour rassembler les acteurs de la recherche en cancérologie (de structurer un réseau autour des projets collaboratifs d'innovation), rendre visible le site à travers le label « *pôle de compétitivité* » et attirer des entreprises.

« *Ça veut dire que ce pôle ne serait jamais sorti de terre ni des chemises administratives,*

*s'il n'y avait pas eu le site. On ne refait pas l'histoire, c'est évident. Parce que si vous enlevez le site et si vous faites le diagnostic élémentaire des forces vives de Midi-Pyrénées dans le champ thématique de la santé et a fortiori du cancer, on pèse très peu à côté d'Ile-de-France, de l'arc alpin et de la vallée du Rhône. Donc le site existerait sans le pôle, mais le pôle n'existerait pas sans le site.* » (Ancien président du pôle Cancer Bio Santé, février 2012)

Pour répondre à l'appel à projets, le préfet nomme Jean-Louis Ségura (alors Directeur de l'agence régionale d'hospitalisation de Bourgogne et proche de Philippe Douste-Blazy) chef du projet, pour porter la candidature de CBS. Jean-Louis Ségura est aujourd'hui directeur de la fondation Toulouse cancer santé (anciennement InnaBioSanté). Ainsi, le pôle devient un outil pour concrétiser un projet d'aménagement économique porté par les acteurs toulousains. Les acteurs politico-administratifs (à la Direccte comme au conseil régional) reconnaissent eux-mêmes que cette mobilisation relève d'une « *stratégie d'investissement long terme* » dans laquelle la labellisation pôle de compétitivité représentait une « *opportunité* ». On parle également d'un « *tournant dans l'histoire industrielle de Toulouse* » (Direccte Midi-Pyrénées).

*« C'est vrai que l'écosystème avait une tradition moins forte de travail en commun qu'Aerospace Valley, mais on souhaitait se saisir en même temps de cette opportunité. Et donc c'est de là qu'est né le pôle CBS. Donc, effectivement, on a un pôle qui a une histoire différente, qui a aussi une certaine part d'ambition qui a été plaquée. Le cancer c'était un pari il y a dix ans et on y est encore. À l'époque en 2005 sur le site de Toulouse qui allait devenir l'Oncopole il n'y avait plus rien. Aujourd'hui, il y a des choses qui se construisent, il y a un centre de recherche, il y a un hôpital qui va bientôt être inauguré, l'IUC. Donc c'est vrai qu'on a un pôle qui était lui non pas dans une dialectique où les acteurs sont là et les coopérations existantes, mais c'est vraiment un pôle qui a été l'outil pour créer une coopération et incarner un choix stratégique de long terme du territoire. »* (Un responsable de service, Direccte Midi-Pyrénées, avril 2013)

Enfin, si le pôle Cancer Bio Santé bénéficie d'un site, son périmètre pose question. Au moment de sa labellisation il est attaché à un périmètre restreint en Midi-Pyrénées, presque concentré sur Toulouse (d'après son zonage R&D), mais son périmètre géographique est déclaré birégional entre Midi-Pyrénées et Limousin. Cette extension n'a pas modifié le zonage R&D. Par ailleurs, le pôle compte autant d'administrateurs dans la région Ile-de-France que dans la région Limousin<sup>96</sup>. (Nous rappelons que les membres d'un pôle peuvent déborder le « *territoire* » du pôle à 25%). Ainsi le périmètre de ce pôle reste assez flou : pourquoi a-t-il été étendu à la région Limousin ? Peu d'interlocuteurs sont en mesure de répondre à cette question. D'après certains, au moment de la création du pôle, l'ambition aurait été de calquer le périmètre du pôle sur celui du cancéropôle grand Sud-Ouest. Ainsi les acteurs toulousains à l'initiative du projet se seraient tournés vers les régions Aquitaine, Limousin et Languedoc Roussillon, et seul le Limousin aurait accepté cette proposition. L'Aquitaine a préféré porter un projet sur les biotechnologies et la nutrition (Prod'innov, délabellisé à

96. En 2013, 18 administrateurs sont localisés en Midi-Pyrénées, 2 en région Ile-de-France et 2 en Limousin

l'issue de l'évaluation de 2008) et le Languedoc-Roussillon a participé au montage du projet Bioméditerranée (qui a fusionné avec le pôle santé de PACA à la suite de l'évaluation de 2008, pour devenir Eurobiomed). D'autres interlocuteurs mettent en avant des affinités existantes entre l'ancien président du pôle et des acteurs du secteur situés dans le Limousin.

Pour conclure, le pôle Cancer Bio Santé s'inscrit dans une volonté politique profonde de diversifier l'économie métropolitaine trop étroitement liée à l'industrie aéronautique. Cette caractéristique du pôle CBS est assez originale dans la mesure où initialement les pôles de compétitivité devaient être issus de filières existantes et non pas en créer de nouvelles. En effet, même s'il existe une filière structurée dans les biotechnologies, le domaine de la cancérologie ne constitue pas la spécialité du territoire. En lien avec cette première remarque, l'attractivité constitue également un enjeu important du pôle qui impacte ses actions. Par exemple, sur le site internet, le président du pôle présente Cancer Bio Santé comme ayant vocation à attirer des entreprises sur le site<sup>97</sup>. Or, cette mission n'apparaît pas dans les textes de mise en œuvre de la politique des pôles étudiés dans la partie précédente et ne figure pas parmi les missions des autres pôles étudiés.

## 2.2 Route des lasers et l'arrivée du laser méga joule à Bordeaux

Le pôle RDL, de la même façon, est très lié à des opportunités politiques génératrice de projets de territoire. Son « *histoire*<sup>98</sup> » commence avec la décision politique nationale (du gouvernement Balladur) d'arrêter les expérimentations nucléaires dans le Pacifique en 1995 pour passer à un programme de simulation thermonucléaire (dans le domaine de la dissuasion). Une des composantes phares de ce programme de simulation repose sur la création d'un équipement très haute technologie : le laser méga joule (LMJ), dont l'implantation est prévue en Aquitaine, dans le bassin d'Arcachon. À la suite de cette décision d'implantation (1995), les collectivités (la communauté urbaine de Bordeaux, CUB, et le conseil régional d'Aquitaine, CRA), mais aussi l'État, prévoient plusieurs projets pour maximiser les retombées socio-économiques de l'arrivée d'un tel équipement (dont l'activité prévoit d'être à 80% consacrée à des applications militaires, et à 20% d'ouverture scientifique). Ainsi, en 2002, l'État via le CIADT décide d'un projet d'aménagement pour accompagner l'arrivée du LMJ à Bordeaux.

### 2.2.1 Le choix de l'implantation du Laser Mégajoule en Aquitaine :

---

97. « *La Communauté Urbaine du Grand Toulouse (CUGT) nous demande de prendre en charge la promotion de l'oncopole et l'attractivité du territoire dans nos thématiques cibles, ce dont nous nous acquitterons de notre mieux. Notre but maintenant est de faire venir les grandes sociétés impliquées dans la recherche contre le cancer sur le site de Toulouse, elles y trouveront un environnement exceptionnel et unique pour le développement de leurs produits.* » (Ancien président du pôle CBS, Pierre Montoriol, sur le site web de CBS, consulté le 15 mars 2012)

98. C'est littéralement un récit qui nous est raconté par les acteurs (de la même manière que pour l'histoire de CBS) avec un événement déclencheur, une chronologie, des acteurs clés.

## une aubaine pour le développement économique ?

Tout d'abord, le choix de l'implantation du LMJ en Aquitaine n'allait pas de soi. Les acteurs rencontrés s'accordent pour expliquer cette décision par des jeux d'influences politiques menés par Alain Juppé, alors maire de Bordeaux et Premier ministre de 1995 à 1997.

*« Là on est bien dans une lutte de pouvoir. Et je pense qu'Alain Juppé a considérablement œuvré pour amener Jacques Chirac à décider de mettre le LMJ en Aquitaine et non pas en Ile-de-France comme c'était aussi évoqué. Donc ça, c'est une décision majeure. »*  
(Directeur du pôle Route des lasers, septembre 2013)

Le programme de simulation thermonucléaire comprend trois piliers : la modélisation, la simulation numérique et la validation expérimentale. C'est dans le cadre de la composante expérimentale que doit être construit l'équipement haute technologie que représente le Laser méga joule chargé de produire 176 faisceaux pour les faire converger sur une cible de quelques millimètres. Le CEA assure la maîtrise d'œuvre du projet.

*« La violence du tir, qui dure quelques milliardièmes de secondes, recrée très localement, pour pouvoir les étudier en toute sécurité, les conditions de température et de pression que l'on rencontre dans une bombe atomique lorsqu'elle explose (...) Le LMJ est chargé de fournir des données pour valider et affiner les modèles numériques afin d'être sûr que ces bombes, si on les utilisait, se comporteraient comme prévu. »* (Le figaro, 25/02/2015, la physique atomique s'est installée au cœur de la Gironde)

Équipement militaire avant tout, le LMJ prévoit d'ouvrir 20% de son utilisation à des expérimentations civiles (dans les domaines de l'astrophysique, de la recherche médicale, etc.). Son implantation n'est pas sans réaction. Plusieurs mouvements pacifistes et antinucléaires ont manifesté (et manifestent ponctuellement) contre sa construction et son exploitation militaire. Des associations comme Négajoule<sup>99</sup> ou Tchernoblaye représentent ce mouvement. En mars 1996, un article du journal *« l'humanité »* clame que par cet investissement le gouvernement *« pérennise l'arme nucléaire au XXIe siècle, et tourne le dos aux objectifs du CTBT<sup>100</sup> »*. Au-delà de ces manifestations pacifistes ponctuelles, le LMJ est perçu par les acteurs politico-administratifs comme une aubaine pour le développement local. D'une part, à moyen court terme il représente un investissement considérable (de l'ordre de 4 ou 7 milliards d'euros selon ses défenseurs ou détracteurs) et de l'activité assurée pendant plus de dix ans. En effet, le chantier de construction du LMJ a fait travailler localement des centaines de personnes (près de 800) de 2003 à 2014. D'autre part, dans une perspective plus long terme, le LMJ représente un équipement structurant pour le territoire et est vu comme

99. Le symbole de Négajoule est un torii japonais, en référence aux bombardements d'Hiroshima et de Nagasaki.

100. Comprehensive Test Ban Treaty, traité international d'interdiction complète des essais nucléaires signé en 1996. D'après la Gazette du Nucléaire o 173/174, mai 1999 : *« si pour les pays qui n'appartiennent pas au club des 5 puissances nucléaires, [ce traité] signifie bien l'arrêt du tout programme militaire, en revanche pour les Etats du « club nucléaire », cette signature a été associée à l'acceptation de recherches en laboratoire. Cela signifie donc le maintien des armes existantes, éventuellement le développement d'un nouveau type d'armes nucléaires. Il est juste d'affirmer que le programme SS & M aux Etats-Unis (1) et Mégajoule en France (2) relancent une nouvelle course aux armements nucléaires. »*

une opportunité pour attirer des activités complémentaires, notamment dans les technologies lasers civiles, en physique optique et photonique.

« *C'est le plus grand en Europe, il fait partie des deux plus grands avec celui des États-Unis. Le LMJ c'est un peu à l'image de ce qu'est le CERN avec le LHC pour les sciences de la matière. On est dans les grandes installations pour la recherche. Ça intéresse les physiciens, astrophysiciens, les matériaux...* » (Directeur du pôle Route des lasers, septembre 2013)

Et ce laser n'arrive pas seul. Avant d'être construit, le CEA a fait produire un prototype d'une des chaînes de laser, la LIL (ligne d'intégration laser). C'est la plus grande d'Europe. Elle est ouverte de 2002 à 2014 à des applications militaires et académiques. Enfin, l'installation d'un laser Pétawatt (PETAL) est décidée en 2003 par l'État, la région Aquitaine et le CEA. « *Un Pétawatt correspond à une puissance d'un million de milliards de Watts, soit 3 fois celle du laser* » (selon le CEA). Ce nouveau projet d'envergure, livré en 2015, est largement subventionné par la région Aquitaine (à hauteur de 22 M€ sur 54,3M) qui en assure la maîtrise d'ouvrage. C'est la région qui assure la maîtrise d'ouvrage de ce projet. 3 lasers de puissance sont donc prévus à proximité de Bordeaux, sur la commune du Barp (où est également implanté le CEA CESTA), ce qui renforce la concentration d'équipements technologiques de défense. Les acteurs de l'aménagement du territoire se saisissent de cette opportunité pour aménager « *la route des lasers* ».

## 2.2.2 L'aménagement de la Route des lasers

Le CIADT de 2002 décide d'un projet d'aménagement pour accompagner l'arrivée du LMJ. Il entérine un programme d'aménagement sous la houlette du préfet et du SGAR, mettant autour de la table à la fois les collectivités (le conseil régional d'Aquitaine, le conseil général de la Gironde, et la communauté urbaine de Bordeaux principalement), l'université, les laboratoires de recherche concernés, les acteurs du développement économique local, etc. Un comité d'une cinquantaine de personnes se réunit pour réfléchir au devenir du site.

En 2004, une SEM d'aménagement est créée et contribue à aménager trois zones industrielles : Laseris 1 et 2, et la cité photonique. La « *Route des lasers* ® »<sup>101</sup> devient une zone d'aménagement qui s'étend de Bordeaux au bassin d'Arcachon, le long de l'autoroute.

La SEML route des lasers a été créée pour faciliter la réalisation, le portage et la gestion des bâtiments prévus dans le cadre des zones industrielles et partager le risque de cet aménagement entre plusieurs parties prenantes du projet. Cette SEM patrimoniale, propriétaire des terrains et des bâtiments, est dotée au démarrage de 6,2 millions d'euros, et est aujourd'hui capitalisée à plus de 15 millions d'euros. Au départ, elle ne compte que des partenaires publics au premier rang desquels : les collectivités<sup>102</sup>, le CEA (12%), la CDC (10%) et la CCI

101. « *La Route des lasers est une marque déposée par le CEA. Alors on a pris « Route des lasers » parce que ça ne vous a pas échappé ici, le relief est quand même assez timide... Donc on ne pouvait pas parler de Valley des lasers, ça n'aurait pas été des plus pertinents. Donc Route des lasers...* » (Hervé Floch, directeur du pôle RDL).

102. Et principalement la région Aquitaine, le département de Gironde et la CUB. Les communautés d'agglomération de la Cobas, et du Val de l'Eyre participent dans une moindre mesure.



de Bordeaux. Ces trois derniers acteurs sont comptés comme des investisseurs privés afin de permettre la création de la SEM (qui nécessitent l'apport de capitaux privés). Les investisseurs privés ne sont en effet pas moteurs pour s'engager dans ce projet à l'aboutissement lointain, dans lequel les preneurs, les primocontractants, ne sont pas encore connus, etc. A partir de 2007, deux banques ainsi que les groupes Suez et SPIE participent au capital.

Les premières zones industrielles réalisées sont Laseris 1 et 2. Elles représentent 15 bâtiments et près de 30 000 m<sup>2</sup> de surface construite sur 40 ha dont 20 sont aménagés et 20 à vendre ou à bâtir. Elles ont pour objectif d'accueillir les « *primocontractants* » travaillant sur le LMJ. Leur réalisation se fait en relations très étroites avec le CEA qui définit les besoins propres à ces zones. C'est le CEA, maîtrise d'œuvre du projet LMJ, qui apporte le terrain des zones industrielles au capital de la SEM. La SEM est donc relativement dépendante de cet acteur qui souhaite par ailleurs travailler dans la plus grande confidentialité.

*« En fait, c'est le CEA qui choisit les industriels qui s'implantent ici par des contrats qu'il passe. Donc le CEA nous dit "moi j'ai besoin d'un bâtiment pour faire le montage des optiques". Il va me donner le programme des bâtiments, et nous SEM, on va le faire. Mais derrière quand moi je commence, et qu'il n'y a pas d'industriels choisis... On est vraiment dans l'incertitude... Alors on prend des garanties auprès du CEA pour qu'il nous assure qu'il y aura quelqu'un. Parce qu'on fait des bâtiments qui sont à 20 millions d'euros. Donc le CEA nous garantit qu'il y aura un industriel. Aujourd'hui par exemple, le bâtiment dont je vous parle, on le livre, mais je n'ai pas d'industriels preneurs. Ça, c'est parce que le CEA a tellement étalé son programme du laser mégajoule que notre bâtiment est prêt alors qu'eux le sont pas trop. Bon, c'est un cas de figure particulier. »* (Directeur de la SEM des lasers, 2008 <sup>103</sup>)

Par ailleurs, la réussite de ces projets de zone d'activités ne fait pas consensus. De nombreux articles de presse montrent que ces zones peinent à se remplir.

Une troisième zone est aménagée en 2006, la cité de la photonique. Son objectif est tout autre. Il s'agit d'une zone d'activité située à Pessac, près de l'université, pour favoriser l'implantation de jeunes entreprises (start-ups) à proximité de la communauté scientifique. Les collectivités locales se sont investies dans ce nouveau projet pour développer toute une filière autour de l'optique et des lasers civils. Soulignons ici que très peu de liens existent entre la filière optique et des lasers civils et le Laser Mégajoule. Le LMJ reste un équipement militaire, très peu ouvert aux scientifiques, et concernant la recherche fondamentale, ce qui est très différent du laser industriel (où les entreprises travaillent sur les lasers pour faire du marquage, du comptage, des lasers médicaux, etc.)

Enfin, au moment où l'appel à projets national des pôles de compétitivité sort, les acteurs sont prêts, déjà en mouvement pour déposer une candidature, particulièrement soutenue par les collectivités, comme par l'État. Comme nous l'avons vu pour CBS, les acteurs rencontrés situent l'origine du pôle dans une décision politique dite « *majeure* », support d'un projet d'aménagement d'envergure, support de la naissance du pôle.

103. Nous nous servons ici d'un entretien réalisé en 2008 par Gilles Crague auprès de la SEM lasers dans le cadre de l'étude POPSU, aménagement et développement économique)

« Vous avez vu l'histoire du pôle. C'est clair que s'il n'y avait pas la décision politique majeure, on n'aurait pas pu présenter un dossier de pôle de compétitivité. Je pense que la « Route des lasers » ne serait pas devenue pôle de compétitivité. Parce que derrière il y avait un projet aussi important par son enjeu vis-à-vis de la défense nationale de la France, que par son rayonnement à l'international, que par les perspectives de développement économique. C'est ce qui a permis à la Route des lasers qui était un projet territorial dans un premier temps, de se transformer en pôle de compétitivité en 2005. Donc le projet territorial est devenu pôle de compétitivité. » (Directeur du pôle Route des lasers, septembre 2013)

Cet extrait d'entretien illustre la particularité du pôle Route des lasers, issu d'un projet d'aménagement. Toutefois, les acteurs de l'aménagement ne sont pas les seuls à s'emparer de l'opportunité de l'implantation du LMJ. Plusieurs milieux et plusieurs acteurs se structurent progressivement dans les années 2000 et servent également de terreau au pôle de compétitivité.

### 2.2.3 La candidature d'un pôle de compétitivité Route des lasers fortement impulsée par le conseil régional

Tout un écosystème de structures participant à ce projet de la route des lasers se constitue de la fin des années 1990 à 2008. A la différence du cas d'Aerospace Valley pour lequel nous avons montré que les acteurs industriels étaient à l'origine des associations de préfiguration du pôle, dans le cas de Route des lasers, ce sont d'abord les acteurs académiques qui vont chercher à se rassembler sur le nouveau domaine que représente les lasers (avec l'arrivée du LMJ). Puis les collectivités seront à l'initiative de différentes entités, dont l'association de préfiguration du pôle de compétitivité, pour favoriser le développement du projet.

Deux organismes principaux de l'enseignement et de la recherche seront le squelette de la filière des lasers en Aquitaine.

- Le CELIA (centre d'étude laser intense et applications), créé en 1998, est une unité mixte de recherche entre l'université Bordeaux 1, le CNRS et le CEA. Son premier directeur, François Salin (CNRS à l'époque) fonde dès le début des années 2000 une plateforme de valorisation, la PALA (pour plate-forme d'application des lasers en Aquitaine) avec le soutien du CNRS, de l'université de Bordeaux 1 et de l'ADERA (Association pour le développement de l'enseignement et des recherches auprès des universités, des centres de recherche et des entreprises d'Aquitaine). Cette plate-forme a la spécificité d'être tournée vers les industriels du laser. Elle permet de réaliser des démonstrations et des applications lasers en partenariat avec des industriels. Composée au départ de trois personnes, elle peut être considérée comme l'ancêtre du centre technologique Alphanov qui emploie aujourd'hui une quarantaine de personnes. Nous présentons ce centre dans le chapitre 10. Soulignons que la PALA a la particularité de ne pas compter le CEA dans ses membres fondateurs ou décideurs, contrairement à de nombreuses autres initiatives de l'écosystème « route des lasers ».

« Alors, la PALA, c'était une équipe du CELIA. En fait, avec l'implantation du LMJ,

*les pouvoirs publics s'étaient dits "on va essayer de constituer un labo qui travaillera dans le domaine des lasers et qui fera un peu le pendant académique civil pour accompagner l'installation du LMJ". Et la personne à qui on a confié la mise en place de ce labo c'est François Salin. Il faut le citer parce qu'il a beaucoup de mérite. Il a réussi à produire pas mal de projets à l'intérieur de cette petite structure et à engager la structure sur un axe d'excellence sur le micro-usinage du laser. Il a permis, à l'intérieur de cette structure, la création de trois entreprises dont deux sont encore très dynamiques aujourd'hui. En particulier Amplitudes systèmes qui est un des leaders mondiaux du laser.»* (Ancien directeur du pôle Route des lasers, directeur d'Alphanov, novembre 2013)

- L'ILP, institut lasers et plasmas est créé en 2003 dans l'objectif de fédérer au plan national les activités de recherche et formation dans le domaine. Organisé autour de trois pôles, il rassemble le GIS lasers et plasmas<sup>104</sup>, la fédération de recherche lasers et plasmas et enfin l'association lasers et plasmas.

Ensuite, les collectivités via leurs agences de développement et leurs technopoles participent également à la structuration d'une filière laser. Il ressort de notre enquête que ce sont d'abord les acteurs de la CUB (avec notamment la technopole Unitec) et du conseil général qui se sont intéressés à la structuration de cette filière, le conseil régional ne s'y investissant que dans un second temps. La technopole Bordeaux Unitec représente un des premiers incubateurs développés en France, avant même la loi Allègre, dans les années 1970.

*« Au départ la Région ne croyait peut-être pas trop à la filière au démarrage. C'est vrai que ce n'est pas une filière qui va créer des milliers d'emplois. Donc c'est peut-être en ça que ça intéressait un peu moins la Région qui a une vision plus macroscopique des choses. Alors que le Conseil Général, vous imaginez, si on crée 400 emplois, dans un endroit où il n'y a absolument rien - c'est du rural au départ - ça les motive.»* (Directeur de la SEM des lasers, 2008)

Or, un tournant s'opère dans les années 2003-2004 à partir desquelles le conseil régional s'investit particulièrement dans cette structuration et mobilise ses propres outils à cette fin (notamment l'agence 2ADI, Agence Aquitaine de Développement et d'Innovation, aujourd'hui ADI). Il est un des membres fondateurs de l'association Lasers et Plasmas qu'il finance en grande partie. Son agence 2ADI recrute des experts en lasers pour contribuer à organiser le tissu économique dans ce domaine. En effet, Benoit Appert Collin, aujourd'hui directeur (et fondateur) du centre technologique Alphanov, a été missionné en 2004 par le conseil régional et 2ADI pour monter le dossier de candidature du pôle Route des lasers. Il est devenu son premier directeur de 2005 à 2008.

*« Je suis ingénieur en optique j'ai travaillé à Paris et je suis venu en Aquitaine pour prendre une fonction à l'ADI, qui s'appelait à l'époque 2ADI. Et j'étais en charge, dans cet outil du conseil régional, de la structuration de la filière optique laser qui allait essayer de se déployer avec l'arrivée du LMJ, et à l'intérieur de 2ADI, j'ai participé à la création d'Alpha,*

104. Le GIS rassemble le CNRS, le CEA, l'École Polytechnique ainsi que les universités de Bordeaux.

*association qui est devenue l'association de gouvernance du pôle. On l'avait créée avant les pôles, donc j'étais le délégué général de cette association, j'ai participé à la rédaction du dossier de candidature du pôle de compétitivité, et donc je suis devenu le directeur du pôle en 2005.* » (Ancien directeur du pôle Route des lasers, directeur d'Alphanov, novembre 2013)

Ainsi, ces acteurs contribuant à la structuration de la filière laser et provenant de différents milieux (Défense, universités, collectivités, et agence de développement économique) se sont rassemblés dans une même association, début 2004, dans l'objectif d'établir ensemble un schéma directeur de développement de la filière optique/photonique. Il s'agit de l'association ALPHA (Aquitaine Lasers Photonique et Applications) créée à l'initiative du conseil régional, du CEA CESTA, de l'université Bordeaux 1, du CNRS (DR15) et de 2ADI. Soulignons que les acteurs de l'aménagement (la SEM des lasers) et le conseil général ne sont pas intégrés (ou ne participent pas) à cette initiative. Cette association émerge trois mois avant l'appel à projets sur les pôles de compétitivité et devient le porteur naturel de la candidature du pôle fin 2004. Le pôle de compétitivité reprend donc exactement les mêmes membres fondateurs, soit essentiellement des personnes morales de droit public, ce qui contraste avec l'ambition nationale de faire émerger des pôles d'initiative industrielle et privée. Le conseil régional d'Aquitaine participe grandement à l'émergence d'Alpha et du pôle de compétitivité, via le recrutement et la mise à disposition de personnels 2ADI pour monter le dossier de candidature. Retenons néanmoins que cet engagement du conseil régional est particulièrement important à partir de 2003, date avant laquelle ce sont les collectivités infrarégionales (la CUB et le conseil général de Gironde) qui avaient impulsé l'initiative.

### 2.3 Des filières high-tech peu développées sur le territoire

Pour clore la présentation de l'émergence des pôles CBS et RDL, abordons désormais leurs caractéristiques industrielles. Étant issus de décisions politiques et très liés à des projets d'aménagement du territoire, ces deux pôles sont définis sur des niches technologiques « *high-tech* » et leur poids industriel est relativement limité.

En effet, si le tissu industriel sur la thématique et le territoire de ces deux pôles est limité, cela ne veut pas dire qu'il n'est pas un enjeu pour le territoire. Dans le contexte européen de mise en place des « *stratégies régionales d'innovation* », la commission européenne demande de plus en plus aux régions de se spécialiser dans des domaines précis pour l'octroi des fonds structurels européens (FEDER par exemple) - selon les principes de la « *smart specialization* ». Les régions sont donc incitées à miser sur des petits secteurs technologiques discriminants (des niches thématiques) pour prévoir leur développement à moyen terme. C'est ce que nous observons dans les deux cas : les pôles CBS et RDL sont définis sur des niches technologiques considérées comme « *high-tech* » par Eurostat. Par ailleurs, elles font partie des « *technologies clés* » prônées par les différents documents-cadres ou prospectifs concernant les potentiels de l'industrie française (rapport Gallois, plans industriels de Montebourg, etc.). Nous avons vu que la thématique de la cancérologie s'inscrivait dans le développement des dispositifs nationaux : plan Cancer et génopoles. Par ailleurs, les acteurs

du pôle Route des lasers affichent une certaine satisfaction à retrouver le secteur des lasers dans les rapports prospectifs européens et nationaux :

*« Le pôle RDL est défini sur une technologie clé, une des six technos clés qu'a identifiées la commission européenne. Depuis 2011, le gouvernement de l'époque et son ministre de l'industrie ont également considéré la technologie photonique comme une technologie importante pour le XXIe siècle. Et d'ailleurs, là où je me suis satisfait, c'est page 62 du rapport Gallois, dans lequel la photonique apparaît comme une techno « à priorité décisive ». »* (Directeur du pôle Route des lasers, septembre 2013)

Toutefois, leur périmètre thématique est très étroit (comparé entre autres au pôle aéronautique qui reprend les filières aéronautique, espace et systèmes embarqués) et ne pèse donc pas lourd en termes d'emplois et d'entreprises pour faire émerger des projets collaboratifs d'innovations. Le domaine des lasers en Aquitaine compte une quinzaine de PME. Pour CBS, des poids lourds de l'industrie pharmaceutique sont représentés avec Pierre Fabre et Sanofi<sup>105</sup> et sont suivis d'un tissu important d'entreprises intermédiaires et de PME. L'ancrage des biotechnologies dans le territoire est réel, mais les emplois qui concernent plus précisément l'oncologie sont bien plus rares. Et la crise de l'innovation thérapeutique, qui fait consensus en France (DALGALARRONDO et al., 2004), représente un obstacle de plus à l'émergence des projets collaboratifs d'innovation au sein du pôle. Ces éléments représentent de véritables défis pour les pôles CBS et RDL qui se sentiront rapidement à l'étroit dans leur périmètre tant spatial que sectoriel. En effet, les deux pôles émettent dès 2008 des demandes d'extension (spatiale pour route des lasers ; spatiale et sectorielle pour CBS). CBS obtient une extension sectorielle en 2014.

Leur positionnement dans une politique de compétitivité est donc complexe. Nos interlocuteurs à la Direccte Aquitaine expriment les difficultés du pôle RDL en ces termes :

*« En fait ce qui est compliqué dans le pôle RDL c'est que c'est un pôle où il y a très peu de relation entre les acteurs. Alors tout le monde se connaît parce que le monde de l'optique est un tout petit monde. Mais par contre, il y a très peu de relations commerciales. C'est-à-dire que personne ne partage de brevets, personne n'est client fournisseur l'un de l'autre. Très peu partage des technologies communes. Ou alors des briques technologiques vraiment basiques. Donc il y a une base de savoir-faire, mais qui implique que ces acteurs sont en concurrence les uns avec les autres pour la main-d'œuvre et les financements pour être tout à fait franc. Et donc, il y a paradoxalement peu de cohésion. Contrairement à un pôle comme Aerospace Valley où on est sur des chaînes de relation client-fournisseur qui naturellement créé une dimension cohésive. »* (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

La différence pointée ici par un responsable de la Direccte Aquitaine entre le secteur des lasers et la filière aéronautique nous semble importante à prendre en compte. En effet, contrairement au domaine aéronautique et spatial, organisé en filière industrielle hiérarchi-

105. L'implantation de Sanofi n'est valable que jusqu'en 2012, date à laquelle un plan social conduit à la fermeture du site.

sée entre donneurs d'ordre et sous-traitants et au sein de laquelle les acteurs sont liés par des commandes, le domaine de l'optique photonique représente plus un réseau d'acteurs qui ont en commun une technologie (liée aux lasers). En d'autres termes, si l'organisation en filière industrielle suppose des relations structurées entre les différents acteurs de la filière, l'appartenance à un réseau, ou même à une structure associative ne requiert pas de relations particulières (du moins commerciales) entre les acteurs. Ainsi, qu'y a-t-il derrière la « *thématique* » d'un pôle ? L'idée est-elle de favoriser les relations commerciales et de business entre les membres ou bien l'émergence d'une identité commune ? Dans les cas des pôles Route des lasers et Cancer bio santé, les négociations liées à la délimitation du pôle interviennent plus tardivement que pour Aerospace Valley, leurs milieux industriels locaux étant moins structurés. Pour Route des lasers, plusieurs acteurs nous soulignent le « *faible ancrage* » des entreprises dans la région et le risque que les PME se fassent racheter et délocaliser.

*« C'est-à-dire qu'en fait si Amplitude Système s'en va, elle ne fera pas moins bien son boulot ailleurs qu'ici. Les relations qu'elle a avec Alphanov elle peut les garder avec une certaine distance, elle n'a pas de fournisseur sur place, elle n'a pas de client sur place. Bon, les savoir-faire sont quand même compliqués, mais vous en avez aussi en région parisienne ou dans d'autres coins. Et là, on n'est clairement pas aujourd'hui sur un écosystème où il y aurait une taille critique qui assure sa pérennité et sa cohésion. On a tout un enjeu à faire en sorte qu'il y ait plus de liens qui se créent avec des technos partagés, des approvisionnements partager... qu'il y ait plus de liens entre les acteurs pour en gros faire payer plus cher une éventuelle sortie un jour. En tous cas, c'est l'analyse qu'on porte dessus aujourd'hui. »* (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

Pour conclure sur cette section, l'histoire de la création des pôles Cancer Bio Santé et Route des Lasers révèle deux écarts principaux aux projections du législateurs. D'abord, les collectivités devaient au départ être tenues à l'écart du processus d'émergence des pôles. Or, ces exemples révèlent qu'elles interviennent pleinement et que l'émergence de ces deux pôles est liée à une volonté politique forte de diversifier l'économie régionale dans un objectif d'attractivité régionale. Pour cela, les opportunités de se développer sur des technologies discriminantes sont perçues comme particulièrement stratégiques pour les autorités locales. Cette caractéristique est assez originale dans la mesure où initialement les pôles de compétitivité devaient être issus de filières existantes et non pas en créer de nouvelles, ce qui constitue le deuxième écart. En effet, les pôles devaient être constitués à partir d'un vivier industriel local, d'une certaine « *masse critique* » industrielle. Or, ces pôles concernent peu d'emplois en 2004. Ils sont bien plus liés à des projets d'aménagement et à l'écosystème des structures qui se constitue pour servir ces projets liés à l'implantation d'un équipement structurant sur le territoire : le cancéropôle pour CBS, le LMJ pour RDL. Les problèmes de coordination auxquels ils sont confrontés apparaissent alors tout à fait différents de ceux des autres pôles. Plus que de chercher à faire collaborer et innover les acteurs d'une filière, ces pôles cherchent à attirer, développer et ancrer un tissu industriel sur un territoire métropolitain. Enfin, le rôle de l'État doit aussi être souligné dans ces initiatives. Il est garant de ces projets d'amé-

nagement comme en atteste le CIADT de 2002 (qui les mentionne et les soutient) et peut difficilement s'opposer à leur labellisation en tant que pôle de compétitivité.

### 3 Les candidatures dans les secteurs low-tech sont négligées par les collectivités

On distingue enfin un troisième type d'émergence de pôle de compétitivité : ceux qui représentent le plus d'emplois mais dont les candidatures sont négligées. Le secteur agroalimentaire représente un secteur industriel très important pour les régions du Sud-Ouest, cependant les trois candidatures des pôles qui nous intéressent ont été portées à l'initiative d'acteurs académiques (et non pas industriels) et elles n'ont pas été soutenues par les collectivités et notamment les conseils régionaux. Nous verrons que la question de la compétitivité se pose de manière originale pour ces pôles des domaines AAF (agricoles, agroalimentaires et forestiers en référence à la dénomination de leur ministère de tutelle, le MAAF, ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt).

#### 3.1 Trois histoires révélant des initiatives principalement académiques malgré un poids industriel important

##### 3.1.1 Xylofutur et cap forest

L'initiative du pôle Xylofutur est portée par le monde académique. Elle s'appuie sur la structuration d'un pôle de recherche et de développement technologique sur la forêt et le bois qui émerge depuis le milieu des années 1980. Pierre Morlier, professeur de l'université de Bordeaux, semble être un acteur important de cette structuration. Son parcours nous intéresse pour comprendre comment il se retrouve à l'origine de la candidature du pôle.

Issu du corps des Mines, Pierre Morlier réalise une thèse à l'École Polytechnique et travaille pendant dix ans au laboratoire de mécanique des solides (LMS), depuis sa création en 1961. Le LMS est alors un des laboratoires précurseurs en termes de partenariat avec le monde industriel (tout comme le LAAS dans le domaine des systèmes embarqués). En 1971, il saisit l'opportunité de monter et diriger un IUT à l'université de Bordeaux, dans un département de génie civil. C'est à Bordeaux qu'il contribue à structurer le milieu de la recherche en mécanique du bois en fondant en 1985 l'association Arbora (association sur la Recherche sur le Bois et la Forêt en Région Aquitaine) et en 1988 le Laboratoire de rhéologie du bois de Bordeaux (CNRS). Depuis les années 1990, son laboratoire travaille en interaction avec les industriels (par exemple avec MDF Aquitaine sur les techniques de formage, avec Beynel manustock sur les dispositifs de classement des bois verts<sup>106</sup>). En 1997, l'implantation du pôle Construction du centre technique du bois et de l'ameublement (CTBA) (annoncé par le gouvernement Cresson en 1992) permet l'arrivée d'ingénieurs et de techniciens spécialisés

106. D'après l'usine nouvelle, « *l'Espace bois d'Aquitaine dans la région, en complément du Laboratoire de rhéologie des bois de Bordeaux, devraient développer l'innovation industrielle autour du pin maritime* », 30/10/1997, usine nouvelle o 2615.

dans le domaine du bois (l'usine nouvelle, 30/10/1997). L'ambition est d'inciter le secteur du BTP à se tourner vers les constructions bois. En 2004, Pierre Morlier participe également à la création du consortium Cap Forest qui sera un des piliers fondateurs du pôle. Cap Forest est un consortium d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche rassemblant des laboratoires de l'INRA, de l'IRSTEA (ex Cemagref), des universités de Bordeaux et de Pau, l'ENITAB, ESB, l'ENSAP, etc., travaillant les thématiques forêt bois papier.

Lorsque l'appel à projets sur les pôles de compétitivité sort en 2004, ce milieu académique se mobilise pour porter la candidature d'un pôle sur le bois. Il se tourne alors vers la Fédération des Industries du Bois Aquitaine (FIBA), pour se rapprocher des acteurs industriels et les enrôler dans le projet. La FIBA est un syndicat interprofessionnel rassemblant depuis 1947 les entreprises des secteurs de l'exploitation forestière et de la transformation du bois, afin de veiller à la représentation de leurs intérêts auprès d'instances politico-administratives régionales et nationales. Ainsi, les acteurs industriels ne se sont pas directement mobilisés pour porter la candidature du pôle. Leur implication passe par l'intermédiaire d'une organisation professionnelle, la FIBA. Notons enfin, mais nous y reviendrons, que les collectivités ne soutiennent pas le projet au départ.

### 3.1.2 Qualiméditerranée et Agropolis

Pour Qualiméditerranée, l'initiative est également académique. Elle est due à la concentration dite « *historique*<sup>107</sup> » de la recherche agronomique à Montpellier, liée à Agropolis. Agropolis international est une association créée en 1986 (à l'initiative notamment de Louis Malassis, spécialiste de l'économie rurale et agroalimentaire, personnalité de l'INRA et Directeur général de l'enseignement et de la recherche (DGER) au ministère de l'Agriculture sous Giscard) qui rassemble une trentaine d'établissements<sup>108</sup> de recherche et d'enseignement supérieur intervenant dans les domaines liés à l'agriculture, à l'alimentation, à la biodiversité et à l'environnement. Elle porte une attention particulière aux problématiques méditerranéennes et tropicales. D'après Jean-Paul Legros, avec plus de 2 300 enseignants et chercheurs en agronomie, Agropolis constitue l'un des pôles de la recherche agronomique les plus importants d'Europe (LEGROS, 2009). La création de cette association révèle bien une structuration de la recherche en agronomie autour de Montpellier. L'association bénéficie dès 1994 d'un bâtiment Agropolis international et d'un musée Agropolis Museum, cofinancés en grande partie par les collectivités au premier rang desquelles la ville de Montpellier et le

---

107. Tout aurait commencé avec la création de l'école régionale d'agriculture de Montpellier en 1848, devenue école nationale d'agriculture en 1876. Sa présence conditionne l'implantation de la principale unité de l'INRA à proximité de Montpellier (dès sa création en 1946). Elle fait partie des 5 écoles nationales d'agriculture avec Paris, Rennes, Nancy et Toulouse et devient Montpellier Supagro en 2006 à la suite de sa fusion avec l'ENSIA (école nationale supérieure des industries agroalimentaires), le centre national des études agronomiques des régions chaudes, et le centre d'expérimentation pédagogique de Florac. D'autres structures et implantations se développent à proximité de Montpellier comme l'institut agronomique méditerranéen de Montpellier (1962), le CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, ex Gerdat 1974), l'IRSTEA (institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture, ex Cemagref en 1982), et l'IRD France Sud (ex Orstom en 1983), etc.

108. Agropolis rassemble 13 organismes de recherche, 15 établissements d'enseignement supérieur, 5 collectivités territoriales, et 14 membres associés (organismes plus proches des filières comme les réseaux ACTA, ACTIA, les chambres consulaires, LRincubation, transfert LR, etc.)



conseil régional du Languedoc-Roussillon. Cette association, reconnue au sein du ministère de l'Agriculture, implantée sur le territoire de Montpellier, porte donc en 2004 la candidature du pôle de compétitivité Qu@limes (qui devient Qualiméditerranée en 2009), pôle d'excellence sur les industries agroalimentaires et les milieux méditerranéens. La candidature sera relayée par plusieurs organismes de filière, et notamment la Fédération Régionale de Coopération Agricole (FRCA), Languedoc-Roussillon industries agroalimentaires (LRIA) et la plateforme multimodale St Charles international. Notons qu'en 2006, Agropolis est labellisée leader du seul RTRA concernant l'agronomie.

### 3.1.3 Agri Sud Ouest Innovation et Toulouse Agro Campus

Enfin, pour Agri Sud Ouest Innovation, l'initiative d'un pôle agroalimentaire en Midi-Pyrénées est de la même manière portée par les acteurs académiques au départ, et notamment ceux mobilisés dans le cadre d'Agromip<sup>109</sup> et Toulouse Agri Campus, qui comme Agropolis, fédèrent les établissements agronomiques locaux au sein d'un Groupement d'Intérêt Scientifique (GIS). La concentration de la recherche agronomique est un peu moindre qu'à Montpellier, mais représente quand même près de 2000 enseignants chercheurs dans le domaine. La candidature du pôle est ainsi fortement portée par Hubert de Rochambeau, alors directeur de Toulouse Agri Campus, directeur de recherche à l'INRA. Elle sera aussi fortement soutenue par la direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et des forêts (Draaf) Midi-Pyrénées.

Nous retenons de ces trois cas que l'initiative des pôles de compétitivité est fondamentalement académique et résulte d'une structuration du monde de la recherche agronomique dans les années 1990. Les acteurs administratifs (Draaf) proches des réseaux de l'INRA soutiennent également l'initiative. Dans le cas de Xylofutur, la structuration académique est davantage en interaction avec le milieu industriel. La candidature du pôle est soutenue par la FIBA, syndicat professionnel, signe d'un certain ancrage industriel. Toutefois, le soutien d'une fédération professionnelle n'est pas synonyme du soutien des industriels. La mobilisation de cet intermédiaire sectoriel semble caractéristique de ces filières du MAAF fortement organisées par l'intermédiaire d'organismes professionnels (MÜLLER, 2000).

## 3.2 Des candidatures peu soutenues par les collectivités

Un deuxième paradoxe se situe dans le fait que les candidatures de ces pôles agroalimentaires, bien que représentant un poids considérable en termes d'emplois comme de recherche académique, n'ont pas été soutenues par les collectivités au départ. En effet, les collectivités régionales (qui sont les principales contributrices des pôles derrière l'État) n'ont pas sou-

109. Cet organisme associe un ensemble d'établissements de formation et de recherche en rapport avec le monde agricole en Midi-Pyrénées : l'ENVT (École Nationale Vétérinaire de Toulouse), l'Ensats (École nationale supérieure agronomique de Toulouse), l'ENFA (École Nationale de Formation Agronomique), l'ESAP (École supérieure des acheteurs professionnels), l'INRA (Institut National de Recherche Agronomique), le CRBPV (Centre de Recherches en Biologie et Physiologie Végétale de l'Université Paul Sabatier), l'ENSCT (laboratoire de Chimie des Agro-Ressources de l'École Nationale Supérieure de Chimie de Toulouse), l'INSA (Laboratoire de Génie Biochimique et Alimentaire), et Dynamiques Rurales. (D'après la thèse (ESCARBOU-TEL, 2000, p. 37).

tenu les candidatures de ces trois pôles. Elles les soutiennent après coup (et non pas dès leur initiative) et parfois moins que les autres. Par exemple, la comparaison des subventions attribuées aux deux pôles de la région Aquitaine : Xylofutur et Route des Lasers (Tableau 4) montre que le conseil régional soutient de manière bien plus importante le pôle Route des Lasers (qui est par ailleurs high-tech, métropolitain et considéré par l'évaluation nationale comme « *performant* »). L'écart entre les deux subventions tend à s'atténuer à partir de 2012.

TABLEAU 4 – Subventions du conseil régional d'Aquitaine aux pôles de compétitivité (en euros)

Année	Xylofutur	Route des Lasers
2006	0	8000
2007	54 155	109 500
2012	158 928	222 229

*Source : d'après les listes des subventions du conseil régional d'Aquitaine accordées aux associations, disponibles par année sur le site du conseil régional, consulté le 4 août 2014*

Plusieurs éléments d'explication sont avancés pour justifier ce choix des régions.

(1) Les filières agroalimentaires, low-tech et considérées comme traditionnelles ne sont pas perçues comme contribuant au marketing territorial et à l'attractivité du territoire. Elles véhiculent une image vieillissante, et sont considérées comme peu modernes, peu technologiques et rurales.

L'exemple de Xylofutur illustre bien cette idée. La plupart des acteurs rencontrés au sein du pôle, des services déconcentrés (Direccte) et même de l'Agence de Développement d'Aquitaine, nous confirme que le conseil régional n'a pas eu le même comportement et le même soutien envers Xylofutur qu'envers ses autres pôles. D'après ces acteurs, la dimension traditionnelle du pôle, qualifiée aussi de « *moins sexy* » aurait été un obstacle à son soutien par le conseil régional. L'ancien vice-président et porteur du projet nous raconte comment la filière bois s'est retrouvée sans soutien pour défendre la candidature d'un pôle de compétitivité dans le domaine du bois.

*« On arrive en 2005 au moment de l'appel d'offres pour les pôles de compétitivité. Le président de la région, qui est passionné par la R&D et le développement économique, avait des infos sur l'appel d'offres, et il a fait le tour de ce qui pouvait l'intéresser en région. Donc il a fait une proposition sur l'aéronautique ; sur le laser ; et une proposition nutrition-santé. Et un jour, il a parlé de ça en public. À ce moment-là, j'ai levé la main et j'ai dit que ça vaudrait le coup de monter un pôle sur la forêt et le bois en Aquitaine. Il m'a dit "faites ce que vous voulez". (...) Là-dessus, les collectivités, c'est initiative zéro ! Et ce dossier, on l'a fait sans les autorités régionales et pratiquement sans les autorités nationales. On l'a porté à bout de bras. Ce qui d'ailleurs plaisait bien aux gens de Paris, parce qu'ils disaient : il faut que ce pôle soit dirigé par des industriels »* (Vice-président du pôle Xylofutur, décembre 2011)

(2) Dans un deuxième cas de figure, en Midi-Pyrénées, les acteurs nous expliquent que le manque de soutien à la candidature agroalimentaire relève d'un choix stratégique de filtrage de la part de la région (préfecture et conseil régional) afin d'augmenter les chances de labellisation des deux autres pôles.

En effet, au moment de l'appel à projets, l'État n'entend labelliser que quinze pôles qui doivent concerner les fleurons de l'industrie française (chapitres 1 et 3). Dans ce contexte, certaines régions se sont focalisées sur les industries les plus compétitives et correspondant le mieux à la définition initiale des pôles afin de s'assurer la labellisation d'un voire deux pôles (cas de la région Midi-Pyrénées) ; d'autres ont soutenu de la même manière toutes les candidatures qui émergeaient au sein de l'espace régional, à l'instar de la région Nord-Pas-de-Calais qui a soutenu six candidatures (Fen Chong 2009). Pour la région Midi-Pyrénées qui donne la priorité à l'excellence mondiale, les pôles agroalimentaires ne semblent pas correspondre à l'archétype du pôle de compétitivité projeté par l'État en 2004. Le chargé de mission agroalimentaire de la région Midi-Pyrénées nous explique les arbitrages de l'époque.

*« De mémoire, comme dans la politique des pôles, il ne devait pas y avoir beaucoup de pôles, ça devait être très sélectif, etc. Midi-Pyrénées avait anticipé en disant comme il n'y en aura pas beaucoup, ce n'est pas la peine qu'on en fasse des tonnes. On va plutôt blinder certains dossiers et on ne va pas présenter - contrairement à certaines régions - pléthore de candidatures. C'est pour ça qu'au départ la région Midi-Pyrénées avait misé uniquement sur deux pôles. Il était évident qu'il y avait un candidat naturel ici qui était l'aéronautique ; et en plus, Douste-Blazy à l'époque était ministre de la Santé et il y avait eu AZF. Donc il a porté entre guillemets "politiquement" le pôle Cancer Bio Santé. Donc les gens ici se sont dit 2/15 à Toulouse, ça va déjà faire beaucoup. Et ils n'ont pas présenté d'autre candidature. Après quand il s'est avéré qu'au final l'État pour ne pas faire de jaloux et pour des raisons politiques a labellisé tout un tas de pôles. Quand on s'est rendu compte de ça, les gens de la filière agro en Midi Pyrénées qui avait peut-être mis un peu leur projet sous la pile se sont dit : pourquoi pas nous ? »* (Un chargé de mission agroalimentaire, Conseil régional de Midi-Pyrénées, mai 2013)

Ainsi, la région fait le choix de se focaliser sur les candidatures considérées comme les plus sûres. Toutefois, soulignons que dès l'annonce de la labellisation des 65 pôles français, les acteurs locaux (notamment Draaf et INRA) arrivent à convaincre le conseil régional de l'importance d'une candidature en agroalimentaire. La candidature du pôle Agri Sud Ouest Innovation est alors soumise lors de la seconde vague de labellisation et bénéficie d'un soutien considérable de la région depuis. De nombreux acteurs nous expliquent d'ailleurs qu'il devient le pôle « *prioritaire* » du président du conseil régional<sup>110</sup> (à l'époque Martin

110. « *Ce qui est prioritaire à la région en tout cas dans l'esprit de monsieur Malvy c'est l'aspect agro-alimentaire de Midi-Pyrénées parce que je crois que c'est l'activité qui est la plus homogènement répartie sur le territoire. C'est intéressant. Il est évident que politiquement si l'agro-alimentaire fait rassembler sur Midi-Py la culture, l'élevage, le maïs, le roquefort... il embrasse toute la région. En plus, il y a le côté économie durable, le côté bio, qui se trame également avec le tourisme à la ferme qui fait que c'est certainement une option... enfin je parle un peu en mon nom propre mais c'est évident que ça joue* » (Premier président du pôle Cancer Bio Santé).

Malvy) étant donné qu'il imprègne et embrasse tout le territoire régional contrairement aux deux autres très concentrés dans l'agglomération toulousaine. Nous reviendrons plus tard sur cette caractéristique.

(3) Enfin, un dernier cas de figure apporte un nouvel élément permettant d'expliquer le manque de soutien des collectivités aux candidatures agroalimentaires. Il s'agit du cas de Qualiméditerranée. Les acteurs rencontrés nous expliquent que la politique des pôles de compétitivité est perçue en 2004 par les collectivités comme un instrument de l'État qui empiète sur leurs propres stratégies en matière de développement économique. Certaines collectivités (à l'instar de la ville de Montpellier et la région Languedoc Roussillon) ne soutiennent pas ce mouvement au départ.

Deux chargés de mission du pôle Qualiméditerranée reviennent sur les difficultés de coopération entre l'État et la région Languedoc-Roussillon au moment de l'appel à projets pôle de compétitivité. Les deux expliquent en mettant en avant soit la forte centralisation de la politique des pôles, soit la personnalité de l'élu local pour expliquer ces difficultés.

*« Enfin, globalement il faut le dire, les pôles sont des outils qui ont été “bombardés” entre guillemets par l'État, dans un contexte régional où les collectivités locales avaient initié d'autres outils d'accompagnement à l'innovation (...) La politique de la région à l'époque, quand on a constitué les pôles n'était pas très favorable. Je veux dire, c'est quand même la seule région qui a refusé de signer les contrats entre l'État et les régions pour les pôles de compétitivité! Donc, c'est clair que la région n'a pas vu d'un très bon œil l'arrivée des pôles de compét. »* (Un chargé de mission, Qualiméditerranée, septembre 2012)

*« À l'époque, c'était Georges Frêche, il était un peu contre la création du pôle. Parce qu'il avait lui son agence régionale de l'innovation qui est transfert LR. Avec qui aujourd'hui on coopère très bien, mais avec qui en 2005 ç'a été très compliqué, parce que George Frêche a eu l'impression de voir l'État qui lui impose un cluster, qui a un peu les mêmes objectifs que son agence régionale. Donc au début il y a eu des petits conflits entre les collectivités et l'État. Politiquement c'était un peu dur au début. »* (Un chargé de mission, pôle Qualiméditerranée, décembre 2011)

Pour conclure sur ces exemples, deux pôles candidatent et sont labellisés en 2005 : Qualiméditerranée et Xylofutur. Ainsi, ces pôles se sont structurés au départ sans le soutien du conseil régional dans lequel ils s'inscrivaient, ce qui n'a pas favorisé leur intégration et leur bon démarrage. La candidature d'Agri Sud Ouest Innovation n'est pas retenue par la préfecture et n'est donc pas soumise au GTI. Il n'est retenu qu'en 2007, lors de la seconde vague de labellisation.

### 3.3 Une explication sectorielle ?

Comme vu dans l'introduction de partie, les filières agroindustrielles ont un poids très important dans le Sud-Ouest. Les régions Aquitaine et Midi-Pyrénées comptent parmi les plus grandes régions agricoles françaises. En lien avec cette dimension agricole, les activités agroalimentaires et agro-industrielles diverses sont très présentes et représentent le premier

employeur industriel du Sud-Ouest avec plus de 100 000 emplois salariés (devant le secteur aéronautique). Elles sont suivies de près par les industries du bois et du papier qui représentent plus de 35 000 emplois pour la seule région Aquitaine. L'exploitation des ressources naturelles constitue le premier secteur d'activité de l'interrégion. Toutefois, si ces filières sont importantes en termes d'emplois, elles ont une organisation industrielle très fragmentée, et globalement éloignée de l'innovation. Revenons sur les particularités sectorielles de ces pôles low-tech.

### 3.3.1 Des filières fragmentées et hétérogènes

D'une part, ces deux filières sont atomisées en une multitude d'acteurs hétérogènes (allant de l'exploitation agricole familiale à la multinationale agroalimentaire ou de la grande distribution) et dispersés sur le territoire régional. Elles sont caractérisées par différentes gammes de métiers de l'amont vers l'aval de la filière, éparpillées en très petites organisations sans lien capitalistique pour la plupart (BÉLIS-BERGOIGNAN et al., 2012). Ainsi, l'organisation industrielle des filières agro-industrielles ou agroalimentaires n'a rien à voir avec le système productif intégré et étendu de l'aéronautique. Une manière de présenter leur organisation industrielle est de la diviser en trois segments : les secteurs amont, les activités de production (agricole, sylvicole), et les secteurs aval (MARETTE et RAYNAUD, 2003).

#### — L'exemple du domaine agroalimentaire

Dans le domaine agroalimentaire, les secteurs amont et aval sont caractérisés par une forte concentration. Les secteurs amont d'abord, se sont fortement restructurés ces dernières années. Il s'agit des activités de productions d'intrants (pesticide, fongicide, semences, produits phytosanitaires). La tendance des entreprises dans ce secteur est à la concentration<sup>111</sup>. Les secteurs de l'aval rassemblent toutes les activités de transformations alimentaires ou non-alimentaires des productions agricoles en produits commercialisables jusqu'aux entreprises de la grande distribution. Ces dernières sont devenues des intermédiaires incontournables du secteur dont les parts de marché ne font que croître (ibid.). Enfin, le secteur de la production agricole semble pris en étau entre les deux. Caractérisé par une fragmentation très importante et la petite taille de ses entreprises, souvent familiales (exploitations), il apparaît le maillon le moins concentré et donc le plus fragile de la chaîne agroindustrielle. Ses capacités de négociations avec les secteurs amont et aval ont tendance à se restreindre dans des jeux asymétriques de pouvoir et de concurrence (ibid.). Sur ce point, d'après l'enquête menée par l'INSEE, le Sud-Ouest pâtit d'un morcellement de la production particulièrement important et de la difficulté à organiser la mise sur le marché face au secteur de la grande distribution. Parmi les régions de France représentant ce secteur, le Sud-Ouest apparaît

111. Marrette et Raynaud 2003 énoncent deux raisons principales à ce mouvement : « *Premièrement, les fusions-acquisitions permettent de mieux supporter les charges fixes de Recherche et Développement (R&D) et l'augmentation des coûts d'autorisation de mise sur le marché des nouveaux produits. Deuxièmement, l'évolution des politiques agricoles en Europe et aux États-Unis a eu tendance à mettre une pression plus forte pour rationaliser l'utilisation d'intrants. Autrement dit, malgré les innovations qui sont régulièrement introduites, la taille globale du marché ne s'accroît pas.* (MARETTE et RAYNAUD, 2003) »

comme étant plus orienté vers la qualité que vers la quantité, ce qui ne favorise pas la concentration de la filière.

— L'exemple de la filière forêt bois papier

La filière forêt – bois – papier se compose d'une chaîne d'acteurs et d'industries hétérogènes dont l'activité relève 1/ de l'exploitation de la forêt (activité forestière et sylvicole), 2/ d'une première transformation (scierie, industrie de panneaux et de la pâte à papier), 3/ d'une seconde transformation (charpente, menuiserie, emballage, papier carton). Ces différentes gammes de métiers ont également des caractéristiques très différentes. Vers l'amont de la filière, l'activité sylvicole est marquée par un morcellement en très petites unités, familiales, souvent sans salariés. Alors qu'à l'aval, les industries papier carton sont au contraire marquées par une forte concentration de salariés. Faire travailler ces acteurs ensemble représente un défi relativement complexe. Comme l'explique Marie-Claude Bergouignan, spécialiste de cette filière :

*« La ressource ligneuse aquitaine est partagée par un ensemble hétérogène d'industries, sans lien capitalistique, ayant des cycles économiques différents, illustrant une diversité d'usage et représentative d'une gamme de métiers. (...) Cette hétérogénéité a généré par le passé un manque de culture partenariale qui handicape aujourd'hui les acteurs et la plupart des innovations sont réalisées en ayant recours à des compétences complémentaires (dans les industries mécaniques, électroniques, ou chimiques). En outre, la filière est caractérisée par une forte contrainte géographique, car la localisation de la première transformation est surdéterminée par la ressource forestière. »*  
(LEVY et BELIS-BERGOIGNAN, 2011, p. 8)

La filière Bois Papier d'Aquitaine est un « *exemple type de filière structurée par des relations techniques et contractuelles sachant que ces relations sont sous-tendues par des conflits d'intérêts entre segments et par la difficulté de mettre en œuvre des stratégies concertées* » (ibidem). En effet, d'après les acteurs rencontrés dans le cadre de notre enquête :

*« La culture générale de la filière [bois] qui est une culture anti-collaborative au possible. Le voisin est le principal concurrent ! Et comme 80% des boîtes - alors je ne parle pas des volumes, mais des boîtes - vendent exclusivement sur le marché régional, forcément, elles sont toutes concurrentes les unes avec les autres. »* (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

### 3.3.2 Des filières éloignées de l'innovation high-tech (et de la compétitivité ?)

D'autre part, hormis les grands groupes qui ont leur centre de R&D, les acteurs de la filière sont définis pour la plupart sur des segments d'activité considérés comme des secteurs éloignés de l'innovation. Deux éléments participent à ça.

— Des acteurs qui n'ont pas le réflexe de l'innovation

« Entre 2004 et 2006, 22% des entreprises des industries du Bois ont eu des activités d'innovation, contre 31% des industries manufacturières françaises » (ibid.). Ce constat peut s'étendre au secteur agricole. En effet, les acteurs rencontrés nous parlent de secteurs plus « traditionnels » ayant peu le réflexe de l'innovation, de la nécessité de faire « beaucoup de pédagogie » pour amener les entreprises à élaborer des projets d'innovation. Pourtant, l'innovation représente une réponse aux nombreux défis qui se posent à ces filières parfois vieillissantes, de plus en plus concurrencées à l'international par de nouveaux arrivants (producteurs ou produits) sur le marché. Dans le même temps, très largement implantées sur le territoire rural, ces industries ont des enjeux importants en matière de développement du territoire rural (voire des enjeux de mutation économique, de modernisation des entreprises pour Xylofutur), ce qui rend leur positionnement complexe. En effet, le responsable du suivi des pôles au sein de la Direccte Aquitaine résume la complexité du positionnement des pôles low-tech, en prenant l'exemple de Xylofutur :

« Xylofutur est un pôle compliqué. C'est un pôle qui a une pertinence absolue. C'est-à-dire que même avec Xylofutur [l'innovation] ça galère. Alors s'il n'était pas là, je pense que ce serait complètement inexistant. Et donc quelque part, rien que cette phrase-là explique toute la difficulté du pôle à se positionner. C'est-à-dire qu'effectivement aujourd'hui le pôle a du mal à porter beaucoup de projets. Ils n'ont pas beaucoup d'acteurs qui ont la capacité à porter plusieurs projets de R&D de front. » (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

— Des innovations low-tech qui ne sont pas considérées comme telles

Par ailleurs, ces secteurs sont qualifiés de low-tech par Eurostat et quand bien même ils mettent en œuvre des innovations, celles-ci sont moins visibles et moins reconnues que les innovations high-tech. La responsable du suivi du pôle Agri Sud Ouest Innovation au sein de la Draaf Midi-Pyrénées illustre cette particularité à partir d'un exemple :

« Il faut considérer que nous sommes sur des secteurs moins technologiques. Quand vous innovez en bêchant de façon totalement différente - je dis des bêtises, mais admettons qu'on bêche toujours de droite à gauche, ce qui permet de remonter la terre en enlevant des trucs - et bien, celui qui inventera une autre manière de bêcher, permettant de remonter tels et tels gravillons qui sinon bloquent les racines, etc. Ça ne s'appelle qu'une "pratique agricole". Personne ne vous dira que c'est innovant ! Alors que si vous changez le poids de la composition métallique de telle petite clé qui viendra automatiquement... on vous dira "oh, mais c'est une révolution !" C'est technique et c'est reconnaissable. Donc voilà, c'est un peu le problème. Et comme après, c'est un secteur dont les marges ne permettent pas de se payer des RH pharaoniques. On n'a pas d'ingénieurs R&D, ou alors on a des docteurs effectivement, mais peu de boîtes peuvent se les payer. Donc l'innovation peut être petite. Et il faut vouloir et accepter de reconnaître que le changement d'une pratique culinaire, agricole, etc. c'est aussi de l'innovation ! » (Un responsable de service, Draaf Midi-Pyrénées, novembre 2013)

Du côté des pôles, ce décalage dans la dimension plus ou moins technologique de

l'activité et l'innovation se traduit par un décalage vis-à-vis de l'image attendue des pôles de compétitivité et du modèle de la Silicon Valley prôné au départ.

*« Au départ, on nous a présenté les pôles de compétitivité comme autant de Silicon Valley qu'il fallait monter en France. Donc on voyait bien : Silicon Valley, activité très innovante, high-tech, des start-ups partout, sur le bord de la plage. Enfin, on voit très bien ce que ça veut dire. Donc nous, avec nos sylviculteurs à bérets, c'est un peu difficile ! Alors, d'un côté, je pense que pour la profession ici, ça leur a fait casser leur image de tradition vieillotte. Ça leur a fait un très grand bien. Même s'ils ne suivent pas véritablement le rythme qu'on voudrait leur imposer, mais ils reconnaissent que ça leur fait du bien. Mais c'est vrai qu'on ne se sentait pas comme les autres pôles. Donc pendant trois ans on a eu un peu la trouille, parce qu'on se disait on va nous surveiller de près, etc., et puis ça s'est passé. Ils s'y sont faits à ces pôles un peu marginaux »* (Vice-président du pôle Xylofutur, décembre 2011)

Ainsi, définis sur des filières qu'Eurostat qualifie de « *low-tech* », les pôles Agri Sud Ouest Innovation, Qualiméditerranée et Xylofutur doivent démultiplier leurs efforts afin de répondre à un problème de coordination pour faire innover et collaborer leurs membres qui apparaît plus grand que dans d'autres filières. Cela ne veut pas dire que ces pôles ne sont pas pertinents, au contraire. En outre, nous avons vu dans le même temps que ces pôles sont particulièrement peu soutenus par les collectivités dans lesquelles ils s'inscrivent.

### 3.3.3 L'administration de la filière agricole en France : un contexte particulier

De nombreux travaux en sociologie de l'action publique ont mis en avant les spécificités de l'organisation du secteur agricole en France (Muller 1984, 1990, 2000, Perraud 2001, Fouilleux 2000). Pierre Muller notamment a montré comment l'organisation corporatiste du secteur agricole dans les années 1960 est remise en cause dans les années 1980 à la faveur de la décentralisation (et de l'apparition de nouvelles stratégies locales) (Muller 1990) et de la transformation du contexte européen (MÜLLER, 1984; MÜLLER, 2000; FOUILLEUX, 2000)<sup>112</sup>. Si l'organisation corporatiste du secteur s'affaiblit à partir de 1960, elle laisse des empreintes non négligeables dans l'organisation et l'administration de la filière industrielle. Les deux particularités sectorielles principales que nous retrouvons dans ces pôles de compétitivité sont : le poids important des organismes de filières et un lien accru aux problématiques de développement local et notamment rural, une sorte d'ancrage au terroir.

Tout d'abord, les pôles sous tutelle du MAAF connaissent en effet une surreprésentation

112. Pierre Muller analyse l'impact des transformations des représentations du métier d'agriculteur et du monde rural au cours du XXe siècle sur les référentiels de la politique française. Du référentiel « *modernisateur* » des années 1960 (avec la technicisation du milieu agricole et de l'agriculteur-ingénieur) au référentiel « *de marché* » des années 1980, il montre comment le secteur agricole est contraint de s'ouvrir par la remise en cause de l'Etat Providence (agricole) et l'ouverture à l'Europe. La Commission européenne devient progressivement l'acteur et le lieu des négociations ; les autorités politiques ainsi que les organisations professionnelles qui régulaient jusque là les politiques agricoles se voient dépassées par les enjeux de régulation internationale qu'impose le référentiel du marché (MÜLLER, 2000).



des organismes de filière. Pierre Muller a bien montré comment l'administration de la filière agricole s'est appuyée sur un modèle corporatiste et sur l'intermédiaire d'organismes de filières comme la FNSEA, encore très présents dans la gestion de la filière. Nous les retrouvons parmi les membres des pôles de compétitivité qui, à la différence d'autres secteurs, en comptent un nombre important. Par exemple, les sylviculteurs du pôle Xylofutur n'adhèrent pas à titre individuel, mais au travers de l'organisme qui les représente comme nous l'explique la chargée de mission du pôle :

*« Alors pour les sylviculteurs, on n'a pas d'adhérents sylviculteurs en direct en tant que tels, mais on les a à travers le CISSO et les ETF... Ils sont tellement nombreux et la plupart des sylviculteurs sont des propriétaires forestiers privés... »* (Un chargé de mission, pôle Xylofutur, septembre 2013)

Nous avons vu précédemment que les pôles concernés sont bien souvent créés à l'initiative des acteurs académiques, mais en s'appuyant largement sur des organismes de filières : la FIBA pour Xylofutur, la FRCA et la LRIA pour Qualiméditerranée.

Ensuite, le développement de l'agriculture a longtemps été considéré comme allant de pair avec le développement rural. L'agriculture de production spécialisée et le passage à un référentiel de marché tendent à faire de l'exploitation agricole une entreprise comme les autres. Une tension existe dès lors entre les formes d'exploitations multifonctionnalisées, privilégiant l'inscription territoriale et les relations avec la société locale ; et le développement d'exploitations (et d'entreprises) spécialisées et centralisées, privilégiant une organisation sectorielle des industries agroalimentaires. Cette tension se traduit nécessairement par des tensions politiques entre différents niveaux : développement local *versus* développement industriel (national et international). Comment les pôles de compétitivité se positionnent-ils par rapport à cette tension ? Pierre Muller formulait déjà cette problématique en 2000 :

*« Il est clair que l'appui au développement d'une agriculture territorialisée et soucieuse de son environnement aura beaucoup de difficultés à se situer dans le cadre d'une politique sectorielle articulée sur la filière agroalimentaire. L'agriculture de service est par définition, en prise sur le développement local. De ce fait elle est, beaucoup plus que l'agriculture de production, susceptible de faire l'objet de politiques locales ou régionales associant les élus ruraux soucieux du développement économique de leur localité. Accroissement de l'exigence de compétitivité d'un côté, prise en compte croissante des exigences liées au territoire et à l'environnement, tel est le nouveau contexte de la politique agricole française (Hervieu 1996). Ces deux évolutions définissent le nouveau cadre conceptuel de cette politique, celui à partir duquel se construit un nouveau référentiel. »* (MÜLLER, 2000, p. 7)

Ainsi, la question concernant les tensions entre politique d'aménagement et politique industrielle, et entre politique de développement et politique de spécialisation, qui se pose en filigrane de notre thèse depuis le début, revient au centre du débat avec les pôles agroalimentaires. La gestion des pôles agroalimentaires doit-elle privilégier une logique de développement local (et de terroir) ou bien une organisation industrielle mondialisée (économie de la compétitivité) ?

Pour conclure, ces pôles agro-industriels font l'objet de caractéristiques qui leur sont propres et qui ne facilitent pas leur bon démarrage. En effet, issus de filières segmentées et hétérogènes, ils sont rarement portés par un acteur industriel fort faisant consensus. Par ailleurs, les collectivités les soutiennent peu du fait qu'ils ne correspondent pas (dans un premier temps en tout cas) à l'image projetée du pôle de compétitivité. Enfin, ils ressentent plus que d'autres pôles la tension de la politique des pôles qui nous intéresse entre stratégie de développement local et stratégie de spécialisation industrielle. Nous verrons dans la partie III que ces contraintes ne prédéterminent pas leur trajectoire.

## 4 Conclusion

En conclusion de ce chapitre, l'analyse de l'émergence des candidatures des pôles du Sud-Ouest nous a permis d'identifier que l'appel à projets est saisi par les acteurs régionaux, tant industriels qu'académiques ou politiques, en fonction des contextes industriels et politiques régionaux. Des distorsions entre le poids industriel des secteurs et la hiérarchisation des candidatures révèlent des enjeux à la fois sectoriels et politiques importants et témoignent d'un mouvement de territorialisation de la politique des pôles de compétitivité. En ce qui concerne les enjeux sectoriels, il ressort que les domaines organisés en filière industrielle hiérarchisée et portée par des donneurs d'ordre sont plus propices à la construction d'un consensus et à l'émergence d'un pôle que des filières plus segmentées et hétérogènes. Par ailleurs, les domaines ou technologies high-tech vont être favorisés par les acteurs politiques régionaux. En ce qui concerne les enjeux politiques, on observe que bien que le rôle des collectivités ait été limité par le législateur, celles-ci s'investissent dans la politique et orientent les candidatures en faveur des pôles high-tech. Regardons dès lors plus en détail comment se manifeste cet engagement des collectivités dans les pôles au-delà du soutien aux candidatures.

## ———— CHAPITRE 5 ————

---

# L'INTÉGRATION DES PÔLES DANS DES SYSTÈMES DU DÉVELOPPEMENT LOCAL DIFFÉRENTS : COMPORTEMENTS CONTRASTÉS DES COLLECTIVITÉS

---

Le rôle des collectivités dans la constitution et la gouvernance des pôles devait initialement être limité (chapitres 2 et 3). Il est cependant plus important que prévu dans l'émergence des pôles et l'orientation des candidatures (chapitre 4). Comment, dans les faits, les collectivités perçoivent-elles les pôles et les intègrent-elles à leurs outils de développement local ? Nous verrons que si certaines ont quelques réticences à s'engager dans la politique des pôles (cas de Montpellier et de la région Languedoc-Roussillon souligné précédemment), toutes s'impliquent finalement en fonction de leurs spécificités et de leurs intérêts.

La politique des pôles s'adresse au niveau régional : à l'État déconcentré pour les fonctions stratégiques et de suivi quotidien ; et au niveau décentralisé pour que les pôles s'intègrent aux politiques régionales de développement économique (chapitre 3). Nous avons vu que les conseils régionaux acquièrent progressivement un rôle stratégique à partir de 2013, date à partir de laquelle ils copilotent les contrats de performance et désignent un correspondant régional de chaque pôle au sein de leur service. Ils deviennent également représentés au comité de pilotage national par l'ARF. Ainsi, alors même que les interactions pôles – collectivités avaient été initialement limitées par le législateur, l'articulation entre le rôle des pôles et les stratégies de développement économique des collectivités apparaît de plus en plus cruciale.

Au-delà du soutien au dossier de candidature, comment les collectivités soutiennent-elles les pôles de compétitivité et interagissent-elles avec eux ? Et comment ces derniers s'intègrent-ils dans le paysage du développement local ? Nous avons vu dans le chapitre précédent que

différents types d'acteurs étaient à l'initiative des pôles (des industriels, des académiques, et parfois des élus) et que les différents secteurs dans lesquels ils étaient définis conditionnaient leur accès à l'innovation, à l'acteur étatique, ou à l'élu local. Voyons désormais comment, passé le moment de leur labellisation, les pôles s'intègrent dans différents contextes locaux. Nous aborderons leurs impacts dans le système de gouvernance locale, les jeux de pouvoir locaux et les modalités de leur appropriation par les acteurs politiques locaux nous intéressent pour montrer que le fonctionnement des pôles est conditionné non seulement par le type d'acteur qui le porte (industriels, académique, élu), par les différences sectorielles (vus au chapitre précédent), mais encore par les caractéristiques de la gouvernance locale dans laquelle ils émergent. Nous abordons ce contexte local en trois temps :

- Nous présentons dans un premier temps les caractéristiques originales de la décentralisation de la compétence du développement économique comme compétence partagée,
- Ceci nous permettra ensuite de comparer les systèmes de développement local mis en place dans les régions Aquitaine et Midi-Pyrénées,
- Nous aborderons enfin le rôle des métropoles et de l'aménagement économique.

Rappelons ici que notre enquête concernant les environnements politico-administratifs s'est déroulée de deux manières :

- D'abord auprès des services techniques des métropoles<sup>113</sup> de Montpellier, Bordeaux et Toulouse. Nous avons rencontré les interlocuteurs des pôles de compétitivité qui sont la plupart du temps rattachés à la direction du développement économique de ces collectivités. Ces entretiens se sont déroulés de l'automne 2011 au printemps 2012. Pour enrichir nos données, nous nous sommes appuyées sur l'enquête de Gilles Crague concernant l'intervention de ces mêmes collectivités dans le développement économique de leur territoire, réalisée dans le cadre du programme POPSU. Ainsi, notre section 3 concernant l'intervention des métropoles dans les pôles se fonde sur des données datant de 2007 (enquête POPSU) à 2012 (CRAGUE, 2009). Elle ne prend que peu en compte les évolutions plus récentes (changements de mandatures et d'organisation éventuelle des services, etc.) et illustre l'intervention des collectivités intercommunales dans les pôles à un moment donné (2007-2012).
- Ensuite, notre enquête concernant le niveau régional s'est principalement focalisée sur les régions Aquitaine et Midi-Pyrénées<sup>114</sup> et s'est déroulée du printemps 2013 au printemps 2014. Dans le cadre de cette enquête, nous avons rencontré les services des conseils régionaux, des agences régionales de développement ainsi que des services déconcentrés de l'État (Direccte et Draaf) en relation avec les pôles étudiés. La section 2 de ce chapitre s'appuie en grande partie sur cette partie de l'enquête et rend compte

---

113. Au moment de l'enquête en 2012, communauté urbaine de Bordeaux (CUB), communauté urbaine du Grand Toulouse (CUGT), et communauté d'agglomération de Montpellier.

114. Nous avons choisi de nous focaliser sur ces régions car elles représentent les régions principales de 5 des 6 pôles étudiés. De cette manière, les relations entre le pôle Qualiméditerranée, en région Languedoc-Roussillon, et son environnement politico-administratifs régional ne sont abordées qu'au travers du point de vue du pôle. Nous n'avons rencontré ni les acteurs du conseil régional, ni des services déconcentrés en Languedoc-Roussillon.

d'une période bornée entre 2005<sup>115</sup> et 2014.

## 1 Introduction à la décentralisation de la compétence du développement économique, la problématique de l'alignement des stratégies

La décentralisation de la compétence du développement économique est tout à fait particulière car ne correspond pas aux principes fondamentaux de la décentralisation. Avant la loi Notre en 2015, la compétence du développement économique n'est pas affectée en totalité (en tant que « *bloc de compétence* ») à un échelon décentralisé, mais est partagée entre l'État et chacune des collectivités territoriales. Elle est considérée par le législateur comme inhérente à la légitimité de chaque collectivité à maîtriser le développement de son territoire. Ainsi, les lois Defferre autorisent en 1982 « *les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que les régions (...), lorsque leur intervention a pour objet la création ou l'extension d'activités économiques [à]accorder des aides directes ou indirectes à des entreprises* ». Comme le résume Christophe Demazière, les aides directes « *entraînent un flux financier de la collectivité locale vers l'entreprise* » tandis que les aides indirectes « *portent plutôt sur l'amélioration de son environnement* » (DEMAZIÈRE, 2002, p. 6). Ainsi, depuis ces lois Defferre, les collectivités peuvent intervenir directement ou indirectement auprès des entreprises de leur territoire, ce qui a pour effet de renouveler leurs modes d'action et de les rendre plus indépendantes vis-à-vis du centre. Comme le souligne Deborah Galimberti dans sa thèse « *gouverner le développement économique des territoires : entre politique et société* », on assiste à une pluralisation des acteurs du développement économique. L'action économique devient, dès les années 1980, un levier considérable des stratégies de légitimation politique des différents élus locaux (GALIMBERTI, 2016).

Or, un effet corolaire à cette ouverture réside dans une indéniable complexification du système de développement économique local. Les interventions des collectivités sont souvent éparpillées, hétérogènes, et parfois redondantes. Un rapport de la Cour des comptes dresse en 2007 un bilan peu élogieux des « *aides des collectivités territoriales au développement économique* » (COMPTES, 2007). Il met en évidence que les collectivités ont expérimenté, depuis les années 1980, différents aspects de l'intervention économique et que l'hétérogénéité des dispositifs a pour effet de réduire leur lisibilité et leur efficacité. Les auteurs parlent de « *confusion institutionnelle* », de « *millefeuille* ». Christophe Demazière parle quant à lui de « *politique de séduction* » (DEMAZIÈRE, 2002). Pour ajouter à cette confusion institutionnelle, outre les différents dispositifs d'aides existants (direct ou indirect, hard ou soft), les acteurs ou les organismes en charge du développement économique se multiplient. Non seulement les trois - puis quatre - niveaux de collectivités sont habilités à mener des actions en faveur du développement économique de leur territoire – et se dotent dans cette perspective de services techniques en interne – mais en plus, ces collectivités s'appuient sur

---

115. Nos entretiens s'ils se déroulent de 2013 à 2014 portent pour la plupart sur l'évolution des relations entre ces acteurs et les pôles à partir de la labellisation des pôles.

des organisations satellites – services externes – pour pallier à leur manque d'expertise dans ce domaine. De multiples comités d'expansion, agences de développement économique ou d'innovation, centres de recherche et d'innovation technologique (CRITT), etc. coexistent et se juxtaposent dans un même périmètre géographique.

Toutefois, si cette compétence du développement économique reste partagée entre l'État et les différents échelons de collectivités, une hiérarchisation des rôles s'effectue rapidement entre les niveaux. Les régions s'érigent progressivement en chefs de file et responsables de la définition du régime d'aides aux entreprises (en ce qui concerne les aides directes). Depuis l'acte II de la décentralisation, elles sont appelées à définir un document qui encadre ces régimes d'aides : le schéma régional de développement économique (SRDE). Cette tendance s'approfondit depuis la mise en place des stratégies régionales d'innovation (SRI), qui conditionnent l'obtention des fonds structurels européens (à partir de 2014). Depuis les années 1980, les conseils régionaux s'étoffent donc et acquièrent une expertise certaine en matière de développement économique. Ils sont de cette façon de moins en moins dépendants des services déconcentrés (et notamment des Direccte) quant aux stratégies à mener, au soutien à apporter aux entreprises, à l'expertise plus générale de l'intervention économique. Cette montée en expertise des conseils régionaux va leur permettre d'élaborer et de suivre une véritable stratégie régionale de développement économique. Si cette tendance est générale, néanmoins leurs stratégies sont différenciées. En effet, comme le soulignent Romain Pasquier et Deborah Galimberti, ces régions n'ont pas les mêmes capacités à s'approprier cette compétence. D'après Deborah Galimberti, cette hétérogénéité peut s'expliquer par deux facteurs : « *d'une part, les rapports de force interinstitutionnels entre échelons infrarégionaux et, d'autre part, les modes de relations cultivées avec les acteurs privés, et plus particulièrement les difficultés rencontrées par les intérêts économiques à se structurer à cette échelle* » (GALIMBERTI, 2015)<sup>116</sup>. La loi NOTRe confirme en 2015 ce rôle central du conseil régional dans la définition des stratégies économiques (au travers des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation) et de développement économique régional en général.

Le niveau intercommunal (ou plus récemment métropolitain) est aussi très impliqué sur le sujet et notamment au travers des aides indirectes concernant principalement l'aménagement de zones d'activités et la promotion d'une offre immobilière spécialisée pour les entreprises (DEMAZIÈRE, 2002). Des rivalités entre métropoles et régions peuvent alors émerger (GALIMBERTI, 2015). Enfin, le rôle des services étatiques (et notamment des Direccte) reste prégnant et limite l'autonomie des collectivités jusqu'en 2015. A partir des années 2000, de nombreux auteurs soulignent en effet le retour d'un « *État régulateur* » au travers de sa nouvelle politique industrielle et des appels à projets nationaux qui conditionnent de manière croissante les financements des projets structurants pour le développement local (AUST et

---

116. Soulignons à ce propos que si Daniel Béhar et Philippe Estèbe affirment à la suite d'une analyse comparative de douze SRDE que ces documents se ressemblent et témoignent d'un certain mimétisme des conseils régionaux dans leur réflexions prospectives (les auteurs parlent d'un « *air de famille* »), nous considérons que cela ne remet pas en question l'existence de différentes capacités d'action de ces collectivités (BÉHAR et ESTÈBE, 2006)

CRET, 2012 ; EPSTEIN, 2008 ; GALIMBERTI, 2015). Les pôles de compétitivité entrent dans cette catégories de dispositifs définis par l'État mais nous pouvons aussi citer les dispositifs et équipements prévus dans le cadre du programme d'investissement d'avenir qui ont pour objectif la structuration des milieux industriels (SATT, IRT, PFMI, etc.) et académiques (Labex, Equipex, etc.).

Une problématique ressort alors particulièrement de cette situation : celle de « *l'alignement* ». Cette question de l'alignement a été posée à l'échelle intercommunale par Gilles Crague dans son rapport de recherche POPSU sur les « *interventions économiques métropolitaines : de l'aménagement économique au développement économique 2006-2009* ». D'après son enquête, elle concerne « *à la fois l'alignement entre la stratégie et l'opérationnel, mais aussi l'alignement des différentes unités opérationnelles les unes avec les autres* » (CRAGUE, 2009, p. 5) d'un même niveau de collectivité. Nous étendons cette problématique à l'alignement des différents niveaux décentralisés et déconcentrés (d'un point de vue stratégique et opérationnel). Cette question de l'alignement est prégnante pour interroger la manière dont les pôles de compétitivité s'intègrent dans des systèmes dense et complexe de dispositifs et d'acteurs du développement local. Quels types de lien entretiennent-ils avec les autres acteurs ? On constate que l'articulation d'un pôle aux dispositifs de développement économique régionaux préexistants varie d'une région à une autre, et même d'un pôle à un autre au sein d'une même région et dépend des modalités d'alignement en place entre ces dispositifs. Analyser la territorialisation des pôles implique donc d'étudier les différents acteurs publics et parapublics locaux qui interagissent avec les pôles étudiés :

- Les acteurs du développement économique local. Homologues des pôles de compétitivité, ils se voient attribuer des missions d'accompagnement des entreprises et de compétitivité des territoires (les agences de développement économique, les chambres consulaires, les clusters, etc.)
- Les acteurs du système politico-administratif local en lien avec les pôles dans le cadre de la mise en œuvre de la politique des pôles de compétitivité et de son financement (et principalement les conseils régionaux et les métropoles).

## 2 Une appropriation des pôles différenciée selon les régions : volontarisme *versus* cohésion

Les stratégies d'intervention dans le développement économique des régions Aquitaine et Midi-Pyrénées sont tout à fait différentes, ce qui induit un rapport distinct aux pôles. D'après nos interlocuteurs, un premier contraste est lié à la différence de personnalité des élus régionaux (en 2013). Tout en étant du même bord politique (PS), le président de la région Aquitaine est considéré comme plus revendicatif qu'en Midi-Pyrénées. Cette caractéristique nous est souvent mentionnée lors de nos entretiens. Les deux extraits d'entretien suivants, témoignant d'un point de vue en faveur de l'un ou de l'autre de ces présidents, permettent de prendre la mesure de cette implication politique plus forte dans la région Aquitaine :

- Sur la stratégie de l'Aquitaine :

« *En tout cas, nous, on a un président qui pour le coup juge que c'est beaucoup trop depuis Paris que le système n'est pas assez décentralisé, qu'on ne fait pas suffisamment confiance aux acteurs territoriaux. Alors même que, sur cette problématique des clusters, leur raison d'être est bien liée à leur ancrage sur des territoires. Il y a des interactions entre les acteurs de ces territoires. (...) Et la région n'est pas moins bien placée que l'État pour juger de la pertinence d'un projet sur un sujet.* » (Un chargé de mission, Conseil régional d'Aquitaine, novembre 2013)

— Sur l'effacement de Midi-Pyrénées :

« *C'est à dire qu'on a des personnalités très fortes en Aquitaine : Juppé et Rousset. On a des personnalités très différentes en Midi Pyrénées : Malvy a été un ancien ministre, mais Juppé a été premier ministre et tout. Rousset est hyperactif sur le terrain versus Cohen qui est très effacé et Malvy qui est en fin de règne. Donc si vous voulez on a une région Aquitaine qui a un poids politique important. Ils ne font que revendiquer.* » (Président du pôle Aerospace Valley, février 2012)

De plus, le président de la région Aquitaine est également président de l'association des régions de France (ARF), ce qui confirme son poids politique et sa capacité à revendiquer une certaine autonomie des collectivités (et notamment du niveau régional) par rapport à l'État. Un des effets de cette caractéristique régionale réside dans le fait que les relations État-région en Aquitaine sont plus tourmentées, du moins « *au niveau politique* » (d'après nos interlocuteurs), alors qu'en Midi-Pyrénées elles se font « *en bonne intelligence* » (ibidem.) et sont présentées comme partenariales. Les impacts de ces spécificités régionales nous intéressent à trois niveaux :

- Sur les choix stratégiques en matière de politique de cluster,
- En matière d'accueil et de suivi des pôles de compétitivité,
- En ce qui concerne les relations entre les pôles de compétitivité et les agences locales de développement.

## 2.1 L'illustration par les politiques de cluster : clusters régionaux ou labellisés par l'État ?

### 2.1.1 Question de vocabulaire : les différents types de cluster et leurs interactions

Les clusters considérés comme « *régionaux* » par nos interlocuteurs sont des structurations locales ne suscitant ou n'ayant reçu aucun label de l'État. Généralement de statut associatif, ces réseaux rassemblent un « *ensemble de décideurs qui créent et entretiennent un système relationnel leur permettant d'augmenter leurs opportunités d'affaires et de croissance* » (d'après la définition de la DATAR). Ils sont souvent très ancrés localement, car issus d'une demande industrielle locale. Un certain flou entoure ces structures appelées plus communément « *cluster* ». Sur le terrain, on observe une différence assez nette entre ces clusters dits régionaux et les clusters qui bénéficient d'un label national.



Revenons sur les différences principales entre les labels de l'État en termes de cluster. Les grappes d'entreprises sont des regroupements d'entreprises provenant souvent d'une même filière. Souvent définies comme complémentaires des pôles de compétitivité, elles sont constituées majoritairement de PME/TPE et proposent des services et actions en général proches du marché, pour les entreprises, alors que les pôles de compétitivité se positionnent sur la R&D collaborative, en amont du marché. Cette politique des grappes d'entreprises, impulsée en 2009, succède et est considérée comme la rénovation de la politique des « *systèmes productifs locaux* » (SPL), premier dispositif de cluster lancé par la DATAR en 1999. Les principales différences entre les trois types de cluster labellisés par l'État sont présentées dans le tableau 5.

TABLEAU 5 – Trois types de cluster labellisés par l'État

Les labels de l'État	Systèmes productifs locaux (1999)	Pôles de compétitivité (2004)	Grappes d'entreprises (2009)
Acteurs visés	Entreprises (unités productives)	Entreprises, organismes de formation et de recherche	Entreprises
Entreprises visées	PME/TPE	PME/PMI/Groupes	PME/TPE
Cycle économique visé	Mise sur le marché	Phase amont de l'innovation, R&D collaborative	Tous
Enveloppe budgétaire	Une dizaine de millions d'euros en tout	1,5 milliard d'euros par trois ans	20 millions d'euros pour 2010-2011

Source : Lucie Renou, d'après le site web de la DATAR consulté le 19 mai 2012

Les missions sont assez clairement réparties entre les Systèmes productifs locaux, qui interviennent en soutien aux territoires industriels plus ou moins en déclin, et les pôles de compétitivité, qui ont pour objectif de booster les champions nationaux pour être performant au niveau mondial. Cependant, les grappes d'entreprises quant à elles, censées reprendre les anciens SPL, ne sont pas aussi clairement positionnées et leurs frontières avec les pôles sont plus floues. D'une part, les appels à projets grappes ne se situent pas sur un cycle économique précis, mais intègrent aussi bien les projets proches de la mise sur le marché que les projets d'innovation. D'autre part, depuis 2013, les pôles sont clairement invités à rapprocher leurs actions de la mise sur le marché dans le cadre de l'ère 3 de la politique des pôles comme vue dans le chapitre 2. Nous observons ainsi un double mouvement des missions des grappes vers celles des pôles à partir de 2009 et des missions des pôles vers celles des grappes à partir de 2013.

La problématique de l'alignement se pose ainsi à l'échelle même des différents dispositifs de cluster qui peuvent coexister dans un même périmètre territorial et/ou thématique. Nous aborderons quelques exemples d'alignement ou de non alignement de ces structures dans la suite de cette section. Mais soulignons dès maintenant qu'il ressort de notre enquête que les recouvrements thématiques et territoriaux n'amènent pas particulièrement les structures

à travailler en partenariat (entre le pôle Aerospace Valley et la grappe Mecanic Valley ou bien entre le pôle Xylofutur et le cluster bois du fumelois par exemple). Leurs liens de complémentarité sont paradoxalement plus exploités lorsque leur recouvrement n'est que thématique ou territorial. Ils développent alors plus facilement des actions en commun. On l'observe par exemple entre Cancer Bio Santé, Aerospace Valley et Digital Place pour les dispositifs de clusters toulousains et entre le pôle Route des lasers et l'Optics Valley pour les dispositifs de cluster sur le laser.

Enfin, en ce qui concerne les relations des pôles de compétitivité entre eux, deux cas de figure se présentent : les pôles d'un même territoire et les pôles d'une même thématique. En ce qui concerne les relations entre les pôles d'une même thématique, elles semblent tout à fait variables et ponctuelles (sur un projet précis, au cours d'un événement, etc.) et ne font pas l'objet d'un développement détaillé ici. Toutefois, les relations entre les pôles d'un même territoire sont plus intéressantes à étudier, notamment lorsque leurs thématiques sont considérées comme complémentaires. En Midi-Pyrénées, ces relations s'inscrivent dans une stratégie de diversification économique du territoire et sont relativement bonnes et étroites. Les pôles Aerospace Valley et Cancer Bio Santé sont ainsi partenaires sur de nombreux projets en e-santé, par exemple des projets qui allient les technologies des systèmes embarqués au marché de la santé. Il en va de même avec Agri Sud Ouest Innovation qui peut bénéficier des technologies provenant de la filière aéronautique, espace et systèmes embarqués d'une part, et du marché de la santé d'autre part (par exemple, au travers du domaine de la nutrition). Ces stratégies dites d'« *interclustering* » nous ont été présentées maintes fois au cours de nos entretiens avec les différents pôles et s'inscrivent même dans une volonté partagée de diversification économique de la région.

*« La logique des pôles est une logique de cloisonnement au départ. L'idée était de concentrer des choses sur des régions... donc de... enfin pas de refermer, mais quand même, il y avait un aspect de constituer un noyau. Donc après cette phase-là d'accumulation primitive, maintenant on va commencer à regarder ce qui se passe ailleurs et lever la tête du guidon. L'innovation elle se fait aussi à la croisée des filières et donc on a aussi intérêt à rencontrer un certain nombre de pôles comme ça pour structurer des échanges avec. Parce qu'on a besoin de leurs technologies ou de nouveaux marchés et réciproquement. Moi, je le vois comme ça. Après, là on est un peu au milieu du gué, mais ce qui va être intéressant c'est de voir si on réussit cette partie diversification. C'est-à-dire que si vous revenez dans vingt ans et que l'image de la région toulousaine ne serait plus uniquement Airbus, mais des mecs super bons en mécanisation de l'agriculture, ou Massy Ferguson s'est installé ici avec toute son unité de recherche sur les tracteurs intelligents du futur... Là, on aura réussi. »* (Directeur adjoint du pôle Aerospace Valley, octobre 2012)

Différents types d'organisation coexistent donc au sein même des dispositifs de cluster. Nous retenons que des problèmes de recouvrement thématique et/ou territorial peuvent se poser notamment entre les pôles de compétitivité, les grappes d'entreprises (tous deux labels nationaux) et les clusters dits régionaux, lorsqu'ils sont définis sur un même périmètre thématique et territorial. Toutefois, nombre de ces structures développent des complémentarités

et travaillent en partenariat sur des sujets d'interclustering. Nous analysons par ailleurs dans le chapitre 6 la manière dont les pôles de compétitivité développent de plus en plus d'actions entre eux, en particulier au travers de l'association française des pôles de compétitivité.

### 2.1.2 La stratégie de l'Aquitaine en faveur de l'émergence de clusters régionaux

La dépense intérieure de R&D (DIRD) en Aquitaine (privée et publique) est moins importante qu'en Midi-Pyrénées. Cependant, les acteurs rencontrés soulignent pour la plupart que le conseil régional est l'un des plus investis de France dans le défi de l'innovation. Il consacre 10% de son budget à ce domaine, ce qui est considérable (environ 100 millions d'euros par an). Cette politique considérée comme « *volontariste* » d'après la plupart de nos interlocuteurs, peut aussi être perçue comme un « *gaspillage d'argent public* » pour ses détracteurs (d'après le journal L'expansion, 13 novembre 2013). En effet, d'après cet article de L'expansion « *gaspillage d'argent public : des doublons à foison* », la région Aquitaine arrive deuxième au « *palmarès de l'empilement des structures dédiées à l'attractivité du territoire et à l'accompagnement des entreprises* » avec 94 organismes en 2013 (1 000 emplois dans ce domaine, et un budget annuel de 900 millions d'euros). Elle arrive après la région Rhône Alpes qui en compte 134. D'après le rapport de la cour des comptes, la région Aquitaine arrive également en troisième position en ce qui concerne le nombre de régimes d'aide, avec 391 régimes, derrière la région Rhône Alpes (434) et la région Auvergne (395) en 2009.

En matière de développement économique local, une des stratégies fortes du conseil régional est de faire émerger et de suivre un grand nombre de clusters. On en compte une trentaine en 2013, dont vingt-cinq sont suivis et financés par la région. Parmi ces clusters, nous retrouvons les pôles et les grappes d'entreprises, qui font l'objet d'un label national, mais aussi de nombreux autres clusters dits « *régionaux* ».

« *En Aquitaine, on accorde beaucoup de place aux clusters qui ne sont pas forcément labellisés par l'État mais que la région Aquitaine a concrètement contribué à faire émerger avec l'aide de son agence sur tout un tas de nouveaux domaines, soit sur un plan industriel, soit sur un plan technologique.* » (Un chargé de mission, Conseil régional d'Aquitaine, novembre 2013)

Par ailleurs, pour poursuivre cette politique, les actions du conseil régional ne s'appliquent plus seulement à faire émerger et suivre de multiples clusters, mais elles visent depuis 2011 à les faire collaborer entre eux, ce que nos interlocuteurs au conseil régional appellent l'interclustering. Il s'agit de mettre en relation les clusters entre eux afin de faire émerger des projets collaboratifs à l'interface des différentes filières (par exemple entre la filière laser et la filière santé). Cette stratégie s'inscrit dans l'objectif de smart specialization prônée par la Commission européenne pour définir des Stratégies régionales d'innovation sur des niches spécialisées.

« *Et justement tout ce travail sur l'interclustering depuis trois ans permettait déjà d'identifier tous les croisements entre les filières et les thématiques au croisement des dif-*

*férentes filières qui nous permettait d'avoir peut-être... de nous distinguer d'autres régions françaises voire européennes. » (ibidem.)*

Ainsi, nous pouvons considérer que le conseil régional intervient dans le développement industriel à trois niveaux : aux niveaux de l'entreprise, des clusters, et de l'environnement des clusters.

Enfin, soulignons que cette stratégie du conseil régional n'est pas soutenue par tous les acteurs du développement économique local au premier rang desquels les services déconcentrés de l'État. Les acteurs rencontrés au sein des Direccte notamment ne sont pas en phase avec cette stratégie de faire « *pousser des clusters comme des champignons* » (d'après leur expression) et soulignent la dépendance de ces clusters régionaux aux fonds publics. Toutefois, si cette stratégie constitue un point de désaccord entre les deux acteurs régionaux, nos interlocuteurs concèdent que le travail du conseil régional est volontariste et pertinent vis-à-vis des problématiques territoriales. D'après eux, cette politique de cluster serait principalement liée à des enjeux de « *communication politique* ».

*« Tout en disant ça, pour en avoir discuté avec nos homologues dans d'autres régions, on a quand même un conseil régional qui est pertinent sur les sujets économiques. Je veux dire, il y a des régions pour lesquelles le conseil régional n'est pas du tout au niveau. Là, franchement le conseil régional est très bon. Il connaît bien son territoire, il connaît bien les problématiques. Voilà. Après, on rentre dans les enjeux de communication politique. (...) Le "cluster robotique" : franchement, il n'y a pas une boîte qui fait de la robotique en Aquitaine, disons les choses. Ou ils en ont peut-être trouvé trois... Et même s'il y a un enjeu de robotique est-ce que monter un cluster est la meilleure chose à faire ? J'en doute. Mais après, voilà ce n'est pas non plus des millions d'euros mis derrière... ça va être un chargé de mission ADI, qui pour le coup peut faire des choses de très pertinentes en termes de robotique. C'est peut-être juste que le label cluster est utilisé à tort et à travers... »*  
(Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

Les stratégies du conseil régional, qui valorisent voire impulsent de nombreuses initiatives locales, et celles des services déconcentrés du ministère de l'Industrie, qui préféreraient rationaliser le système de développement économique local, ne sont donc pas complètement alignées.

### **2.1.3 La région Midi-Pyrénées limite ses financements aux clusters labellisés**

Cette stratégie de suivre toute une panoplie de clusters régionaux diffère catégoriquement de la stratégie du conseil régional de Midi-Pyrénées, qui limite son soutien aux clusters labellisés au niveau national. Le conseil régional soutenait les clusters régionaux, dans une certaine mesure, jusqu'en 2009. Or, depuis que l'État multiplie les appels à projets nationaux concernant diverses structures de développement économique de type cluster (pôles de compétitivité en 2004, grappes d'entreprises en 2009, et structures du programme d'investissement d'avenir depuis 2010), la région se focalise sur les clusters dits « *labellisés* ». En

effet, depuis la politique des grappes d'entreprises, la région Midi-Pyrénées a choisi de ne participer financièrement qu'aux structures recevant un label national (en ce qui concerne les aides au fonctionnement et non pas le financement d'actions collectives).

*« Pour les associations loi 1901 hors pôle et grappe d'entreprises, la région ne souhaite plus financer le fonctionnement. Parce que sinon vous imaginez toutes les associations loi 1901 qui viendraient au guichet de la région ? Ça devient un critère de sélection. . . Donc dès que c'est hors grand emprunt, plateforme mutualisée d'innovation, pôle de compétitivité, on ne finance pas. »* (Un chargée de mission, Conseil régional de Midi-Pyrénées, mai 2013)

Ce comportement de la part du conseil régional a des conséquences sur l'organisation du milieu local et peut aller jusqu'à faire disparaître certains clusters régionaux. L'exemple de Bio Médical Alliance est assez représentatif de ce phénomène. Association créée en 2009, BMA regroupe 77 membres dans le secteur de la santé (entreprises, laboratoires, consultants, etc.). L'association n'a pas souhaité répondre à l'appel à projets national concernant les grappes d'entreprises. Or, depuis, elle est concurrencée par les pôles de compétitivité (Cancer Bio Santé), les grappes d'entreprises (Digital Place) et les plateformes d'innovation (Platines) pour obtenir des financements publics. C'est moins le fait qu'elle n'ait pas de financement que le fait que les autres structures soient subventionnées qui la pénalise.

*« C'est vrai qu'aujourd'hui ils [BMA] ont quelques difficultés à survivre parce qu'ils n'ont pas répondu à l'appel grappes d'entreprises. Ils ne sont pas pôle de compétitivité donc ils n'ont pas de financements récurrents des collectivités territoriales pour leur fonctionnement contrairement à CBS et à Digital Place enfin. . . à toutes les autres structures qui émanent d'un appel à projets de l'État le plus souvent. Donc en fait BMA ne vit que par les cotisations de ses adhérents, qui sont quand même minimales ; et par les actions collectives qu'ils sont en mesure de monter et d'assurer. »* (Un chargée de mission, Conseil régional de Midi-Pyrénées, mai 2013)

Les stratégies des conseils régionaux impactent donc la place des pôles dans ces écosystèmes du développement économique. En effet, dans un cas (Midi-Pyrénées) les pôles de compétitivité (ainsi que les autres structures labellisées par l'État) vont avoir tendance à structurer et hiérarchiser l'écosystème du développement local, tandis que dans l'autre (Aquitaine), les pôles représentent des clusters parmi d'autres, voire parfois moins pertinents que d'autres. Ainsi, la région Aquitaine peut soutenir plusieurs clusters sur une même thématique tant qu'elle considère que leur mission ne se recouvrent pas. Elle participe par exemple à plusieurs clusters dans le domaine du bois : Xylofutur et le cluster bois du fumelois. Si nous avons vu que son soutien au pôle Xylofutur est moins important qu'à d'autres pôles, la région tient à encourager un autre cluster bois (du fumelois) qui a pour objectif de favoriser la mutation d'un territoire en difficulté.

*« L'idée de la démarche est de maintenir un pool d'entreprises nécessaire à la vie rurale, de conserver des emplois existants sur un territoire en difficulté, d'essayer d'ouvrir les débouchés et favoriser l'utilisation des bois locaux, etc. Ces problématiques peuvent aussi se poser à l'échelle de Xylofutur, mais l'objectif d'un pôle n'est pas forcément de réaliser de*

*façon aussi fine et au plus près d'un seul territoire... Un pôle est plutôt basé sur le développement de l'innovation et de la R&D. On n'est pas forcément dans la même dynamique* » (Un chargé de mission, Aquitaine Développement Innovation, novembre 2013)

Ainsi nous retenons de ces deux stratégies que d'un côté lorsqu'il y a frottement thématique entre plusieurs clusters, la région Midi-Pyrénées aura tendance à s'aligner avec les structures labellisées par l'État (notamment parce qu'il permet d'obtenir des financements publics plus facilement et de les concentrer), tandis que la région Aquitaine accompagnera les deux structures si elle considère qu'elles correspondent aux problématiques territoriales. Soulignons qu'il s'agit là des comportements des conseils régionaux. Or, ces stratégies (dans les deux cas) peuvent aussi faire l'objet de désaccord de la part des collectivités infrarégionales. Par exemple, sur la question des clusters dans les technologies de l'information et de la communication (TIC) en Midi-Pyrénées, les collectivités n'adoptent pas toujours la même stratégie que le conseil régional. Digital Place qui obtient le label « *grappes d'entreprises* » est soutenu par le conseil régional tandis que la Mêlée (cluster dit régional antérieur dans le domaine des TIC) est soutenue par les communautés d'agglomération du Grand Toulouse et du SICOVAL. Au-delà des labels de l'État, les collectivités peuvent participer à la complexité du milieu local en soutenant différents clusters.

## **2.2 L'accueil et le suivi des pôles de compétitivité : à la carte ou selon les catégories de pôle définis par l'État ?**

### **2.2.1 La région Midi-Pyrénées aligne son suivi des pôles sur celui de l'État**

Au niveau du conseil régional de Midi-Pyrénées, c'est la DAEI (Direction de l'action économique et de l'innovation) et plus précisément le SEFIP (Service Entreprise des Filières Industrielles et des Pôles de compétitivité) qui a en charge le suivi des pôles. L'émergence de la politique des pôles a directement impacté l'organisation de la région en matière de développement économique. Auparavant organisée en territoires, la DAEI s'est réorganisée en 2005 en se dotant de deux services : l'un (SEFIP) organisé en filière stratégique du territoire, reprenant les filières des pôles mais aussi d'autres filières; et l'autre toujours organisé en territoire s'occupant des autres activités (artisanat, commerce, etc.). En ce sens, la politique des pôles a eu un effet direct et concret sur l'organisation de la région en matière de développement économique. Son organisation se rapproche de celle de la Direccte en mettant en avant la dimension « *filière* ».

Ce suivi des pôles s'exerce à trois niveaux :

- D'abord, les chargés de mission, organisés par filière, sont en contact avec le pôle de leur filière pour l'instruction des projets (FUI ou autres) et le suivi plus quotidien des actions du pôle. Leurs missions dépassent largement ce suivi des pôles de compétitivité qui peut représenter de 15 à 40% de leur temps de travail selon les filières. Ils s'occupent de manière plus générale d'instruire les dossiers d'aide des entreprises individuelles ou des projets collaboratifs dans le cadre des appels à projets FUI, mais aussi des appels

à projets propres à la région comme Epicure pour l'agroalimentaire, Agile IT pour les TIC, etc. En ce qui concerne les projets FUI, il arrive que les régions soient consultées plus ou moins en amont du comité de financement comme nous l'avons souligné dans le chapitre 3.

- Ensuite, le chef de service et l'adjointe au chef de service ont en charge le suivi considéré comme plus « *stratégique* » des pôles. C'est-à-dire le suivi des actions de gouvernance (les élus signent les contrats de performance), vérification de la compatibilité avec les documents-cadre de la région : SRDE (Schéma Régional du Développement Economique), PRIE (Plan Régional d'Internationalisation des Entreprises), SRADDT (Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire), choix du montant de la subvention au financement, etc. À la différence des Direccte, dans la plupart des pôles, les régions font partie du conseil d'administration. Elles sont souvent membres du collège institutionnel. En outre, comme les Direccte, la plupart des régions financent une partie du fonctionnement du pôle. Elles participent également (et de plus en plus) aux projets des pôles, que ce soit des projets FUI ou des actions collectives. Par exemple l'action collective Aerolean'k est cofinancée par l'État et la région.
- Enfin, ce sont les élus du conseil régional qui décident *in fine* des financements publics à attribuer au pôle, qui assistent aux instances de gouvernance, qui signent les contrats de performance. D'après nos entretiens, ils sont plus ou moins investis selon les filières et les personnes. Par exemple, Nicole Belloubet nous a été présentée comme étant très « *force de proposition* » pour le suivi des pôles Cancer Bio Santé et Agri Sud Ouest Innovation. Or, à la suite de son départ, les réunions qu'elle avait instaurées n'ont pas été renouvelées. Les interactions entre les pôles et le conseil régional varient donc en fonction des élus. Par ailleurs, il est intéressant de noter que le rôle des élus est parfois perçu comme source de lourdeur et de lenteur lorsque les services techniques de la région se comparent à la Direccte :

« Alors le problème qu'on a à la région... enfin le problème, ce n'est pas un problème, mais le niveau stratégique et la gouvernance, chez nous, se fait aussi pas mal avec les élus. C'est-à-dire que nous on reste à un niveau normalement "technique". Après, on vient en soutien des élus pour tout ce qui est stratégique et gouvernance. Autant la Direccte ça va être juste une question hiérarchique, autant chez nous, dès qu'il y a un conseil d'administration... nous on vient en appui, mais c'est un élu qui représente la région aux instances décisionnaires en fait. (...) Enfin la rapidité d'action elle est plutôt côté État que chez nous parce que nous on a toujours des strates différentes de gestion des dossiers » (Un responsable de service, Conseil régional de Midi-Pyrénées, mai 2013)

La région Midi-Pyrénées distingue dans son suivi les pôles mondiaux (Aerospace Valley),

les pôles à vocation mondiale (le pôle Eau <sup>117</sup>) et les pôles nationaux (Agri Sud Ouest Innovation et Cancer Bio Santé); ainsi que les pôles dont Midi-Pyrénées est la région principale (Aerospace Valley, CBS, Agri Sud Ouest Innovation) ou secondaire (Eau). Elle subventionne le pôle Aerospace Valley à hauteur de 150000€, les pôles CBS et Agri Sud Ouest Innovation à hauteur de 100000€ et le pôle Eau à hauteur de 50000€. Ainsi, l'on retrouve l'alignement entre la stratégie de la région Midi-Pyrénées avec la stratégie nationale en matière d'accompagnement et de suivi des pôles de compétitivité.

Cette stratégie est le reflet d'une caractéristique plus profonde de la région Midi-Pyrénées : le conseil régional et les services de l'État travaillent en partenariat pour la définition et la réalisation d'une stratégie régionale. En effet, les services techniques de la région et déconcentrés (Direccte) insistent particulièrement sur la dimension partenariale de leurs relations. Le développement rapide de la filière aéronautique semble avoir participé à cette cohésion. En effet, depuis les années 1990, les services en charge de la filière aéronautique de chaque administration (décentralisée et déconcentrée) travaille de concert dans le cadre du plan ADER (Actions pour le Développement des Entreprises Régionales de sous-traitance). Cette tendance s'approfondit dans les années 2000 avec la définition et la réalisation des SRDE et SRI. Les schémas régionaux de développement économique ont été développés depuis le deuxième acte de décentralisation en 2004 dans le but de donner un cadre régional aux interventions économiques régionales et infrarégionales (des départements et des intercommunalités). Il s'agit le plus souvent d'un document-cadre comprenant un diagnostic des forces et faiblesses économiques du territoire et un plan d'actions. Ils représentent aussi l'occasion d'organiser et de mettre en mouvement et en réseau les acteurs de l'action économique de la région. Depuis 2006, la Commission européenne demande également aux régions de mettre en place une stratégie régionale d'innovation. Suivant le même principe, la SRI est un document-cadre faisant un diagnostic et établissant un plan d'actions sur la problématique plus précise de l'innovation et de la R&D en région. Elle devient le lieu d'animation de l'innovation interfilière en région (contrairement aux pôles qui sont définis sur une thématique) et est souvent copilotée par l'État en région et le conseil régional, dans des équilibres variables d'une région à l'autre. En région Midi-Pyrénées, le conseil régional et l'État ont confié son pilotage à Midi-Pyrénées Innovation (MPI) (l'agence régionale d'innovation) et plus particulièrement à une personne employée à temps plein, le secrétaire général à la SRI.

Une gouvernance est instaurée sous sa responsabilité et représente de nouveaux espaces d'interactions entre les acteurs régionaux de l'innovation :

- un comité stratégique coprésidé par le préfet et le président de région et constitué de 17 structures qui travaillent sur l'innovation (l'État, la région, les pôles de compétitivité principaux CBS, Aerospace Valley et Agri Sud Ouest Innovation, l'ensemble

---

117. Le pôle Eau est un pôle de compétitivité multi-régional entre les régions Languedoc-Roussillon, PACA et Midi-Pyrénées. Il ne fait pas l'objet d'une enquête approfondie ici. Nous mobilisons son exemple car il révèle que le conseil régional de Midi-Pyrénées qui est une « *région secondaire* » du pôle Eau, participe à son fonctionnement, mais dans une moindre mesure comparé aux pôles pour lesquels il est défini « *région principale* ».



des organismes de recherche : CNRS, INRA, INSERM, CNES, ONERA, l'université de Toulouse via le PRES, la CCI, l'incubateur d'entreprises Midi-Pyrénées, BPI et le Conseil économique et social (CESER) et enfin les agences régionales : MPE et MPI. Ce comité se réunit une à deux fois par an pour établir la feuille de route de la SRI et suivre l'évolution du plan d'action.

- Il s'appuie sur le travail d'un comité opérationnel réunissant les directeurs des structures membres trois fois par an pour animer cette SRI d'un point de vue plus technique.
- Enfin, des commissions thématiques sont organisées de façon régulière afin de traiter des sujets précis, sur la base du travail d'experts<sup>118</sup> (académiques ou entreprises) nommés par le préfet. Le but est d'en tirer des préconisations qui seront soumises au comité opérationnel puis stratégique.

Par exemple, pour illustrer ce travail d'animation, il ressort du premier diagnostic (2007-2013) que la filière TIC est mal organisée sur le territoire régional. Le préfet, sur proposition du secrétaire général à la SRI, a mandaté un chef d'entreprise du secteur TIC pour qu'il fasse une proposition de réorganisation du secteur sous six mois. Les conclusions de son travail ainsi que ses préconisations ont été suivies et ont abouti à créer le cluster Digital Place, devenu grappe d'entreprises en 2009, que nous avons mentionné précédemment. Au travers de cette SRI, la Commission européenne a donc impulsé des initiatives structurantes sur les territoires. Nous retenons de la présentation de ce travail d'animation que le conseil régional de Midi-Pyrénées travaille conjointement avec l'État en région à la définition des stratégies régionales.

## 2.2.2 La région Aquitaine opère un suivi plus différencié

Du côté aquitain, le suivi des pôles de compétitivité et des clusters est assuré par le « *service de coordination sectorielle* », placé dans la « *direction de l'industrie* » du pôle « *développement économique* » du conseil régional. La direction de l'industrie a pour mission d'accompagner les entreprises industrielles dans leur projet de développement individuel (des PME aux grands groupes) et de structurer le tissu industriel régional. Cette direction est composée de plusieurs services, dont un qui accompagne les entreprises à titre individuel avec une entrée territoriale (pour l'accompagnement de leur programme d'innovation, d'investissement, d'internationalisation, leur démarche de structuration) ; et un autre qui les accompagne avec une entrée plus sectorielle : le service de coordination sectorielle. Ce dernier est en relation avec les pôles de compétitivité et se charge de l'accompagnement des clusters et autres réseaux d'entreprises.

Comme en Midi-Pyrénées, ce service est composé de chargés de mission – référents sectoriels – spécialisés en fonction des filières considérées comme contribuant à l'excellence de la région : l'aéronautique, le bois, la chimie, la santé, le numérique, les énergies renouvelables.

---

118. L'appui sur le travail d'« *experts* » devient une norme. Nous retrouvons le même système dans les pôles de compétitivité pour l'animation des réunions thématiques (appelées DAS pour domaine d'activité stratégique). Les experts sont invités pour animer un groupe de travail en fonction de leurs compétences dans un domaine et sont assistés au niveau logistique par les chargés de mission du pôle dans un cas, de MPI dans l'autre.

Nous remarquons que la filière optique - photonique ne fait pas partie des filières principales de la région (conformément à la présentation du profil industriel de la région). Or, cela ne l'empêche de participer très fortement au développement de cette filière et à ce pôle. En termes de subvention, comme nous l'avons vu dans le tableau 4 page 208, le conseil régional octroie bien plus de financement au pôle Route des Lasers qu'au pôle Xylofutur. Ainsi, à la différence de la région Midi-Pyrénées, les subventions pour accompagner le développement des pôles de compétitivité ne font pas l'objet d'un alignement avec la catégorisation nationale des pôles. Elles sont plutôt décidées au coup par coup, en fonction des projets de développement local du conseil régional. Ainsi, les montants des subventions diffèrent d'un pôle à l'autre, et d'une année à l'autre pour un même pôle.

Comme pour le SEFIP de Midi-Pyrénées, un interlocuteur sert de référence pour chaque filière et suivra les entreprises, les clusters et les pôles de sa filière. D'après le chargé de mission rencontré au conseil régional, ce référent sectoriel « *a une vision exhaustive des problématiques de développement du pôle de compétitivité dont il a la responsabilité* » (Chargé de mission du conseil régional, Aquitaine). Il est chargé du suivi quotidien du pôle et de ses projets, tandis que le suivi plus stratégique en termes de contrats de performance et de financement des structures est assuré par le responsable du service et l'élu en charge du développement économique, voire parfois le président de région en personne (pour le pôle Aerospace Valley notamment). Dans ce suivi stratégique, le conseil régional veille particulièrement à ce que le pôle reste dans son cœur de métier et ne vienne pas marcher sur les platebandes du conseil régional et de l'agence régionale Aquitaine Développement Innovation.

*« L'idée c'est de ne pas transformer l'objet pôle de compétitivité en agence de développement filière, autour de filières spécialisées. Nous, on a une agence de développement qui s'appelle ADI qui a des compétences transversales dans le domaine de l'innovation, des finances, du design, de la communication. Et c'est vraiment l'outil qui permet aux pôles et aux clusters de travailler en bonne intelligence. Et donc, on a récemment travaillé sur des conventions de partenariat entre les pôles et cette agence pour qu'il y ait une bonne répartition des rôles et que les acteurs ne fassent pas la même chose. »* (Un chargé de mission, Conseil régional d'Aquitaine, novembre 2013)

Ainsi, nous retrouvons le même type d'organisation pour le suivi des pôles en Aquitaine qu'en Midi-Pyrénées, à deux différences près :

- La région, loin de suivre les catégories de pôles établies au niveau national, les accompagne financièrement de manière différenciée.
- Les relations entre la collectivité et les services déconcentrés sont moins partenariales comme nous l'avons souligné plus haut.

Ces deux caractéristiques se révèlent d'autant plus lorsque l'on observe les relations existants entre les pôles et les agences régionales.

## 2.3 Les pôles et les agences régionales : concurrence ou complémentarité ?

Une autre manière de rendre compte de l'appropriation des pôles par les collectivités est de comparer leur place et leur rôle aux côtés des outils de développement économique préexistants. Les agences régionales représentent le bras armé du conseil régional en matière de développement économique (Midi-Pyrénées Expansion) et d'innovation (Midi-Pyrénées Innovation) ou de développement économique et d'innovation (Aquitaine Développement Innovation) dans le cas où les deux types d'agences ont fusionné ((2ADI et Innovalis Aquitaine). Le rôle de l'agence de développement semble différent en Aquitaine et en Midi-Pyrénées. Alors qu'en Midi-Pyrénées les acteurs se juxtaposent dans une plus ou moins grande complémentarité, dans le cas aquitain, l'agence régionale a une fonction d'ensemblier et participe à la centralisation et à la structuration des activités de développement local.

### 2.3.1 La région Midi-Pyrénées cherche la complémentarité entre les pôles et les agences régionales

Deux agences régionales coexistent en Midi-Pyrénées : Midi-Pyrénées Expansion et Midi-Pyrénées Innovation.

Chronologiquement, MPE, créée en 1987 par le conseil régional, est la plus ancienne. Ses missions concernent essentiellement l'attractivité du territoire et la promotion du tissu économique du territoire régional. Elle cherche à implanter des entreprises sur le territoire et les accompagne dans leurs missions à l'export et les opérations de promotion collective (sur les salons internationaux). D'après notre enquête, MPE se considère comme un partenaire des pôles de compétitivité régionaux et aucune zone de frottement ne semble entraver leurs relations. L'agence est bien plus ancienne que les pôles, ce qui leur a permis de se positionner d'emblée par rapport à elle. Ses missions de promotion du territoire restent assez éloignées de celles des pôles, concentrées jusqu'à peu sur l'innovation. Leurs actions se rapprochent davantage dans le cadre d'accompagnement des entreprises à l'international (sur les grands salons ou visites d'entreprises à l'étranger). Sur ce genre d'actions, les pôles et l'agence sont partenaires et travaillent en collaboration (et avec Ubifrance qui devient Business France en fusionnant avec l'AFII en 2015). Leurs missions sont perçues comme complémentaires, mais on peut imaginer que cela sera remis en cause si les missions des pôles de compétitivité se réorientent trop vers le marché, la promotion à l'export ou encore l'attractivité territoriale.

L'agence régionale d'innovation, quant à elle, naît en même temps voire juste après les premiers pôles de compétitivité. Elle est créée en 2006 sur la volonté du président de région Martin Malvy de structurer l'écosystème régional de l'innovation, marqué par de nombreuses structures. C'est d'ailleurs un des axes importants de sa campagne électorale de 2004. Ainsi fusionnent Miditech (Réseau de développement technologique de Midi-Pyrénées), les 5 RRRT (réseaux régionaux pour la recherche technologique), et l'ADERMIP (Association pour le Développement de l'Enseignement, d'Économie et des Recherches de Midi-Pyrénées). Comme certaines de ces structures étaient cofinancées par l'État et la région, MPI devient une agence

régionale financée à 80% par le conseil régional et 10 à 15% par l'État (le reste provenant de fonds européens).

D'après nos entretiens et le site internet de l'agence, ses missions principales sont de trois ordres :

- L'animation du tissu régional en matière d'innovation (via le Réseau de Développement Technologique et la Stratégie régionale de l'innovation)
- L'accompagnement des entreprises individuelles dans leurs démarches d'innovation (orientation vers les appels à projets pertinents, aide au montage de projets...)
- L'accompagnement collectif d'entreprises sur des missions transversales dans le cadre d'actions collectives (transferts de technologies, actions à l'international, etc.).

Ces trois missions se rapprochent de celles des pôles de compétitivité, notamment en ce qui concerne l'accompagnement au montage de projets collaboratifs d'innovation et la structuration du réseau des acteurs de l'innovation (publics – privés). En outre, les pôles s'orientent également de manière croissante vers l'organisation d'actions collectives, ce qui ne faisait pas partie de leurs missions de départ. L'ancienneté et les missions de cette structure recouvrent donc celles des pôles de compétitivité, ce qui pose la question de leur articulation. Comment interagissent-elles et partagent-elles leurs missions ?

D'abord, les deux organisations s'affichent comme partenaires à plusieurs niveaux :

- Du point de vue de leur gouvernance, les pôles sont membres de l'agence et l'agence est membre des pôles. L'agence est même administrateur du pôle Agri Sud Ouest Innovation dans le collège des structures de développement économique local.
- Du point de vue de leurs instruments, les pôles font partie des comités stratégiques et opérationnels de la Stratégie régionale d'innovation (SRI) pilotée par l'agence. Ils sont également intégrés plus récemment au Réseau de développement technologique (RDT).
- Enfin, les deux organisations sont liées par des conventions dans lesquelles elles s'engagent sur des actions communes sur trois ans.

Pourtant, les entretiens révèlent que ces relations institutionnelles cachent des difficultés à travailler en collaboration de façon opérationnelle. En effet, l'agence a un positionnement multi-filière et recoupe de fait les thématiques des trois pôles de Midi-Pyrénées. Ces structures accompagnent les mêmes entreprises sur des types d'actions similaires, ce qui est difficilement gérable au quotidien, et notamment lorsque les chargés de mission ne s'entendent pas.

*« La gouvernance est censée améliorer un peu la lisibilité de l'écosystème. Mais ce n'est pas toujours simple. Donc l'idée, c'est de dire que quand un acteur démarre quelque chose, c'est de le faire en cohérence avec ce qui se passe à côté, en collaboration, il n'y a pas d'hégémonie d'un acteur - plus que l'autre - sur un sujet... Et ça, ce n'est pas toujours un réflexe on va dire. Le quotidien reprend le dessus. Parfois, il y a des actions comme ça qui sont lancées de façon ex nihilo, sans en parler aux autres structures... ça arrive. Ça n'est pas systématique, mais ça arrive. Et c'est un vrai problème. C'est à la fois une*

*richesse et une complexité, parce qu'il faut amener de la lisibilité dans le fonctionnement de ces structures. Et pour une PME, c'est une jungle... donc on essaie de clarifier tout ça petit à petit, mais ce n'est pas simple. Donc ça passe par une saine collaboration entre les structures, ça fonctionne plus ou moins bien. Et après vous avez des aspects humains. Dans toutes les structures, vous avez des gens qui s'entendent ou qui ne s'entendent pas... C'est humain.»* (Un responsable de service, Midi-Pyrénées Innovation, mai 2013)

Enfin, si leurs missions se ressemblent voire se recoupent, l'on s'aperçoit assez rapidement que les pôles et MPI ont des enjeux distincts, ce qui les amène à avoir chacun leur valeur ajoutée dans le développement local. Cette différence s'observe le mieux au travers de leur mission d'animation du réseau des acteurs de l'innovation qui ne visent pas les mêmes acteurs. Si l'on entre dans le détail des instruments élaborés pour structurer leur réseau, on s'aperçoit qu'MPI brasse un réseau qui rassemble les acteurs de la région, alors que les pôles rassemblent plutôt les acteurs concernant leur thématique et leur filière (avant de viser les acteurs de la région). Plus précisément, MPI rassemble au travers du RDT et de la SRI tous les organismes publics ou parapublics du territoire en lien avec le développement économique et l'innovation (les chambres consulaires départementales et régionales, les agences de développement départementales et régionales, les centres techniques industriels, les CRITT (centre régional d'innovation et de transfert technologique), etc. Alors que les pôles rassemblent, au travers de leurs Domaines d'Activités Stratégiques, les acteurs industriels (entreprises, organismes de recherche et de formation) par thématique. Leurs priorités ne sont donc pas les mêmes. Dans le premier cas, il s'agit de mailler le territoire régional afin de pouvoir aider toute entreprise qui souhaiterait entrer dans une démarche d'innovation. On parlera alors d'une vocation plus régionale. Alors que dans le second, il s'agit de faire se rencontrer les acteurs industriels, de « *brain stormer* » afin de produire de l'innovation dans le territoire (interrégional et sectoriel). En effet, un chargé de mission d'MPI compare les rôles des pôles et de l'agence dans l'aménagement du territoire :

*« Les pôles n'ont pas de réelle politique d'aménagement du territoire régional. Eux, ils accompagnent des entreprises, où qu'elles soient sur le territoire évidemment, il n'y a pas d'exclusion particulière. Bon, ça dépend quand même des pôles. Par exemple Agri Sud Ouest Innovation est sur une thématique beaucoup plus propice à concerner l'ensemble du territoire qu'Aerospace Valley ou Cancer Bio Santé. Les entreprises de l'agroalimentaire sont un peu plus diffuses que dans le secteur de l'aéronautique où 90% se passe autour de Toulouse (...). Ensuite il y a une vraie volonté politique, là, pour le coup, de la région, au travers de l'agence, d'accompagner les entreprises et de stimuler le développement économique sur l'ensemble du territoire [régional]. Si on prend l'exemple de la Mecanic Valley. Là, il y a des grosses entreprises : Figeac Aéro, Ratier et Figeac, Continental, Bosch, tout ça qui sont installés là [dans le Gers]. Or, là, s'il y en a une qui ferme, vous ne recréez pas un emploi. C'est le désert! (..) Il y a une volonté de maintenir une politique de développement forte ici, dans tous ces territoires isolés de la métropole, parce que s'il y a un accident industriel, qu'une entreprise ferme et qu'on perd des emplois : on n'en recrée pas. Trop compliqué. En matière de développement des territoires là c'est une volonté forte du*

*président de région et du préfet, mais c'est le président de la région qui est extrêmement moteur pour développer tout le territoire et ne pas se concentrer uniquement sur la métropole toulousaine qui de toute façon attire 80-85% de l'économie régionale. (...) Et ça, ça passe en partie par des actions fortes d'MPI qui va envoyer ses chargés de mission de manière régulière partout, c'est le RDT qui maille tout, etc.» (Un responsable de service, Midi-Pyrénées Innovation, mai 2013)*

Ce développement illustre deux représentations différentes du « territoire ». Le territoire auquel se réfère l'agence est le territoire régional (politico-administratif), gouverné par un élu, qui mobilise de nombreuses structures parapubliques dans l'objectif de stimuler le développement économique et l'innovation, et de ne pas perdre d'emplois. Dans le cas des pôles, le territoire ne correspond pas au même périmètre. Les membres d'un pôle peuvent être concentrés dans un périmètre métropolitain, ou au contraire s'étendre dans plusieurs régions, si bien que les acteurs qu'ils mobilisent ne sont pas les mêmes. Les pôles de compétitivité fonctionnent à partir de membres industriels et académiques qui travaillent directement à l'élaboration d'actions collectives et de projets collaboratifs d'innovation. Leur rôle dans l'aménagement du territoire n'est dès lors pas le même. Si l'agence a une mission relativement classique de couverture du périmètre régional pour mener des actions ponctuelles de soutien des projets (souvent individuels) d'entreprises, le pôle agit plus directement sur la structuration des milieux industriels. Il met en réseau les acteurs industriels et académiques, favorise leur interconnaissance et potentiellement leurs interactions. Le fait qu'il soit défini sur un périmètre qui ne reprend le périmètre politico-administratif force en quelque sorte au décloisonnement. C'est en grande partie cette caractéristique interrégionale qui va faire des pôles des structures d'intermédiation des intérêts particulièrement importantes, ce que nous développons dans le chapitre 6.

### **2.3.2 La région Aquitaine infiltre les pôles de compétitivité au travers de son agence régionale**

Du côté aquitain, le rôle de l'agence régionale ADI (Aquitaine développement innovation) est différent et les pôles se positionnent de manière distincte par rapport à elle. ADI représente le bras armé du conseil régional en matière d'expertise et de développement local. Cette agence naît de la fusion de l'agence de développement (2ADI) et de l'agence d'innovation (Innovalis Aquitaine) en mars 2012. Elle compte à sa création une soixantaine d'employés et six millions de budget annuel, ce qui est considérable. Au moment où sort l'appel à projets pôle de compétitivité ces deux agences coexistent. Innovalis est constituée en 2005 par le rassemblement d'une multitude de structures préexistantes dans le domaine du transfert de technologie (dans différents secteurs comme l'agroalimentaire, les TIC, l'environnement, la mécanique, la filière forêt-bois-papier, etc.). 2ADI a, quant à elle, la spécificité d'être dédiée au développement de l'activité industrielle (et non pas au transfert de technologie). Ses quatre principaux axes de travail sont : l'ingénierie de projets industriels, le renforcement de l'attractivité, l'aide aux filières et aux entreprises en difficulté, et enfin, la valorisation des entreprises et des savoir-faire du territoire (d'après une présentation du directeur de l'agence

à l'Observatoire des Pôles de Compétitivité, le 15 janvier 2009). Les missions de ces deux agences entrent donc en tension avec l'arrivée des pôles de compétitivité en 2004 (sur la dimension projets d'innovation pour Innovalis et sur la dimension développement industriel pour 2ADI). Une solution est alors adoptée par le président du conseil régional en 2005 pour gérer cette tension : les agences contribueront directement à l'émergence des pôles en mettant leurs employés à disposition des pôles de compétitivité. Par exemple, nous avons vu dans le chapitre précédent que le pôle Route des lasers avait été monté et fonctionnait grâce à du personnel de l'agence 2ADI mis à disposition pour le pôle. Concrètement, l'agence a recruté une équipe dans les domaines de l'optique et du laser et lui a confié comme mission de structurer la filière sur le territoire en montant l'association Alpha, qui devient l'association de préfiguration du pôle en 2005. Il en va de même pour le pôle Aerospace Valley. La candidature côté Aquitaine en 2004 est portée par l'Agence 2ADI. Après fusion avec la candidature midi-pyrénéenne, le conseil régional d'Aquitaine demande qu'une antenne soit présente sur son territoire. Cette antenne est alimentée par des employés de l'agence 2ADI. Enfin, trois personnes sont encore mises à disposition du pôle Prod'innov. Ce mode d'intervention dans les pôles via la mise à disposition d'équipes opérationnelles est tout à fait original et spécifique au cas aquitain.

*« Les relations avec notre écosystème sont très imbriquées. Que ce soit là pour le conseil de surveillance avec le conseil régional ; mais que ce soit avec les pôles et les clusters puisqu'on en héberge certains. On a deux conventions en cours de renégociation ou de discussion avec Aerospace Valley qui est aussi dans nos murs puisqu'ils partagent nos locaux, et avec Route des Lasers puisque cinq personnes du pôle RDL sont dans l'agence. Donc les relations sont aussi imbriquées. »* (Un chargée de mission, Aquitaine Développement Innovation, novembre 2013)

L'agence met non seulement à disposition des pôles des ressources humaines, mais elle établit aussi avec eux des conventions pour leur permettre de lui sous-traiter un ensemble d'activités (de communication, de veille, d'animation, de prospection, de gestion de projets et d'ingénierie de financements, etc.) qui contribue à leur rayonnement sans concerner directement, d'après nos interlocuteurs, le cœur de métier des pôles.

Cette imbrication de l'agence dans les pôles nous intéresse d'autant plus que les structures de gouvernance de l'agence sont, elles-mêmes, très imbriquées et très proches du conseil régional. Les membres fondateurs de l'agence sont la région Aquitaine (avec le président du conseil régional), le président du CESER et Oseo (devenu BPI France). Le conseil de surveillance de l'agence ainsi que son directoire sont dominés par des représentants du conseil régional.

*« Le conseil régional est complètement partie prenante dans la fondation de l'agence et cette relation est complètement imbriquée dans la structure de gouvernance et de surveillance de l'agence. Vous voyez, ce n'est pas pour rien que, dans le logo, c'est complètement affiché. Le conseil régional, à travers ses financements et les fonds européens qu'il gère, contribue à 82% du financement de l'agence. Le reste se répartit entre l'État, BPI, les collectivités territoriales et voilà en gros »* (Un chargée de mission, Aquitaine Déve-

veloppement Innovation, novembre 2013)

Soulignons que ce mode opératoire n'est pas appliqué au pôle Xylofutur, ce qui nous interpelle particulièrement. Pourquoi ne bénéficie-t-il pas du même soutien que les autres pôles? Nous avons vu précédemment que les pôles agro avaient été peu soutenus par les collectivités, particulièrement pour le pôle Xylofutur où l'initiative avait été portée par Cap Forest et la FIBA (pour rappel, d'après le vice-président de Xylofutur « *les collectivités, c'était initiative zéro* »). D'après nos interlocuteurs plusieurs éléments d'explication peuvent être mobilisés.

D'abord, le fait qu' « *historiquement* », l'agence 2ADI ne comprenait pas de filière bois. Elle n'a donc pas pu contribuer à l'émergence de ce pôle en 2005. C'est en fait l'agence Innovalis Aquitaine (de transfert de technologie) qui a pris en charge le suivi du dossier de candidature, de manière moins volontariste. Elle a suivi la candidature du pôle et son émergence avec une certaine distance, sans mettre de personnel à disposition du pôle et sans assurer pour son compte les missions citées plus haut, de veille, de communication, etc.

Un deuxième élément d'explication vient du fait que la candidature de Xylofutur était largement portée par la fédération des industries du bois d'Aquitaine, ce qui aurait limité de facto le rôle du conseil régional dans ce pôle.

*« 2ADI n'avait pas accompagné la structuration du pôle. Et donc, Xylofutur avait choisi d'être indépendant, mais surtout... indépendant, ce n'est pas un choix... Disons qu'ils s'étaient rapprochés de la FIBA, fédération des industries du Bois d'Aquitaine, et que ça fait assez peu de temps que le pôle s'est désolidarisé de la FIBA. Au départ les structures étaient assez imbriquées. Donc la convention avait lieu entre Xylofutur et la FIBA et du coup pas avec les agences de développement. »* (Un chargée de mission, Aquitaine Développement Innovation, novembre 2013)

À la suite de la confrontation de nos entretiens, nous supposons que la politique du conseil régional était d'autant moins investie dans la filière bois qu'un organisme de filière s'occupait déjà de représenter les intérêts des industriels (et notamment des PME) du bois en Aquitaine. Il est probable que des divergences politiques entre cette structure et le conseil régional aient accentué la distance du pôle par rapport au conseil régional. Un entretien avec les services de l'État en région nous confirme cette hypothèse, voire nous indique que la thématique du pôle intéresse peu le conseil régional :

*« Le conseil régional est porté par les préférences de son président et autant les lasers ça le fait rêver, autant le bois ça ne le fait absolument pas rêver! Mais là, on rentre dans... C'est le problème de... Bon. Alors que paradoxalement, côté État, il y a eu de l'argent de mis sur la filière, dans des Equipex, etc. Mais le contexte est compliqué. Je veux dire, la construction durable en région : il doit y avoir cinq ou six structures concurrentes. L'écosystème est compliqué. (...) Et puis du coup, comme le pôle n'est quand même pas très dynamique, il a du mal à se positionner. Et bien naturellement, c'est un acteur qui se marginalise très rapidement. Vous voyez. Aujourd'hui ce serait impossible de marginaliser Aerospace Valley. Marginaliser Xylofutur ça ne coûte pas cher. Et du coup le problème est*



*compliqué.* » (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

Cette citation est révélatrice de rapports de pouvoir qui se jouent entre État, collectivités et pôles de compétitivité. Nous retenons trois éléments :

- Les collectivités ont leurs propres stratégies politiques qui ne sont pas toujours liées directement aux forces industrielles de leur territoire.
- L'État en région n'est pas toujours sur la même ligne stratégique que le conseil régional, ce qui implique un certain rapport de force entre les deux.
- Enfin, les pôles eux-mêmes sont acteurs de leur positionnement puisqu'en fonction de leur propre dynamisme ils conditionnent le fait de pouvoir être « *marginalisé* » ou pas.

Pour conclure sur cette section, nous observons que les régions adoptent des comportements distincts envers les pôles de compétitivité en termes de stratégie politique, mais aussi qu'une même région peut avoir des comportements différenciés selon les pôles. Parfois la région se range sur les classements nationaux et suit le cap proposé par l'État, parfois elle fait ses propres choix en fonction de sa capacité à réguler et de sa volonté d'intervenir dans différentes filières ou auprès de différents acteurs. Nous retenons du cas de la région Aquitaine que si le conseil régional mène une politique très volontariste auprès des pôles de compétitivité et des clusters en général, cette intervention publique est différenciée selon les secteurs. Certains sont plus proches du conseil régional que d'autres. Par exemple, le pôle Xylofutur, déjà porté par un organisme sectoriel, intéresse moins le conseil régional que les pôles plus technologiques alors même qu'il représente le plus d'emplois sur le territoire. Cette intervention se veut émancipée de la tutelle de l'État et plus revendicative, ce qui peut engendrer des tensions dans les relations entre les administrations déconcentrées et les élus locaux.

Par ailleurs, les pôles ne sont pas seuls sur la scène locale. Ils entrent en relation avec différents types d'acteurs sur le territoire. À la fois leurs homologues (les autres clusters du territoire), mais aussi d'autres structures du développement économique comme les agences régionales d'innovation ou de développement. Ces organisations ont des points communs et visent les mêmes cibles. Elles pourraient être redondantes. Toutefois, lorsqu'on désagrège cet ensemble, on remarque qu'elles ne sont pas organisées de la même manière, qu'elles n'ont pas les mêmes positionnements ni les mêmes enjeux. En d'autres termes, elles ne participent pas aux mêmes territoires.

### 3 Les métropoles et les pôles : une question d'aménagement économique ?

La majorité des pôles étudiés interagissent également avec d'autres niveaux de collectivités territoriales. Les conseils généraux qui ne sont pas compétents en matière de développement économique ou d'innovation interviennent rarement. Ils sont principalement sollicités par les pôles agroindustriels (Agri Sud Ouest Innovation et Xylofutur notamment).

Le conseil général des Landes est logiquement investi dans le soutien du pôle Xylofutur (dont les membres travaillent en lien étroit avec la forêt des Landes). Agri Sud Ouest Innovation, dont l'activité agroalimentaire s'étend sur la région de façon homogène, propose aux conseils généraux de participer au suivi du pôle au travers de « *relais départementaux* ». Les conseils généraux sont souvent satisfaits d'y participer car peu d'initiatives existent pour dynamiser les activités industrielles et d'innovation en zone rurale. Ils associent leurs agences ou chambres consulaires à l'activité du pôle dans l'objectif de favoriser le maillage de son territoire relativement large (Midi-Pyrénées, Aquitaine). Nous reviendrons sur cette initiative dans le chapitre 8.

Les métropoles (ou intercommunalités), quant à elles, ont un rôle comparable à celui de la région, mais dans une moindre mesure. Elles soutiennent souvent financièrement les pôles de leur territoire et leurs chargés de mission sont en relation régulière avec ceux des pôles sur la thématique qui les concerne, comme nous allons le voir pour les métropoles toulousaine, bordelaise et montpelliéraine<sup>119</sup>. Nous aborderons dans un premier temps les interventions de ces différentes métropoles dans le développement économique de leur territoire, puis dans un second temps, leur interventions dans les pôles de compétitivité étudiés.

### 3.1 L'intervention économique des métropoles : organisation en filière et aménagement économique

L'action des trois métropoles étudiées s'appuie sur des projets d'aménagement économique visant à favoriser l'implantation d'entreprises dans leur territoire. Christophe Demazière a montré en 2002 comment les acteurs locaux, et notamment les villes et les intercommunalités, s'engagent à partir des années 1970-80 dans des aides indirectes au développement économique (réduction de la taxe professionnelle, rabais sur les prix de vente de terrain, etc.). Toute une gamme de dispositifs de « *séduction* » vise à favoriser le développement exogène (DEMAZIÈRE, 2002). Gilles Crague, dans le programme de recherche POPSU 2009, les interventions intercommunales dans le développement économique, identifiait cinq types d'aide : les aides immobilières, les aménagements de zones, les versements à un fonds de garantie, les prises de participation, et enfin, les prestations de service au bénéfice des entreprises (CRAGUE, 2009). Ces aides indirectes sont souvent distinguées en actions dites hard (avantages financiers, aménagement de zones, infrastructures, etc.) et soft (diagnostic territorial, structuration de filières, soutien aux relations interentreprises, animation du tissu économique local) (CRAGUE, 2009 ; DEMAZIÈRE, 2002). En effet, pour les trois métropoles étudiées, nous observons que des projets d'aménagement structurent l'intervention économique locale.

Montpellier développe depuis les années 1990 une offre de « *parcs technologiques* » ayant

---

119. Pour rappel, les relations qu'entretient l'agglomération montpelliéraine à ses pôles de compétitivité ont été analysées lors de l'enquête exploratoire en 2011-2012. Bien que nous n'ayons pas approfondi le cas de la région Languedoc-Roussillon dans la suite de l'enquête, nous mobilisons ici le cas de l'agglomération de Montpellier car il apporte une contribution à l'analyse du rôle des intercommunalités dans la structuration des pôles de compétitivité. Par ailleurs, l'agglomération de Montpellier apparaît comme un cas d'école en matière d'immobilier d'entreprises.

vocation à rassembler les acteurs d'une même filière sur une même zone (Euromédecine pour la santé, Eurêka pour les TIC, etc.). Ces parcs sont organisés depuis la création de la technopole en 1985 selon « *un axe technologique Nord/Sud* ». La métropole développe d'autre part une offre de pépinières, d'incubateurs, d'hôtels d'entreprises ou encore de villages d'entreprises, qui ont vocation à stimuler l'activité d'un type précis d'entreprises (start-up ou entreprises artisanales). Ceux-ci sont organisés selon « *un axe Est/Ouest* ». La stratégie de la direction du développement économique et de l'emploi est « *d'organiser des filières d'excellence* ». C'est à dire que l'agglomération entend s'identifier à des segments d'activités très spécialisés afin de « *sortir du lot dans le jeu de la compétition entre les territoires* », et de devenir « *discriminant* » (directeur adjoint à la DDEE). Par exemple, l'agglomération ne s'affiche plus comme une spécialiste des TIC, mais plutôt de la simulation numérique, des jeux vidéo. Elle ne vise plus le domaine de la santé, mais de l'infectiologie, du diagnostic médical, etc. Notons ici que Montpellier bénéficie d'une identité forte en matière de produits immobiliers à destination des entreprises. En 2007, les pépinières Cap Alpha et Cap Omega reçoivent le prix mondial du meilleur incubateur par la NBIA (National Business Incubation Association). Cap Alpha avait bénéficié en 1987 pour sa création d'un financement européen à 50% ce qui était particulièrement novateur pour l'époque. L'agglomération lance par ailleurs le projet d'un nouvel incubateur en 2012 : le MIBI (Montpellier International Business Incubator) qui accueille en priorité des entreprises étrangères et des entreprises françaises tournées vers l'export. L'agglomération est donc rodée et renommée en matière de production immobilière à destination des entreprises. Nous retenons qu'elle est spécialisée dans l'ingénierie d'implantation et de commercialisation. Cette mission était considérée comme stratégique jusqu'en 2010, car elle permettait de générer de la taxe professionnelle (qui représentait à l'époque plus de 30% des recettes de l'agglomération d'après la directrice du service développement économique de l'agglomération).

La CUB déploie elle aussi une stratégie de développement économique qui se manifeste par des projets de « *parcs technologiques* » visant à donner de la visibilité aux filières d'excellence du territoire. Il s'agit de l'Aéroparc (filiale aéronautique et spatiale), du Bioparc (biotechnologies), de la Cité de la photonique (photonique), de l'Ecoparc (pour les éco-activités), et de Bordeaux Euratlantique (tertiaire supérieur et économie créative). Toutefois, son organisation en matière de développement économique semble moins stabilisée que dans les autres agglomérations étudiées. La CUB est marquée par un jeu d'organisation-réorganisation des services et des directions qui ont du mal à résister aux changements de présidences comme le montrait déjà Gilles Crague en 2009. Son fonctionnement paraît moins rôdé que dans les autres agglomérations (au moment de nos entretiens en 2012). Par exemple, de 2005 à 2011, on passe d'une mandature où le développement économique constitue un pôle autonome à une nouvelle mandature qui refond le développement économique dans plusieurs pôles, dont un pôle mixte appelé « *pôle développement durable et rayonnement métropolitain* ». Ce changement s'accompagne d'une réduction des effectifs et représente un changement de stratégie assez significatif. Une autre caractéristique de l'organisation de CUB en matière de développement économique est qu'elle intervient en s'appuyant sur un réseau d'agences à qui elle délègue une bonne part de ses missions économiques. Ainsi, la CUB s'appuie sur le travail de

plusieurs structures comme le BGI (Bordeaux Gironde Investissement, ex-BRA, agence locale réalisant de la prospection exogène, financé à 70% par la CUB) ; deux agences de proximité : Haute-Garonne Développement, localisée sur la rive droite et Arc Sud Développement, sur la partie sud ; ainsi que deux agences spécialisées sur les technologies innovantes : Bordeaux Technowest (aéronautique et éco-activité) et Bordeaux Unitec. La « *direction des entreprises et de l'attractivité* » de la CUB ne compte alors qu'à peine dix personnes et est organisée par « *filières d'excellence* » : l'aéronautique et la santé ; la logistique et l'agroalimentaire ; le tertiaire et les éco-activités. On retient de cet exemple que si l'organisation de la CUB est singulière, son intervention dans le développement économique rappelle très largement celle de Montpellier et suit le modèle « *filières + parcs technologiques* ».

Enfin, à Toulouse l'organisation de l'intervention économique est relativement différente. Les acteurs ne parlent pas de « *parcs technologiques* », mais de « *projets urbains* ». Ainsi l'action économique semble plus intégrée aux réflexions d'aménagement de la communauté urbaine comme l'avait déjà montré Gilles Crague en 2009. En termes d'organisation, la communauté d'agglomération est devenue communauté urbaine en 2009. Depuis, plusieurs directions de la communauté, notamment celles du développement urbain et du développement économique, sont mutualisées avec celles de la ville de Toulouse. Les acteurs rencontrés expliquent ce choix en mettant en avant le poids de la ville de Toulouse en termes de population (par rapport à la taille de la CUGT) et le fait que leurs compétences sont complémentaires. De cette manière, les compétences en urbanisme (commune), aménagement et en développement économique (communauté urbaine) sont rassemblées et travaillent plus aisément ensemble. Les deux collectivités gardent leurs statuts juridiques propres, mais sont regroupées dans un même bâtiment de sorte que les directions mutualisées travaillent conjointement. D'après le directeur du projet Aerospace Campus, « *la différence n'est même pas perceptible* ».

Le mode d'intervention de l'agglomération se fait par projet et non pas (seulement) par filière. Les projets considérés comme les plus importants et les plus structurants pour le territoire métropolitain (celui de l'Aerospace campus ou celui du Cancéropôle par exemple) font l'objet de directions à part. Cette organisation par projet permet d'après nos interlocuteurs de mieux gérer la planification des projets. « *Chaque phase du projet a sa dominante* ». Il est d'abord porté (au niveau stratégique) par la direction du développement économique et piloté (au niveau opérationnel) par la direction du développement urbain. Toutefois, les deux directions sont associées dans le pilotage de l'opération et déclarent travailler ensemble de manière « *quasi quotidienne* ». On parle ainsi d'une organisation très intégrée. D'après l'ancien directeur du pôle développement économique de la CUGT <sup>120</sup> à Toulouse « *la martingale marche bien* ». De son point de vue, les missions classiques qui constituent l'intervention économique des agglomérations (prospection, parcs technologiques) ne sont pas nécessaires à Toulouse. Il nous explique que l'action de la CUGT doit se focaliser sur l'organisation de la production de la ville et devenir de plus en plus partenariale :

---

120. Notre interlocuteur est rattaché à la direction développement économique et grands projets de 2003 à 2010, il est rattaché au PRES (pour gérer le montage du projet de l'IRT St Exupéry de 2010 à 2014, et désormais de retour à la métropole, au sein de la mission « *prospective, partenariats, innovation territoriale* ».

« C'est à dire que Toulouse est une ville qui réussit magnifiquement. Il y a une croissance économique et démographique de rêve... Donc quelle est aujourd'hui l'action du développement économique à partir du moment où la martingale existe, que la ville est attractive ? Ce n'est pas d'attirer des boîtes. (...) Et grosso modo l'effort qu'on doit faire marginalement il est très coûteux pour avoir plus. C'est compliqué. Parce que les recettes qu'on connaît : développement, promotion, prospection industrielle... Ce n'est plus la peine. Il faut qu'on change de métier. Il faut qu'on fasse différemment par rapport à d'autres territoires (...) Parce qu'en fait, on ne choisit pas une implantation par opportunisme, mais par opportunité, et par la compréhension de l'écosystème. Et pas forcément parce qu'on a des aides ici ou là... Il faut être lisible et il faut associer le monde économique, le monde universitaire (93 000 étudiants). » (Un responsable de service, Communauté urbaine du grand toulouse, février 2012)

L'histoire de la communauté urbaine de Toulouse est très liée à des projets emblématiques et fondateurs. Par exemple, Gilles Crague montre en 2009 comment les projets Aéroconstellation (concernant l'assemblage de l'A380) dans les années 1980 et le projet de Cancéropole (concernant la reconstruction du site d'AZF) à partir de 2004 ont structuré un jeu d'acteurs particulièrement « *partenarial* » à Toulouse avec l'État et les acteurs économiques. Gilles Crague parle d'intervention « *coup de poing* » (CRAGUE, 2009), nos interlocuteurs de « *système de décideurs* ».

« L'avantage du système qu'on avait mis en place c'est que c'était un système de décideurs. La décision était prise et on la mettait en place tout de suite. Et surtout, il y avait des relais... donc dès que Douste venait, on faisait un discours, on organisait une tribune, et il édictait le discours. Et il le diffusait à la presse. (...) Et ce qui est intéressant c'est la place de l'État. L'État n'a pas été mis à l'écart. L'État a été rendu complice de ça. C'est vachement intéressant. De par le statut de Douste. On a réussi à faire que l'État soit incrusté dans le dispositif. Et toutes les réunions se faisaient le vendredi matin. Et le préfet venait. C'est marrant. C'est un État qui fabrique une démarche territoriale. Vraiment au sens premier du terme. C'est vachement intéressant. Dans tous ces sujets-là, (le Cancéropole, l'Aerospace campus, etc.), on a co-construit tous ces sujets avec l'État. Un État coproducteur. » (Un responsable de service, Communauté urbaine du grand toulouse, février 2012)

Cette citation confirme que les relations locales sont particulièrement partenariales entre collectivité et État. Nous trouvons d'autres traces de l'implication de l'État (au niveau central) dans ces projets dans les CIADT (section 2.1, page 192). Par ailleurs, d'autres acteurs du développement économique sont associés à ces projets : le PRES et les pôles de compétitivité. Ils sont considérés comme des acteurs importants et intégrés au pilotage des projets qui les concerne. Le PRES est par exemple associé à la réalisation du plan local d'urbanisme (PLU) du Grand Toulouse. On ne peut pour autant parler d'un alignement des stratégies. Le conseil régional et la CUGT, alors qu'ils sont du même bord politique jusqu'en 2014 (PS) n'ont pas les mêmes stratégies de développement.

Ainsi, l'exemple de Toulouse se distingue assez nettement des agglomérations de Mont-

pellier et Bordeaux, dans le sens où l'agglomération ne parle pas d'intervention dans le développement économique. La CUGT ne soutient pas explicitement telles ou telles filières en les adossant à un parc d'activité, mais tente de maintenir son attractivité en réalisant des projets d'aménagement phare et en structurant au maximum la gouvernance locale. Ce système semble efficace, mais pose quelques questions quant à la prise de décision. Qui, au sein de la petite équipe « *informelle* », prend les décisions ? Comment les relations entre le monde politique, le monde industriel et le monde académiques sont-elles structurées ? L'ancien directeur du développement économique de la CUGT souligne que pour que ce système soit viable, l'élu doit rester le décideur final<sup>121</sup>.

On peut dès lors se demander comment les pôles de compétitivité sont intégrés dans ces différents contextes.

### 3.2 L'intervention des métropoles dans les pôles

Les métropoles n'ont pas en charge le suivi des pôles. Toutefois, leur compétence de développement économique peut les amener à être en relation plus ou moins régulière et à soutenir les pôles qui les concernent. On observe plusieurs formes d'intervention.

- En premier lieu, la participation au montage et au portage du dossier de constitution du pôle de compétitivité. La métropole de Toulouse a, à ce titre, particulièrement participé à l'élaboration et au portage de la candidature du pôle CBS. CBS résulte d'une volonté politique de créer et de structurer une nouvelle filière sur le territoire. L'émergence de ce pôle est étroitement liée au projet du Cancéropole qui se développe sur l'ancien site d'AZF ainsi qu'à une volonté politique de diversifier l'économie toulousaine (trop centrée sur l'industrie aéronautique). Cette implication métropolitaine, dès l'origine du pôle, n'est valable que pour ce pôle.
- Ensuite et plus généralement, l'intervention des agglomérations prend la forme d'un accompagnement du pôle une fois constitué. Cet accompagnement est à la fois financier, la métropole subventionne le fonctionnement des pôles qu'elle considère comme stratégiques pour son territoire, mais s'étend aussi à des missions d'animation, elles organisent des événements pour les pôles comme les journées « *Montpellier Prospectives* » par exemple. Elles peuvent aussi leur mettre à disposition des salles, des équipements divers, etc.

Montpellier accompagne ainsi cinq des sept pôles de compétitivité de Languedoc Roussillon (Eurobiomed, Qualiméditerranée, Derbi, le pôle Eau et très récemment le pôle Optitec). Les pôles suivis doivent contribuer « *au rayonnement montpelliérain* » (d'après nos interlocuteurs). Les pôles sur la gestion des risques et sur le nucléaire ne sont pas suivis. D'après le directeur adjoint à la DDEE, la valeur ajoutée du soutien de l'agglomération concerne surtout l'animation, « *l'articulation avec le territoire* ». Cette animation territoriale passe

---

121. « *Toute la difficulté que j'ai eu quand j'étais à Toulouse, c'est que chacun reste bien dans son rôle et ne vienne pas faire le boulot de l'autre. Et notamment dire au milieu économique et surtout au milieu scientifique que le seul pouvoir politique démocratique qui existe c'est l'élu. (...) Les maîtres de forges en Lorraine c'est ça. C'est la sidérurgie qui a aménagé les lieux et définis une culture urbaine, une culture sociale. Avec Airbus, ça l'a un peu été, mais moins* ».

essentiellement par de l'évènementiel.

« Pour moi, les gros financeurs sont surtout l'État et la région. Nous, on les finance, parce que voilà, il faut bien les aider ; mais notre valeur ajoutée, elle est dans le projet, dans ce qu'on peut leur proposer, le lien avec les entreprises, l'articulation avec le territoire, l'évènementiel qu'on peut monter. Par exemple, dans les rencontres d'affaires dans le domaine de la santé, on amène toute la logistique. On n'est pas là pour financer du fonctionnement, pour payer du chargé de mission, etc. On veut du projet en lien avec nos entreprises. C'est ce qu'on leur demande. » (Un responsable de service, Communauté d'agglomération de Montpellier, décembre 2011)

Chaque subvention à un pôle fait l'objet d'une convention entre les deux parties où chacune s'engage sur quelques objectifs. Les pôles concernés s'engagent par exemple à mentionner leurs financeurs dans tous leurs documents de communication (objectif marketing). La convention peut aussi stipuler un échange d'informations entre les deux parties prenantes concernant le territoire et les entreprises. Pour un pôle birégional comme Eurobiomed, il s'agit aussi de veiller à ce que le pôle se développe de manière équilibrée entre les deux territoires (Montpellier et Marseille.)

Les pôles de compétitivité soutenus par la CUB sont Aerospace Valley et Route des Lasers. En effet, ils s'intègrent bien dans le paysage économique de la CUB et dans les projets d'Aéroparc et de Cité photonique. Toutefois, le pôle Xylofutur est manifestement mis à l'écart. La CUB ne figure pas parmi les financeurs de ce pôle et les personnes rencontrées à l'agglomération n'ont fait aucune allusion à ce pôle. Enfin, au regard de ce que nous avons déjà vu concernant l'organisation de la CUB, les pôles de compétitivité ne sont pas suivis en direct par l'agglomération, mais principalement au travers des agences qu'elle finance. Ainsi, l'animation de l'Aéroparc et de l'Ecoparc, et donc les relations avec le pôle Aerospace Valley sont gérées par Bordeaux Technowest. Le Bioparc et la cité photonique sont gérés par Unitec. Ces agences sont également financées par le conseil régional et parfois d'autres communes.

Les agglomérations de Montpellier et de Bordeaux considèrent ainsi les pôles de compétitivité comme des clusters parmi d'autres. Il apparaît que les pôles de compétitivité, tout comme les clusters régionaux, sont des interlocuteurs privilégiés, car ils rassemblent les entreprises d'une même filière. À ce titre, les acteurs rencontrés mettent en avant que les stratégies d'aménagement des deux agglomérations sont bien antérieures à la politique des pôles. Le projet de l'Aéroparc, par exemple, date des années 1990.

Enfin, la communauté urbaine de Toulouse subventionne le fonctionnement de tous ses pôles. Contrairement aux autres agglomérations, les pôles sont considérés comme des acteurs à part entière. Leur place dans la gouvernance locale est donc d'autant plus importante. Par exemple, en ce qui concerne les projets d'aménagement étudiés (l'Aerospace campus et le cancéropole), les pôles concernés par ces projets (Aerospace Valley et CBS) sont intégrés à leur pilotage par le biais des directeurs de ces projets au sein de l'agglomération. D'après le directeur du projet Aerospace campus, ils sont consultés pour l'élaboration des projets (économiques et urbains) et font partie des comités de pilotage au même titre que le PRES.

Nos entretiens avec les pôles confirment le rôle qu'ils peuvent avoir dans l'orientation des projets. Par exemple, Jean-Marc Thomas, ancien président d'Aerospace Valley, nous raconte son investissement dans l'initiative du projet Aerospace Campus :

*« Au départ, lorsque Air France est parti, le terrain de Montaudran était quasiment affecté en totalité à un développement urbain à base de HLM. Je leur ai vendu l'Aerospace campus et ils ont décidé d'allouer une zone de 32ha et quelques à faire le développement de l'Aerospace campus. J'avais une image que j'avais fait le week-end avec un architecte et on a vendu le concept. C'était en février 2005. Et il y a eu une délibération spéciale du grand Toulouse, pour accorder ces locaux à des utilisations différentes de celles prévues initialement. Bon, à la suite de quoi, élection municipale, nouvelle mandature et là, le projet s'est quand même sérieusement enterré. Bon, il a fini par ressortir parce qu'il y a eu l'IRT St Exupéry qui a été retenu au Grand Emprunt il y a une quinzaine de jours, il y a l'espace Clément Ader, etc. Ce sont des éléments phares de l'Aerospace campus. Mais on peut considérer grosso modo par rapport à l'ambition que j'avais vendu que la moitié de la zone a disparu pour des développements urbains qui resurgissent quand même. »* (Président du pôle Aerospace Valley, février 2012)

Les pôles sont ainsi des acteurs qui interagissent fortement avec les collectivités et les élus et qui peuvent influencer (ou chercher à influencer) leurs projets. Néanmoins, nous remarquons que comme pour Xylofutur à la CUB, le pôle Agri Sud Ouest Innovation ne s'ancre ni dans une zone d'activité, ni dans un projet d'aménagement de la CUGT. Cette caractéristique apparaît alors propre aux pôles agro ou low-techs : non seulement les collectivités régionales ne les soutiennent pas en début de politique, mais en plus les intercommunalités (aujourd'hui métropoles) les intègrent peu dans leurs projets d'aménagement. Les pôles technologiques sont privilégiés par ces dernières.

Enfin, quels enseignements tirer des interventions des collectivités régionales et intercommunales par rapport à la problématique de l'alignement proposée en introduction du chapitre ? Plusieurs éléments montrent qu'au delà d'une intervention préférentielle en faveur des pôles technologiques leurs actions ne s'alignent pas. Par exemple, les subventions de la CUGT au pôle CBS représentent quasiment le double des subventions allouées aux autres pôles dans lesquels la métropole intervient, ce qui représente un sujet de discorde avec le conseil régional. Par ailleurs, la CUGT a lancé en 2012 l'idée d'ouvrir un appel à projets régional sur la filière de l'oncologie « *Oncosantech* » auquel la région a refusé de participer, estimant qu'il existait suffisamment de dispositifs de développement local en région sur cette thématique. La CUGT obtient pourtant le soutien de la Direccte sur cet appel à projets, ce qui révèle des jeux d'alliance et des rapports de force entre métropoles, conseil régional et services déconcentrés de l'État. Nous verrons dans le chapitre 10 que le projet d'aménagement de l'Oncopole constitue un élément majeur de l'interventions de la CUGT dans le pôle CBS et que cette appropriation de la part de la métropole limite dans le même temps celle de la collectivité régionale (chapitre 10). Un autre signe du non alignement entre la métropole et le conseil régional réside dans la juxtaposition des structures de développement économique local. Alors que deux agences régionales de développement coexistent déjà (MPE et MPI),



la métropole crée sa propre agence de développement en 2013.

Enfin, pour conclure sur ce cas toulousain, soulignons que la représentation des intérêts industriels privés apparaît bien organisée et proche des milieux politiques toulousains et midi-pyrénéens, ce qui est confirmé par le géographe Jean-Marc Zuliani, notamment en ce qui concerne la représentation des intérêts dans le domaine aéronautique et spatial. Ceux-ci sont concrètement représentés au travers de l'association Tompasse (Toulouse Midi-Pyrénées Aéronautique Spatial et Systèmes Embarqués) créée en 2006. Jean-Marc Zuliani considère que « *l'interpénétration entre la grande entreprise, les représentants de milieux économiques et les gestionnaires locaux et régionaux est fortement prégnante* » et connaît « *des logiques évolutives d'imbrications de plus en plus poussées entre acteurs de l'urbain et acteurs économiques* » (ZULIANI, JALABERT et LERICHE, 2002).

## 4 Conclusion

Pour conclure ce chapitre, retenons que si la structuration des pôles dépend de leurs caractéristiques sectorielles (chapitre 4), le rôle qu'ils acquièrent dans l'écosystème du développement local dépend également du système de gouvernance local qui leur préexiste et qui impacte leur fonctionnement. La région Aquitaine porte une stratégie politique forte qui se veut émancipée de la tutelle étatique. Elle considère les pôles comme des opportunités de soutenir et structurer ses propres stratégies (de soutien à la filière optique-photonique notamment). Elle intervient donc dans les pôles de manière différenciée, en fonction des problématiques qu'elle considère comme pertinentes pour son développement. À l'inverse, le cas midi-pyrénéen affiche une stratégie plus alignée et plus partenariale avec la stratégie nationale (en ce qui concerne la politique d'innovation). Ses pôles représentent dès lors des acteurs davantage intégrés aux instances de gouvernance locale et font l'objet d'un suivi plus stabilisé et calqué sur les préconisations nationales.

Ces problématiques ressortent également, mais dans une moindre mesure, des interventions des métropoles dans les pôles de compétitivité, avec une spécificité métropolitaine concernant les projets d'aménagement économique. Plus la thématique des pôles s'inscrit dans un projet d'aménagement économique (par exemple le cancéropole à Toulouse, la route des lasers à Bordeaux), plus ils feront l'objet d'intérêt pour la métropole pour qui les pôles représentent des outils d'attractivité territoriale. Signalons ici que les pôles agroindustriels ne s'inscrivent que très peu dans ces dynamiques métropolitaines et d'attractivité. Enfin, les pôles représentent dans tous les cas de nouveaux acteurs intégrant des industriels et des académiques locaux, qui interagissent et négocient avec les pouvoirs locaux.

Dès lors, le projet de l'État de mise à distance des collectivités dans la politique des pôles est remis en question dans la phase de mise en œuvre. Nous avons montré que les collectivités cherchent à intervenir, voire à s'appropriier en partie les pôles. Néanmoins, les pôles ne deviennent pas des outils des collectivités. Nous avons également abordé leurs différences avec les agences de développement au travers des exemples d'Aerospace Valley et MPI. Le périmètre des agences reprend celui des collectivités alors que celui des pôles est constitué différemment. Sans doute pouvons-nous voir ici des traces de la mise à distance projetée

initialement. Les pôles ne peuvent pas être complètement noyautés par les collectivités. D'ailleurs, nous allons voir dans le chapitre 6 que l'appropriation des pôles par les collectivités (et autres acteurs administratifs) est vectrice de conflit (chapitre 6). Nous verrons par ailleurs dans la partie III que la capacité des pôles à se positionner face aux pouvoirs locaux (élus, administratifs) varie considérablement d'une situation à l'autre.

## ———— CHAPITRE 6 ————

---

# DES PÔLES À L'INTERFACE : DES STRUCTURES D'INTERMÉDIATION DES INTÉRÊTS

---

Nous avons vu que les pôles étudiés émergeaient de contextes tout à fait différents : en cohérence plus ou moins grande avec les forces industrielles régionales et avec un soutien plus ou moins important des acteurs politico-administratifs locaux. Voyons désormais comment le positionnement des pôles, souvent à cheval entre plusieurs collectivités et plusieurs secteurs, représente une originalité qui les distingue des autres acteurs du développement local.

Ce chapitre vise ainsi à caractériser les spécificités des pôles de compétitivité et de leur action territoriale. Une des hypothèses fortes de notre thèse porte sur le fait que les pôles de compétitivité ne représentent pas seulement des organisations (de type cluster) qui favorisent le travail en commun entre des industriels et des scientifiques autour de projets collaboratifs d'innovation, mais qu'ils représentent aussi des nouvelles scènes qui favorisent l'action collective entre les acteurs politico-administratifs en charge du développement local. Ce rôle d'intermédiation des intérêts locaux est mis en exergue lorsque le pôle est défini dans un périmètre thématique à cheval entre deux secteurs administratifs ou dans un périmètre spatial birégional. Nous avons souligné dans le chapitre 2 que les pôles étaient définis sur un périmètre original (thématique et géographique). Nous soutenons ici l'idée que les pôles sont intéressants pour les acteurs locaux qui s'y investissent car ils se positionnent à l'interface entre plusieurs mondes (plusieurs régions, mais aussi plusieurs secteurs) qui ne sont pas habitués à collaborer. Cette caractéristique les rend vecteurs d'intérêts. En d'autres termes, ils seraient d'autant plus enjeux de pouvoir et d'intérêt qu'ils incitent des acteurs (politico-administratifs notamment) à travailler en collectif, à expliciter leur stratégie, à se positionner les uns par rapport aux autres. Cela leur offre l'opportunité de participer à la

régulation les intérêts locaux, même si tous n'ont pas la capacité à le faire. Ils deviennent de nouveaux territoires de l'action publique pour la régulation des intérêts économiques et sectoriels locaux.

Les pôles de compétitivité représentent ainsi des « *lieux de concertation et de médiation privilégiés pour faire dialoguer les acteurs économiques et scientifiques avec les principaux financeurs, notamment publics (État, BPI, Région et métropole). Ils fournissent aux acteurs une assise logistique et stabilisent des échanges* » (GALIMBERTI, 2016). En effet, Deborah Galimberti, à la suite de sa thèse « *gouverner le développement économique des territoires : entre politique et société* » (GALIMBERTI, 2015), souligne que « *des acteurs à statut hybride, qualifiés ici d'organisations intermédiaires pour le développement local, sont devenus de plus en plus centraux pour l'exercice d'un pouvoir d'influence sur l'action publique de la part des entreprises.* » (GALIMBERTI, 2016). Elle mentionne les pôles parmi ces nouvelles organisations intermédiaires. Ils interviennent indéniablement, d'après elle, dans la régulation des politiques territoriales de développement économique. Elle affirme notamment que « *leur nouveauté ne réside ni dans les formes organisationnelles, ni dans les missions accomplies, mais plutôt dans la place occupée au cœur de la régulation – i.e. la coordination des activités et des relations, l'allocation de ressources et la structuration des conflits – des politiques de développement économique- territorial.* » (ibid., p. 6). Nous précisons à sa suite que c'est leur positionnement à l'interface qui place les pôles au cœur de cette régulation des politiques de développement local. En tant que réseaux d'entreprises ou « *clusters* », ils favorisent le rassemblement d'entreprises et de centres de recherche dans l'objectif de faire émerger des projets collaboratifs entre eux. Or, étant en contact ou suivis de près par les acteurs politico-administratifs (dont les stratégies ne sont pas forcément alignées au départ) nous souhaitons montrer qu'ils jouent un rôle dans l'intermédiation des intérêts de leurs membres et partenaires. Deborah Galimberti qui a travaillé sur la représentation des intérêts économiques et leur influence dans les politiques de développement régional les considère en effet comme une nouvelle forme d'« *organisation d'intérêts* » (ibid.).

Par ailleurs, nous avons évoqué dans le chapitre 5 que les pôles sont davantage en relation les uns avec les autres à partir de l'année 2008, au départ pour discuter de stratégies d'interclustering. Ils partagent dans ce cadre des bonnes pratiques, échangent sur leurs rôles et leurs positionnement et *in fine* organisent la représentation de leurs intérêts dans un contexte où la politique des pôles fait l'objet de réformes (à partir de 2014, mais l'avenir de la politique des pôles fait l'objet de discussion dès 2012). En effet, l'association française des pôles de compétitivité, créée en 2014, signale que les pôles se positionnent par rapport aux niveaux national et européen pour participer aux rapports de force institutionnels sur les questions de politiques industrielles et d'innovation. Cette évolution coïncide avec une certaine marginalisation des instances consulaires et parfois des agences régionales comme si ces structures n'avaient pas suivi le mouvement des politiques territoriales vers la promotion de l'excellence et de l'innovation (ibid.).

Ainsi, le périmètre - à l'interface - des pôles de compétitivité leur offre la possibilité d'une part de se positionner comme acteur de l'intermédiation (capacité à réguler) ; et d'autre part,

de s'autonomiser. Les pôles ne représentent pas des instruments de développement travaillant au service d'une collectivité ou d'une administration, mais ils deviennent des acteurs à part entière. Ce chapitre rend compte de plusieurs indices ou illustrations de ce positionnement original, de leur capacité à réguler et de leur tendance à s'autonomiser. Il est un chapitre pivot, qui renvoie aux parties II et III, montrant d'une part comment les pôles font l'objet de processus d'appropriation multiples (et deviennent une scène de régulation des intérêts) et comment d'autre part ils cherchent à s'autonomiser (et deviennent en quelque sorte des acteurs porteurs d'un intérêt). Nous revenons dans la partie III sur quatre trajectoires et processus d'autonomisation des pôles étudiés.

Trois temps structurent ce chapitre :

- Nous présenterons d'abord le cas d'Aerospace Valley, qui bénéficie d'une position à l'interface entre deux régions et qui est particulièrement enjeu de pouvoir et d'appropriation. Nous verrons dans quelle mesure ce pôle devient le modérateur et le régulateur des questions industrielles et scientifiques concernant le secteur de l'aéronautique, de l'espace et des systèmes embarqués entre les régions Midi-Pyrénées et Aquitaine. Il ressort en effet de notre enquête que le partage de ce secteur entre les deux régions est particulièrement conflictuel. Le pôle Aerospace Valley représente un lieu particulièrement stratégique pour réguler ces conflits et notamment parce qu'il mobilise des acteurs industriels et étatiques qui souhaitent (le plus souvent) dépasser ces conflits.
- Nous verrons ensuite que l'interrégionalité n'est pas la seule interface qu'opèrent les pôles de compétitivité. Dans une perspective plus verticale, les pôles sont aussi vecteurs d'intersectorialité et permettent de réguler les intérêts entre plusieurs secteurs de l'État. En effet, la politique des pôles est interministérielle. Or, les acteurs étatiques ne sont pas plus habitués à travailler de manière transversale que ne le sont les collectivités. Les pôles agroindustriels sont particulièrement porteurs de ces conflits entre la direction de l'industrie qui garde une main mise importante sur le pilotage des pôles et le ministère de l'Agriculture qui entend gérer à sa manière le développement des pôles sous sa tutelle. Nous verrons que tous les pôles n'ont pas la même capacité à gérer ces enjeux de pouvoir et de conflits. Nous nous appuyerons principalement sur l'exemple du pôle Agri Sud Ouest Innovation qui semble disposé à réguler ces conflits.
- Enfin, nous verrons comment le fait que les pôles soient positionnés à l'interface, entre plusieurs périmètres politico-administratifs et plusieurs thématiques sectorielles, leur offre la possibilité de s'émanciper de leur environnement initial. Ils représentent ainsi une nouvelle génération de structure du développement local, voire de représentation des intérêts locaux. Les réunions « *interpôles* » et l'émergence d'une association française des pôles de compétitivité nous indiquent que ces pôles ont tendance à s'autonomiser de l'environnement dans lequel ils ont émergé.

# 1 Les pôles, nouvelles scènes pour réguler les intérêts interrégionaux : l'exemple d'Aerospace Valley

Le pôle Aerospace Valley est birégional. Ses deux régions de rattachement, Midi-Pyrénées et Aquitaine, sont par ailleurs deux fortes têtes en matière d'aéronautique et revendiquent chacune leur part dans le pôle. Les deux métropoles Toulouse et Bordeaux sont au coude à coude dans les classements divers (voir le dossier de l'express Bordeaux – Toulouse : où vit-on le mieux ? janvier 2012). La presse parle d'une « rivalité légendaire ». En toile de fond, une émulation (voire une animosité ?) ambiante entre ces deux collectivités depuis de nombreuses années. Comment le pôle organise-t-il son interrégionalité dans ce contexte ?

## 1.1 Des forces industrielles et une gouvernance en faveur de la région Midi-Pyrénées

Dans un premier temps, lorsqu'on étudie la composition des instances de gouvernance du pôle, on observe qu'elle est organisée en faveur des donneurs d'ordre Midi-Pyrénéens. Cette organisation résonne bien avec l'histoire de l'émergence du pôle vue au chapitre 4 et le fait que son initiative ait été portée par Airbus implanté dans la métropole toulousaine. Le pôle Aerospace Valley, comme la plupart des pôles, est une association loi 1901. Cette association est constituée en 7 collèges représentés par un conseil d'administration de 37 membres : 9 grandes entreprises, 8 PME, 4 centres de formation, 2 centres de recherche, 4 structures de développement économique, 6 collectivités publiques et territoriales, 2 organisations professionnelles et partenaires associés (UIMM et GIPI). Elle est également composée d'un bureau et d'un comité de labellisation, comme la plupart des autres pôles. Enfin, un comité exécutif réunit les membres du bureau, la direction de l'association, les animateurs de DAS (domaines d'activité stratégiques), des représentants de la formation, de la recherche et du développement économique. Il est force de proposition auprès du conseil d'administration pour définir la stratégie du pôle.

Les règles prévues pour la régulation interrégionale au moment de la création du pôle se manifestent dans la distribution des sièges au sein du conseil d'administration. Les collèges sont construits de telle sorte qu'ils comprennent un représentant de chaque région, +1 en ce qui concerne le collège des grands groupes en faveur de Midi Pyrénées, afin d'éviter les situations de blocage lors d'une prise de décision. Cette mesure, qui ne fait pas consensus, est justifiée par le fait que Midi-Pyrénées représente plus de 60% des forces vives du pôle en terme d'emplois et d'initiatives de recherche. Ce partage méticuleux résonne bien avec le contexte d'émergence du pôle, très ancré dans deux milieux industriels forts de l'aéronautique : l'aéronautique militaire à Bordeaux et l'aéronautique civil à Toulouse. L'équilibre de cette organisation suggère bien que le pôle est tiraillé des deux côtés.

*« En termes d'emplois, Midi-Pyrénées pèse 60%. Il ne faut pas le dire, mais c'est la réalité. En termes d'initiatives de recherche, c'est 70-30 en faveur de Midi-Py. Malgré tout, on a voulu une gouvernance équilibrée. Donc on a dit autant de chaque côté, +1. Le*

*+1 étant l'intérêt du chiffre impair pour ne jamais être en situation de blocage. Pour ça, il a quand même été admis que Midi-Pyrénées devait avoir la voix supplémentaire. Donc on a fait sept sièges, dont quatre grands groupes en Midi Py et trois pour Aquitaine. Et là, l'Aquitaine a dit récemment, moi j'ai quatre grands groupes et je veux qu'ils soient tous représentés donc il me faut une voix de plus. Alors, comme on demande une voix de plus, il en faut une de plus en Midi Pyrénées. Et les petites PME ont dit "il n'y a pas de raison que ce soit toujours les grands groupes, alors moi aussi j'en veux 1+1"... C'est comme que ça se passe.»* (Président du pôle Aerospace Valley, février 2012)

Voilà les règles prévues pour la régulation interrégionale au moment de la création du pôle : le conseil d'administration se constitue en faveur des donneurs d'ordre midi-pyrénéens. Or, cette organisation fait l'objet de discussions et est progressivement remise en question. Un conflit éclate en 2012 entre le président du pôle (industriel favorable à la région Midi-Pyrénées) et sa directrice (venant du conseil régional d'Aquitaine). Ce conflit est arbitré au plus haut et révèle les enjeux de pouvoir que canalisent les pôles.

## 1.2 Un conflit interne révèle le besoin d'équilibre du pôle

Cet épisode de la vie du pôle Aerospace Valley nous rappelle fortement que les pôles sont des métaorganisations structurellement faibles, car dépendantes de tous leurs membres et de partenaires publics. Nous avons souligné dans le chapitre 2 que les pôles ne pouvaient pas prendre de décision clivante, qui menacerait l'autonomie d'un ou plusieurs de ses membres, ou qui irait à son encontre. L'épisode que nous allons retracer témoigne particulièrement bien de cette contrainte des pôles à être dans la recherche de consensus et faire l'objet d'arbitrages multiples, sous peine d'autodestruction.

### 1.2.1 Un président toulousain et une directrice aquitaine

Deux périodes structurent la vie du pôle jusqu'à aujourd'hui : « *l'ère Jean-Marc Thomas* » (2005-2011), durant laquelle l'animosité entre les deux régions était relativement forte et « *l'ère Agnès Paillard* » (2011-aujourd'hui), marquée par une pacification des relations interrégionales, ou du moins un équilibrage vers l'Aquitaine. D'après notre enquête, sous « *l'ère Jean-Marc Thomas* », le pôle était très (voire trop) orienté vers la région Midi-Pyrénées en termes d'actions, de projets collaboratifs d'innovation labellisés, de services proposés aux membres, etc. jusqu'à ce qu'un conflit éclate et remette en question le mandat du président du pôle.

Comme vu précédemment, c'est Jean-Marc Thomas qui porte la candidature du pôle en 2004, pour la région Midi-Pyrénées d'abord, puis il accepte de porter la candidature bi-régionale à la demande du préfet. Il en devient le premier président en 2005. D'après nos entretiens, en 2008-2009, la présidence du pôle aurait dû alterner en faveur d'une présidence aquitaine. Or, au même moment, Agnès Paillard, alors directrice du développement économique au conseil régional d'Aquitaine, est recrutée pour être directrice du pôle. Ainsi, la direction du pôle étant devenue « *aquitaine* », le conseil d'administration réélit Jean-Marc Thomas en tant que président du pôle afin d'éviter que les deux dirigeants du pôle n'aient

la même coloration régionale. Cette situation n'arrange pas les relations entre les deux dirigeants du pôle qui sont reconnues pour être conflictuelles. Jean-Marc Thomas et Agnès Paillard reconnaissent avoir des « *divergences de points de vue* » dans la presse<sup>122</sup>.

C'est à ce moment-là que le poste du directeur adjoint aurait été créé et attribué à Didier Seiller, alors proche de Jean-Marc Thomas. D'après un chargé de mission du pôle, ce poste aurait été créé (ou du moins aurait pris toute son ampleur) au moment où la présidence du pôle était toulousaine et sa direction aquitaine, car il offrait la possibilité au président de court-circuiter la directrice.

### 1.2.2 Un arbitrage de la part des industriels : EADS tranche en faveur de la directrice

Cette situation aboutit à la démission d'Agnès Paillard du poste de directrice générale du pôle en janvier 2010. Cet événement est médiatisé et remonte dans différentes arènes, au point que la direction d'EADS (entreprise mère) finit par intervenir dans ce conflit. Pour résoudre ce conflit qui était devenu un conflit de personnes, nos interlocuteurs nous expliquent qu'EADS aurait recruté Agnès Paillard pour remplacer Jean-Marc Thomas au sein d'Airbus. Les pôles étant des méta-organisations, constitués d'organisations et non pas d'individus, les postes de direction ne sont pas attribués à des individus mais à des organisations. De cette manière, en remplaçant Jean-Marc Thomas par Agnès Paillard au sein d'Airbus, EADS attribue de manière plus ou moins directe la présidence du pôle à Agnès Paillard, un an et demi après sa démission du poste de directrice.

Cet épisode de la vie du pôle est révélateur de plusieurs choses :

- D'abord, des difficultés à gouverner les pôles pluri- ou birégionaux. Si le pôle sert d'instrument d'interterritorialité, ce n'est pas sans conflits pour autant.
- Ensuite, elle révèle également le rôle important de certains postes à des moments donnés. Le poste de DGA a servi à court-circuiter de la directrice pendant plusieurs mois.
- Elle souligne également le poids politique de la région Aquitaine qui s'est donné les moyens de revendiquer une plus grande place dans le pôle de compétitivité. D'après notre enquête, il s'agit plus d'une demande du conseil régional d'Aquitaine que des industriels aquitains.
- Enfin, le rôle d'EADS ressort fortement de cette anecdote. C'est via l'entreprise mère, EADS, que les blocages liés à la gouvernance du pôle ont pu être résolus.

---

122. D'après le journal objectif news, « *Agnès Paillard explique qu'elle va quitter le pôle mondial en raison de "différences de points de vue" avec le président Jean-Marc Thomas. "Il a d'immenses qualités mais également des défauts, comme tout le monde, explique-t-elle. J'ai essayé de faire tout ce que j'ai pu. C'est une situation qui arrive dans toutes les entités, il n'y a pas à polémiquer dessus." Et de regretter : "Il est difficile de rester dans un organisme pluriel qui défend l'intérêt général tandis que certains sont plus attentifs aux intérêts d'une sous-partie du pôle." (...) Jean-Marc Thomas précise qu'il n'y a pas eu d'opposition personnelle entre (nous) mais Aerospace Valley est une oeuvre collective. Ce n'est pas un directeur qui définit la politique d'un pôle mais ses 550 membres. Essayons d'être rationnels, aujourd'hui, Aerospace Valley va bien et reste dans le peloton de tête des pôles de compétitivité français* » (20/01/2011).



Ainsi, c'est EADS qui arbitre cette situation et qui va jusqu'à faire sortir l'ancien président d'Airbus France pour retrouver l'équilibre prévu initialement dans le pôle. Cette anecdote marque la place du groupe (et son autorité) au sein du pôle. Elle révèle également que le pôle ne supporte pas les prises de pouvoir trop centralisées : Jean-Marc Thomas ne respecte pas l'équilibre du pouvoir pour certains ou est trop porteur de la vision toulousaine pour d'autres, et il se fait exclure du pôle. La centralisation ne marche pas dans un pôle de compétitivité et d'autant plus dans un pôle qui attise les convoitises. Le président lui-même ne peut pas imposer un fonctionnement comme dans une organisation hiérarchique où il représenterait le décideur et où il serait appelé à piloter. Dans le cas d'une métaorganisation, le pilotage doit toujours faire consensus. Si l'équilibre est menacé, le perturbateur est neutralisé par les autres pouvoirs garants de l'existence de la métaorganisation. Ici, Agnès Paillard devient une solution à l'équilibre des pouvoirs. Elle permet d'apaiser les relations avec le conseil régional d'Aquitaine, très tourmentées du temps de Jean-Marc Thomas, tout en laissant EADS aux commandes du pôle. D'après un chargé de mission du pôle « *Agnès Paillard a eu un rôle très pacificateur entre Midi-Py et Aquitaine, donc maintenant ça se passe bien* ». Cet événement marquant dans l'histoire du pôle révèle des enjeux complexes autour de l'interterritorialité et que les tentatives de monopolisation du pouvoir sont vite neutralisées dans un pôle de compétitivité.

### 1.3 Le pôle comme modérateur d'interrégionalité ? Une équation à plusieurs variables dans laquelle le pôle catalyse les tensions

Au-delà de cet épisode marquant, la gestion interrégionale du pôle fait l'objet de tensions plus quotidiennes impliquant des acteurs, des modes de régulation, et des logiques d'action multiples. D'après notre enquête, le pôle se présente lui-même comme un absorbeur de choc, un modérateur.

*« On fait très attention à être très équilibré. Il y a un vrai rapport de force entre les deux régions. Alors, vu de l'étranger c'est un rapport de nains. Mais il y a des accords de Yalta qui existent déjà en gros. Après, il y a la volonté de... Bon. Le pôle est un élément modérateur. C'est ça qu'il faut comprendre. C'est-à-dire que puisqu'il est à l'intersection des deux régions, il évite qu'il y ait deux icebergs qui s'entrechoquent puisque tout peut se régler au sein du pôle. S'il n'y avait pas le pôle, les deux régions se fracasseraient entre elles. Là, il y a le pôle. Donc s'il y a un problème, le problème il arrive ici dans ce bureau et on le règle. »* (Directeur du pôle Aerospace Valley, octobre 2012)

#### 1.3.1 Les collectivités tiraillent le pôle, enjeux de visibilité et d'attractivité

Pour les collectivités, les pôles représentent des instruments de visibilité, d'attractivité, de distinction, par rapport aux autres régions, tout comme les autres labels ou distinctions octroyés par l'État (Aust et Cret 2013). Les pôles multirégionaux cristallisent donc des tensions entre différentes collectivités.

D'abord, d'un point de vue horizontal, les régions sont partenaires au sein du pôle pour en assurer le suivi, mais elles restent néanmoins concurrentes du point de vue de la compétitivité, de l'attractivité des entreprises et des emplois et des appels à projets nationaux. Ainsi, les appels à projets gagnés au programme d'investissement d'avenir font l'objet d'un véritable décompte entre les régions Midi-Pyrénées et Aquitaine.

*« Je prends l'exemple rapide de l'IRT. L'Aquitaine dépose un projet d'IRT qui s'appelle Optimal. Nous on dépose un projet AESE [qui deviendra St Exupéry]. Bon. Leur projet n'a pas été retenu. Bon, ils ont joué d'influence politique au plus haut niveau pour que le projet de Midi-Pyrénées retenu incorpore un sous-ensemble du projet d'Aquitaine. (...) Réciproquement, Toulouse a fait une candidature d'IHU, c'est un des produits du Programme d'investissements d'avenir. Il n'a pas été retenu [en 2011 au moment de l'entretien, il sera retenu en janvier 2012]. Mais celui d'Aquitaine a été retenu. Pour les Idex, Bordeaux a gagné au premier tirage et Toulouse a gagné au deuxième. Bon, je n'aime pas le mot match nul, il y a victoire des deux côtés. »* (Président du pôle Aerospace Valley, février 2012)

Les jeux de concurrence sont donc exacerbés entre les deux régions. Le chargé des investissements d'avenir au Commissariat général à l'investissement (CGI) nous explique bien ces difficultés de faire du multirégional. *« Les difficultés de faire du bi ou multirégional sont évidentes. Pour les IRT et pour les SATT c'est la même chose »*. Il cite alors différents exemples où la gestion interrégionale pose problème (la SATT Ouest valorisation entre les régions Bretagne et Pays de la Loire, la SATT Grand Est entre la Lorraine et les autres régions, etc.).

*« Enfin, on est complètement à l'opposé des logiques des acteurs économiques habituels où quand on fusionne Total et Elf par exemple, ça se fait parce que chacun sait qu'il va gagner plus, pour faire simple. Là, on est dans des espèces de zones d'influence, de politique, et puis le souci d'exister aussi. Il faut bien que je serve à quelque chose. Donc ça freine un peu les dispositifs, il faut le savoir. »* (Un responsable de service, Commissariat général à l'investissement, octobre 2013)

Ces enjeux de pouvoir entre les régions se retrouvent également concernant l'IRT St Exupéry.

*« Sur les IRT, le projet de Bordeaux n'a pas été retenu par le jury international. Mais comme il avait quelques composantes dans le domaine aéronautique, il y a eu de l'influence politique - parce que derrière le président de la région préside aussi l'ARF - et il fallait absolument laisser une place à des acteurs de Bordeaux, dans le cadre de l'IRT de Toulouse. Ce qui était vrai dans l'absolu... Enfin, dans l'absolu, il aurait mieux valu qu'ils candidatent ensemble spontanément. Mais ils ne pouvaient pas. Surtout pas. Chacun chez soi ! »* (Un responsable de service, Commissariat général à l'investissement, octobre 2013)

Ces histoires de concurrence et de conflits vis à vis des appels à projets du Programme d'investissements d'avenir nous rappelle que les nouvelles techniques de gouvernement de l'État stratège mise sur la mise en compétition des territoires (chapitre 3). Dans ce contexte, si le pôle se considère comme un modérateur des conflits d'interterritorialité l'anecdote des

IRT montre plutôt que le pôle participe à une surenchère de la concurrence territoriale, en présentant un projet toulousain alors même que le pôle est bi-régional. Deux éléments nuancent cette interprétation. D'abord, rappelons que cet événement se déroule pendant l'ère Jean-Marc Thomas, moment où les rapports de force dans le pôle sont déséquilibrés et ne permettent pas l'interterritorialité. Ensuite, cette anecdote ne concerne pas directement le fonctionnement du pôle ni les actions qu'il met en œuvre en interne mais son positionnement vis-à-vis d'un appel à projets national, concernant un équipement qui a vocation à s'implanter quelque part et donc dans une région plutôt que dans une autre. L'anecdote révèle donc que les pôles sont des scènes offrant des ressources, car obtenir sa faveur peut permettre d'obtenir un équipement, et constituent donc des enjeux d'appropriation par les collectivités comme par les industriels. Dans le même temps, tout en permettant à ces rapports de force de s'exprimer, nous considérons que le pôle favorise leur médiation.

D'un point de vue plus vertical, c'est à dire d'articulation entre les échelles d'action publique, nous observons que le conseil régional s'impose comme étant le niveau de décentralisation en charge du suivi des pôles. Par exemple, le conseil régional d'Aquitaine souhaite particulièrement que le pôle Aerospace Valley interagisse avec son agence de développement régional (Aquitaine développement innovation), plutôt qu'avec les agences infrarégionales, et ce, même dans le cadre d'une action appelée « *relais départementaux* ». En effet, dans le cadre de cette action copiée sur le pôle Agri Sud Ouest Innovation, le pôle est censé contractualiser avec les agences de développement économique de son territoire dans l'objectif d'améliorer leur coordination (nous développons la présentation de cette action en chapitre 8). Dans la mise en œuvre de cette action, le pôle contractualise avec les agences (et consulaires) départementales de la région Midi-Pyrénées, mais en Aquitaine le président de région demande à ce que le pôle ne contractualise qu'avec son agence régionale de développement ADI. Il est donc une nouvelle fois enjeu d'appropriation par le conseil régional.

*« Côté Aquitaine tout passe par ADI. Parce qu'ils n'ont pas souhaité qu'on ait des relations directes avec les départements donc tout passe par eux.*

*- Ah, c'est un peu politique ?*

*- Oui, tout à fait. Donc en fait, il n'y a pas de symétrie entre les deux régions. Nous on s'est adapté à la situation de chacune des deux régions. »* (Chargée de mission, Pôle Aerospace Valley)

De même, le seul membre de l'équipe mis à disposition par un donneur d'ordre aquitain dans le cadre de l'action « *Pro-in-PME* » doit passer à ADI pour que son attachement à la région Aquitaine soit visible.

*« Mon collègue a un contrat avec ADI, mais en fait c'est un transfert. Il est mis à disposition par Héraclès vers ADI, et ADI le met à disposition du pôle... Bon, c'est un peu particulier ! En fait ça a été, à un moment, le conseil régional souhaitait que ça passe par ADI pour qu'il puisse être le représentant régional et qu'il ait cette connotation régionale par rapport au pôle, parce qu'il y a toujours cet équilibre à trouver entre les deux régions. »* (Ibidem.)

Ainsi, pour récapituler, les collectivités tiraillent le pôle (et notamment le conseil régional d'Aquitaine, en lien avec ce que nous avons présenté en chapitre 4) pour plusieurs raisons :

- D'abord, il y a des enjeux de gouvernance interne au pôle comme nous l'avons dans la sous-section précédente,
- Ensuite, les enjeux de visibilité et d'attractivité territoriale sont évidents. Les collectivités souhaitent que leur soutien soit affiché et leur rapporte en termes de communication.
- Enfin, les pôles sont appelés à se positionner en faveur de certaines collectivités dans le cas des appels à projets nationaux liés aux pôles de compétitivité, mais qui requièrent une implantation locale. C'est le cas des infrastructures du programme d'investissement d'avenir telles les SATT, les IRT, les PSC ou encore les PFMI qui se cristallisent dans un ou plusieurs bâtiments. La labellisation par un pôle de compétitivité est un gage d'expertise locale et celui-ci est souvent pris à partie pour choisir la localisation de l'équipement. Dans ce cas, nous considérons que si le pôle est équilibré en interne (et soutenu par tous ses membres) il peut avoir la capacité de réguler les rapports de force entre deux régions. Dans tous les cas, il représente une scène où s'expriment les conflits et contribue en ce sens potentiellement à les résoudre.

Abordons désormais comment le soutien de l'État (et notamment des services déconcentrés) participe à dénouer les tensions.

### **1.3.2 L'État local s'organise pour ne parler que d'une voix et suit « la réalité du tissu économique »**

Le suivi du pôle par l'État implique un suivi et une coopération de la part des deux Direccte Aquitaine et Midi-Pyrénées. Le correspondant-chef de file est le chef de la cellule aérospatiale de la Direccte Midi-Pyrénées, car c'est la région retenue comme étant la région « principale » du pôle en 2005. Ce correspondant travaille en coopération étroite avec son homologue en Aquitaine (à la DGA), qui est le représentant « associé » du pôle. Cette organisation est cohérente avec les choix du pôle concernant son organisation interrégionale : le principal correspondant local du pôle est situé en Midi-Pyrénées.

*« En gros, mon rôle en tant que correspondant “associé” au sein de la Direccte Aquitaine, il est le même que celui de mon homologue en Midi-Pyrénées. Sauf que Gérard est le correspondant en chef. Donc c'est par lui que passe la parole de l'État au niveau local. Sachant qu'on essaie de travailler de concert et on y arrive à 95% du temps. Donc on se met d'accord avant et ensuite on parle. Ce qui nous confère on va dire un positionnement un peu plus cohérent en général que celui exprimé par les collectivités qui n'ont pas à se mettre d'accord avant de parler. »* (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

Du point de vue des arbitrages réalisés, les acteurs rencontrés affirment que les problèmes ou les besoins en termes de développement ne se posent pas de la même manière dans les deux territoires. Malgré tout, dans un souci de cohérence avec « la réalité du tissu économique », et de proportion des membres du pôle, ils acceptent que le pôle se développe en faveur

« *d'Airbus et de ses sous-traitants* » (dans la vision du Direccte Aquitaine), et ce avec l'idée que l'État ne doit parler que d'une seule voix.

« *Alors la gestion bi-régionale ce n'est jamais facile. Il ne faut pas d'angélisme. Déjà les conseils régionaux se tapent dessus, mais ça s'est normal. Et après, même au niveau de l'État, on n'a pas tout à fait les mêmes besoins sur les deux territoires et donc naturellement, le pôle va favoriser directement ou indirectement une région plus que l'autre. Alors avec Aerospace Valley, ce qui se passe c'est que le deal est assez clair à la base. C'est-à-dire que c'est quand même un pôle piloté par Airbus au bénéfice premier de ses sous-traitants qui sont majoritairement en Midi-Pyrénées (...)* Enfin, je ne fais aucune accusation sur le pôle de favoriser une région plutôt que l'autre, c'est-à-dire que le pôle reprend aussi la réalité du tissu éco tel qu'il est. Il n'y a pas du tout de problème aujourd'hui avec Aerospace Valley. » (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

Par ailleurs, la Direccte – qui ne doit parler que d'une seule voix – apprécie l'interrégionalité des pôles et utilise ces derniers comme des outils pour faire coopérer les régions (et les autres collectivités).

« *Du côté des pouvoirs publics quand on a un acteur comme ça, on est content de l'utiliser. (...)* En plus, ça permet d'avoir une dimension interrégionale, et il y a quand même beaucoup de sujets interrégionaux et on n'a pas d'autres leviers. Enfin je veux dire même quand on commence à parler avec les UIMM, on a deux présidents. On finit par avoir derrière deux présidents de conseils régionaux, alors que quand c'est le pôle qui porte, tout le monde est dans la même dynamique. Alors c'est vrai que politiquement quand on est sur des thématiques qui ont du sens au niveau bi-régional c'est hyper confortable de les faire porter aux pôles de compétitivité. Et le pôle est demandeur, moteur. » (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

Cette dernière citation est très révélatrice du rôle que joue les pôles birégionaux et des enjeux qu'ils représentent pour dépasser les conflits entre deux conseils régionaux. S'ils ne parvient pas toujours à « absorber » les conflits, il permet aux acteurs d'être « dans la même dynamique ».

En somme, le pôle Aerospace Valley sert de pont entre les régions Midi-Pyrénées et Aquitaine pour l'alignement de leur stratégie en matière de suivi de la filière aéronautique, spatial et systèmes embarqués. Il représente la seule structure qui permet de privilégier une approche bi-régionale sur cette question. Or, nous avons observé que cela ne se fait pas sans tension pour autant, avec des rivalités qui s'expriment par le canal politique des collectivités mais aussi à l'intérieur même du pôle. Dans cette perspective, le pôle est perçu comme un régulateur, un catalyseur, qui sert non seulement à faire ressortir les tensions, mais le plus souvent à les résoudre, même si cela se fait au prix de jeux d'influences politique et/ou industrielle « au plus haut niveau ». Il ressort de cet exemple d'expérience bi-régionale que ce sont plus souvent les collectivités (et dans notre cas le conseil régional d'Aquitaine) qui cherchent à s'appropriier le pôle, les acteurs de l'État territorial gérant quant à eux cette dimension bi-régionale de manière plus pacifique.

## 2 Les pôles, nouvelles scènes pour l'action interministérielle : l'exemple d'Agri Sud Ouest Innovation

Le cas que nous allons développer dorénavant ne concerne plus la gestion de l'interface entre deux collectivités, mais plutôt l'interface entre différents secteurs administratifs. La plupart des pôles ont affaire à une gestion intersectorielle, que ce soit entre Défense et Industrie (pour les pôles sous tutelle de la DGA), entre Développement durable et Industrie (pour les pôles sous tutelle du MEDE) ou encore entre politique agricole et industrie (pour les pôles sous tutelle du MAAF), en fonction de leurs ministères de rattachement. Neuf sont sous tutelle du ministère de la Défense, neuf autres sous tutelle du ministère de l'Écologie et douze sous tutelle du MAAF, etc. Tout en étant rattaché également à la DGE et à la DATAR qui co-pilotent le GTI constitué pour mettre en œuvre la politique des pôles de manière interministérielle (chapitre 3, 2.2). Cette gestion interministérielle, tout comme la gestion interrégionale n'a rien de simple dans la pratique.

Certaines interfaces sont plus spontanées que d'autres. Une convention existe par exemple entre le ministère chargé de l'industrie (DGCIS) et la DGA (direction générale de l'Armement) pour que cette dernière dispose d'un correspondant défense au sein des directions régionales de l'industrie (Direccte). Ainsi, les agents déconcentrés de la DGA sont implantés dans les Direccte, ce qui favorise considérablement leur travail en commun et leur alignement. En contrepartie, ce système implique que la DGA mette des ingénieurs à disposition du réseau des Direccte. Soulignons ici que la DGA est la deuxième contributrice à la politique des pôles après la DGCIS (et avec seulement neuf pôles de compétitivité sous sa tutelle). Il ressort de nos cas (Aerospace Valley et Route des Lasers) que cette interface DGA - DGCIS ne pose pas de problème particulier. Les pôles sous tutelle de la DGA vont avoir quelques particularités de gestion comme le fait qu'ils bénéficient plus que d'autres de mises à disposition pour constituer leurs équipes opérationnelles (ce que nous développons dans les chapitres 7 et 10), mais ces deux secteurs de l'administration travaillent particulièrement bien ensemble.

En ce qui concerne le domaine agroalimentaire et les pôles sous tutelle du MAAF, le problème de l'intersectorialité se pose d'autant plus que le MAAF a ses propres services déconcentrés (les Draaf) et que l'administration du secteur agricole fait l'objet de particularités non négligeables (chapitre 4, section 3.3).

### 2.1 Des pôles de compétitivité au MAAF : un monde à part ?

Les pôles de compétitivité n'étaient pas pressentis pour concerner les domaines agricoles. Le CIADT préfigurateur de décembre 2003 ne mentionne qu'un seul pôle dans le domaine du végétal, le pôle de l'Anjou tourné vers les biotechnologies, la santé, le paysage et l'environnement. On parle d'un pôle du végétal plutôt que d'un pôle agricole ou agroalimentaire. Il est labellisé Végépolis en 2005 en tant que pôle à vocation mondiale. Pourtant, de nombreuses candidatures sont soutenues dans les domaines liés au ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt et plus de treize pôles (sur les 66) sont labellisés en 2005. Douze sont toujours suivis par ce ministère, représentant environ 17% des pôles de compé-

tivité. Le MAAF fait donc partie des premiers ministères sectoriels intégrés au GTI (avec le ministère de la Défense) et participe activement à la politique des pôles de compétitivité.

Sur son site internet le ministère résume bien les problèmes de positionnement que peuvent rencontrer les pôles du domaine agroalimentaire dans une politique de compétitivité. En effet, la page consacrée à la « *compétitivité* » des entreprises reprend les constats au fondement de la politique des pôles : « *La recherche et le développement ainsi que l'innovation constituent l'un des principaux leviers de compétitivité des entreprises alimentaires* ». Mais elle souligne aussi les spécificités et les difficultés propres au secteur :

« *Pourtant, les dépenses des entreprises alimentaires restent faibles en la matière. Les marges contraintes dégagées par les entreprises de la filière et leur taille souvent insuffisante sont les principales explications de ce retard de positionnement sur l'innovation et la R&D (...) L'investissement est encore insuffisant : en 2009, le secteur des industries agroalimentaires a consacré 1,8% de sa valeur ajoutée à la R&D, un chiffre peu élevé comparé aux autres secteurs de l'industrie manufacturière.* » (Site du MAAF, consulté le 25/08/2015)

Ainsi, la politique des pôles de compétitivité se déploie au MAAF avec des difficultés propres que nous avons soulignées dans le chapitre 4. Les filières sont fragmentées, hétérogènes, constituées de petits acteurs qui n'ont pas les marges nécessaires pour investir pleinement dans des projets de R&D. La politique des pôles de compétitivité revêt donc des enjeux particulièrement importants dans ces domaines agricoles, agroalimentaires et forestiers, qui représentent beaucoup d'emplois et dont les innovations ne sont pas visibles (car peu technologiques).

En matière de suivi des pôles de compétitivité, le MAAF fait partie du Groupe de travail interministériel (via la DGPAAT, qui devient la DGPE en 2014). C'est la DGPE qui s'occupe de ce suivi et plus particulièrement le bureau des industries agroalimentaires sous la supervision du délégué ministériel aux industries agroalimentaires (DMIAA). Depuis 2005, il existait un délégué interministériel des industries agroalimentaires, copiloté par le MAAF et le ministère de l'Industrie. Ce délégué redevient ministériel en 2014, ce qui illustre les difficultés de ces deux secteurs à travailler ensemble. Ses missions reposent principalement sur la mise en œuvre du contrat de filière alimentaire, du plan industriel et du suivi des pôles de compétitivité. Au-delà de ce suivi transversal de la politique des pôles, un suivi individuel est assuré auprès de chaque pôle de compétitivité et passe par le correspondant national du pôle, faisant souvent partie de la DGPE (ex DGPAAT) qui alimente le GTI.

Au niveau territorial, le MAAF s'appuie également sur ses services déconcentrés pour le suivi des pôles de compétitivité, et notamment les Draaf (au niveau régional). Ces dernières ont cinq principales missions :

- Elles ont en charge tout ce qui concerne l'enseignement et les formations dans le domaine agricole (des lycées agricoles jusqu'au BTS) et dispose pour cela d'un budget spécifique.
- Elles s'occupent également du volet sécurité alimentaire (contrôles vétérinaires et végétaux). Il s'agit d'une mission régaliennne liée aux réglementations et aux directives

ministérielles.

- Les Draaf contribuent aux Services d'enquête et d'étude statistiques (SEES) du ministère de l'Agriculture, l'INSEE ne couvrant pas le domaine de l'agriculture. (C'est une autre particularité du domaine agricole).
- Elles s'occupent de la politique économique des filières agricoles, agroalimentaires et forestières, avec les déclinaisons de la PAC qui représentent un volet important de cette mission.
- Enfin, elles sont responsables du volet environnemental lié à l'agriculture et la forêt.

Ainsi définies, les Draaf représentent un « *petit gouvernement* » (d'après nos interlocuteurs) spécifique au domaine des activités agricoles, agroalimentaires et forestières. Elles conjuguent missions régaliennes de sécurité alimentaire, mission d'enseignement ou encore d'information, de politique économique et environnementale. Il ne manquerait que le volet social pour achever son autonomie par rapport aux autres secteurs. De nombreux sociologues et politistes (Muller) ont montré que l'administration de cette filière représentait un monde à part. Comment s'organisent l'intersectorialité et l'interministérialité des pôles de compétitivité sous tutelle du MAAF dans ce contexte ?

## 2.2 Différents corps et différentes cultures ministérielles

« *La Direccte est en charge de deux pôles [en Midi-Pyrénées], le ministère de l'Agriculture est en charge du troisième. Et moi j'ai toujours refusé l'alignement sur des consignes DGCIS. J'ai des consignes nationales. C'est une politique interministérielle. Mais chaque ministère doit pouvoir donner la teinture, l'éclairage, le ton. D'accord la couleur est la même. Mais le ton peut être différent.* » (Un responsable de service, Draaf Midi-Pyrénées, novembre 2013)

Cet extrait d'entretien résume bien la situation. En Midi-Pyrénées, le pôle Agri Sud Ouest Innovation est placé sous la tutelle du MAAF, comme la grande majorité des pôles concernant les domaines agricoles, agroalimentaires et forestiers. La politique des pôles est interministérielle, c'est-à-dire que selon les domaines, les pôles sont placés sous la tutelle de leur ministère de référence (ici, l'Agriculture) bien qu'ils fassent également l'objet d'un suivi par le ministère de l'Industrie (DGCIS à Paris et Direccte en région) qui copilote (avec la DATAR) la politique nationale des pôles. Or, quel équilibre trouver entre un suivi intersectoriel homogène pour tous les pôles confondus et un suivi différencié en fonction des domaines dans lesquels sont définis les pôles ? La chargée de mission Draaf rencontrée nous parle de « *couleur* » principale pour le suivi intersectoriel et de différents « *tons* » en fonction des domaines. Mais comment déterminer le bon équilibre ?

Plusieurs pierres d'achoppement contrarient le travail collaboratif des deux administrations sectorielles (territoriales). En effet, si dans l'exemple précédent avec Aerospace Valley nous avons vu que l'État territorial ne parlait « *que d'une voix* » contrairement aux conseils régionaux, il s'agissait d'un cas où les services déconcentrés d'un même secteur collaboraient. Les configurations sont bien différentes lorsque l'on regarde la coopération interministérielle.



Plusieurs explications ressortent de nos entretiens. D'abord, l'explication par les corps des fonctionnaires : les profils des agents de ces administrations ne sont pas les mêmes. Ils n'ont pas été formés de la même manière. En découlent des cultures ministérielles différentes.

Les agents des Direccte sont issus du corps des ingénieurs des Mines. Ce corps fait l'objet de nombreux travaux (FRIEDBERG et DESJEUX, 1970 ; JOBERT, 1973 ; JOBERT et MULLER, 1987). D'après Friedberg, le ministère de l'Industrie bénéficie d'une « *audience plus grande (...) liée à leur capacité de mobiliser et de manipuler des réseaux de relations et de relais à l'extérieur, grâce à la présence au sein du ministère, dans les différents centres de décision administratifs de leur ressort, de dirigeants liés par une formation et une carrière commune, à savoir de membres du corps des Mines* » (Friedberg 1970 p. 10 in Jobert 1973). D'après Bruno Jobert, « *leurs réseaux de relations pénètrent ainsi les principales entreprises de leur ressort aussi bien que les principaux centres de décision de l'État, tant au niveau des cabinets que des directions des autres ministères* » (JOBERT, 1973, p. 5). D'après nos interlocuteurs à la Draaf, les réactions et les propositions des agents de la Direccte « *sont cousues de fil blanc. C'est l'ingénieur des Mines qui a son modèle industriel. Alors le modèle du ministère à qui il faut plaire. Le modèle industriel qui réussit et s'inscrire dans cette mouvance, on est sûr de ne pas se tromper les anciens y sont passés...* ».

Côté ministère de l'Agriculture, la question de l'appartenance à un corps d'État est moins prépondérante. Il y a bien le corps des ingénieurs généraux qui compose le CGAER. Les correspondants nationaux des pôles AAF sont pour la plupart issus de ce corps. Mais il représente un réseau moins structuré. Signe de sa relative ouverture, les agents des Draaf ne sont pas tous des ingénieurs généraux (contrairement aux agents des Direccte qui viennent tous du corps des Mines, tant et si bien que la « *case Direccte* » est considérée par nos interlocuteurs comme un passage obligé après le diplôme pour faire carrière dans la fonction publique de la DGCIS).

Ces cultures professionnelles ont de l'importance en ce qui concerne le suivi des pôles et la coopération qu'ils suscitent ou non. Les ingénieurs des Mines rencontrés dans les différentes régions nous ont confié se connaître de par leur formation et leur corps. Certains faisaient partie des mêmes promotions. Du côté des Draaf une culture « *agro* » existe également. Ainsi, un de nos interlocuteurs nous explique qu'il travaille bien avec un partenaire sur le suivi des pôles parce qu'ils sont issus de la même formation :

« *Ça marche bien parce qu'on s'entend bien. C'est un problème de carrière et de caractère. J'ai appris deux ans après qu'il était "agro" comme moi, donc j'ai tout compris. (Rires) Non, je plaisante. Mais on est assez opérationnels tous les deux* » (Un responsable de service, Draaf Midi-Pyrénées, novembre 2013)

Les congruences entre mêmes secteurs sont courantes et naturelles et expliquent en partie les divergences et les conflits potentiels entre des agents de secteurs différents. Un interlocuteur du Commissariat général à l'investissement, rattaché au ministère de la Recherche, où il n'y a pas de logique de corps, nous exprime la difficulté des politiques interministérielles en ces termes :

« Il y a aussi une question de profil et je pense qu'il y a une influence des corps de l'État. (...) Il faudrait équilibrer un peu les systèmes : il y a d'un côté quelque chose qui est presque militaire, le corps des Mines, et de l'autre quelque chose qui relève presque de l'autogestion au ministère de la Recherche... Quand on confronte les deux équipes forcément ça créé des points de vue différents et puis des difficultés à mettre en œuvre une politique publique harmonieuse. Et les pôles sont au milieu de tout ça... alors vous rajoutez en plus la DATAR et les collectivités territoriales. Et là, on a un sujet d'une grande complexité. » (Un responsable de service, Commissariat général à l'investissement, octobre 2013)

### 2.3 Le non-alignement des Direccte et des Draaf

Trois principaux sujets de blocage ressortent de nos entretiens :

- Le premier d'entre eux concerne les règles de cofinancement des projets. Nous avons vu dans le chapitre 3 que les règles encadrant le financement des projets, et surtout le cofinancement par les collectivités, étaient particulièrement ambiguës. Nos entretiens révèlent en effet que des règles informelles étaient associées aux textes de mise en œuvre par la DGCIS. Par exemple, d'après nos entretiens, la DGCIS (et la Direccte) auraient rapidement demandé à ce que les projets collaboratifs d'innovation soient cofinancés à hauteur de 50% par les collectivités territoriales. Or, c'est justement sur ce type de règles, non écrites et non officielles, que les divergences peuvent naître, dans le suivi opérationnel des pôles et des projets, entre différents ministères en charge du suivi des pôles. « *Moi, tant que ces règles n'ont pas été écrites, je dis : personne ne m'en a jamais parlé, donc si ce n'est pas officiel, ça n'existe pas* » (Chargée de mission Draaf). La chargée de mission interrogée à la Draaf nous raconte l'exemple d'un projet considéré comme « *déterminant* » pour le ministère de l'Agriculture concernant l'aide à l'export de céréales. Les collectivités ne souhaitent en financer que 20%. D'après elle, si ce projet est important pour la filière, le ministère peut choisir d'abonder à hauteur de 80% pour que le projet voit le jour. Ce qui entre en tension avec les règles informelles diffusées par la DGCIS.
- Deuxième point de clivage entre les deux administrations : « *l'animation de la filière* ». Cette divergence fait appel à des différences plus profondes entre administrations. Nous avons vu que l'administration des filières agricoles, agroalimentaires et forestières constitue « *un monde à part* » avec ses propres programmes d'enseignements, ses propres statistiques, la mobilisation et le transfert de compétences à des organisations professionnelles<sup>123</sup> qui ont un poids prépondérant, etc. Ainsi, la gestion des pôles de compétitivité et le rôle qu'on veut bien leur attribuer seront potentiellement différents d'une administration sectorielle à l'autre. Un point semble particulièrement ressortir de nos entretiens : la Direccte souhaiterait s'appuyer sur les pôles pour animer les filières localement tandis que la Draaf limite le rôle des pôles à l'émergence de pro-

---

123. Le cas le plus étudié et le plus connu concerne le domaine agricole avec un transfert de compétence important de l'administration vers des organisations professionnelles agricoles, au premier rang desquelles la FNSEA, syndicat encore majoritaire des exploitants agricoles, privilégiant un objectif de productivité plutôt que de développement rural.

jets collaboratifs d'innovation, l'animation de la filière sur d'autres sujets étant réalisée par d'autres organismes sectoriels (telles que les organisations professionnelles agricoles dans le domaine de l'agriculture, les divers associations régionales des industries agroalimentaires (ARIAA), les Coop de France dans le domaine de l'agroalimentaire, etc.).

Deux entretiens avec un représentant de chaque administration révèlent particulièrement ce clivage :

- Vision Draaf :

*« Il y a un sujet sur lequel je ne m'aligne absolument pas avec la Direccte, c'est par exemple la politique de filière. Aerospace Valley, en fait, a pris en charge une forme d'animation de la filière. Il est devenu l'interlocuteur filière du préfet de région Midi-Pyrénées et Aquitaine. De façon générale, quand ils ont une réflexion à faire sur l'emploi dans la filière, ils en parlent à Aerospace Valley. Accompagner les entreprises à l'export ou les booster ? Recruter des VIE ? C'est Aerospace Valley qui organise, voilà. Donc moi, j'ai refusé cette approche. Je dis Agri Sud Ouest Innovation n'est pas une interprofession, ni un organisme de filière. Il représente ses membres et il a un cœur de métier et il ne peut pas s'écarter de ce cœur de métier. Il peut en faire un peu plus. Surtout si maintenant l'État lui demande. Mais son cœur de métier reste fondamental. J'ai toujours refusé qu'Agri Sud Ouest Innovation fasse des actions collectives diverses et variées et qu'il soit l'interlocuteur sur des questions d'emploi par exemple de la Direccte. Je ne suis pas d'accord. Et autant le directeur du pôle, quand il a été recruté, était un peu... il y serait presque allé j'allais dire. Mais son conseil d'administration l'a recadré. Maintenant il en reste à ces fondamentaux. »* (Un responsable de service, Draaf Midi-Pyrénées, novembre 2013)

- Vision Direccte :

*« Aerospace Valley, si vous les avez rencontrés là vous savez que c'est le pôle "parfait" entre guillemets. Ils sont dynamiques, ils font des choses, ils ont une vraie relation avec les pouvoirs publics. C'est un pôle qui est ouvert, qui a des idées. Qui est prêt à sortir de sa zone de confort. Parce qu'Agri Sud Ouest Innovation vous voyez, ils sont très centrés sur leur zone de confort que sont les projets. Alors qu'Aerospace, ils expérimentent. Ils vont lancer un parcours finance, ils lancent leur projet BSI (business success initiative) pour favoriser l'innovation pour des PME primo-innovantes. »* (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

— Un problème plus général est celui de l'harmonisation des pratiques au sein de cette politique interministérielle. Les administrations concernées par la politique des pôles doivent-elles suivre les pôles avec une ligne stratégique stricte et unique pour tous les pôles ou s'adapter aux domaines ? Cette question est arbitrée différemment par les Direccte et les Draaf. La DGCIS et ses administrations déconcentrées suivent tous les pôles puisqu'elles ont en charge le copilotage de la politique au niveau national avec une

DATAR relativement absente à partir de 2006-2008. Il apparaît alors naturel qu'elle fixe des règles communes pour le suivi de tous les pôles, tout domaine confondu, et selon sa culture du corps des Mines. Or, la question ne se pose pas de la même manière dans les autres administrations qui gèrent un plus petit nombre de pôles et qui tiennent à garder leur spécificité. Sinon, comment justifier leur propre tutelle ? L'enjeu semble dès lors autant politique que ministériel. Les propos de la chargée de mission Draaf nous confirment qu'il y a un enjeu politique à ce que les tutelles sectorielles affichent leur légitimité et donc leurs spécificités.

*« C'est vrai que j'ai freiné la Direccte Midi-Pyrénées à une époque sur l'homogénéisation parce qu'il n'est pas question qu'elle prenne la main. Politiquement le ministère de l'Agriculture en région ne peut pas admettre qu'un pôle agroalimentaire, même si c'est une politique partagée, ne soit pas accompagné principalement par lui. Et que ce pôle n'opère pas en déclinaison et en adéquation avec ses politiques. »* (Un responsable de service, Draaf Midi-Pyrénées, novembre 2013)

À partir de là, de nombreux points de discussion peuvent devenir des points de clivages, les différentes directions sectorielles ayant pour enjeu de se positionner et d'asseoir leur légitimité. Par exemple, l'organisation des événements liés au suivi du pôle Agri Sud Ouest Innovation lorsque celui-ci devient birégional en 2013 est sujette à débat. La Direccte souhaiterait organiser l'événement bi-régional de la même manière qu'elle l'organise pour Aerospace Valley à Agen, lieu considéré comme « neutre » et à mi-chemin entre Toulouse et Bordeaux. La Draaf refuse ce mode de fonctionnement qui, selon elle, est propre au fonctionnement d'Aerospace Valley.

*« Ce n'est pas parce que Aerospace Valley a fait comme ça qu'on doit faire pareil (...) Si vous voulez, la Direccte Aquitaine en était déjà à : il faut alterner les rencontres ; il faudra comme Aerospace se réunir à Agen ; alterner les présidences... Ce genre de chose. Moi, j'ai "niet". C'est au pôle de s'organiser. »* (Un responsable de service, Draaf Midi-Pyrénées, novembre 2013)

Cette dernière citation met le doigt sur un facteur important d'arbitrage : le pôle. Les pôles ne sont pas neutres dans cette interface. Ils interviennent et se positionnent en faveur d'un côté ou de l'autre, ou encore d'un équilibre. Toutefois, tous les pôles n'ont pas la même capacité à se positionner et donc à réguler ces enjeux interministériels. Nous verrons dans la partie III comment le pôle Xylofutur par exemple subit les demandes contradictoires de ses deux tutelles (DGCIS et MAAF) à la suite d'une mauvaise évaluation. Le pôle Agri Sud Ouest Innovation quant à lui a nettement choisi son camp, ce qui témoigne de sa capacité à imposer à la fois son choix, son point de vue et son rôle dans la scène locale comme nationale.

*« On a une caractéristique, on a peu de contact avec la Direccte puisque nous, au niveau de l'État, on a choisi un système très simple : on a un correspondant local et un correspondant national dont l'un est au SGAR et l'autre à la Draaf, et en fait, pour nous, tout passe par le ministère de l'Agriculture. »* (Directeur du pôle Agri Sud-Ouest Innovation, 2013)

La Direccte reconnaît d'ailleurs ce choix et le déplore. Nos interlocuteurs parlent d'une certaine volonté « *d'indépendance* » du pôle par rapport aux pouvoirs publics (dans le secteur de l'industrie).

« *C'est un pôle qui s'est construit dans une indépendance la plus forte possible par rapport aux pouvoirs publics. C'est très clair que chez eux : ils ont le label, ils ont une part importante de financements privés, ils sont équilibrés, ils ont des résultats et donc ils demandent à ce qu'on les laisse vivre. Et en face de ça, ils ont des interlocuteurs officiels du côté du ministère de l'Agriculture à qui ça convient bien. Sachant qu'effectivement le pilotage est exercé au niveau du SGAR Midi-Pyrénées et de la Draaf. Donc à partir de là, l'État ne parlant que d'une seule voix, c'est un sujet que nous avons désengagé.* » (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

Nous développons plus précisément ce qui conditionne cette capacité des pôles à réguler les intérêts locaux dans la partie III. Néanmoins, retenons de cette dimension intersectorielle qu'elle permet aux pôles de se positionner de manière originale par rapport aux acteurs plus traditionnels du développement local. Les organismes sectoriels ne sont en contact qu'avec l'une ou l'autre de ces administrations, tout comme les chambres consulaires, tandis que les agences de développement économique sont rarement en contact avec l'État territorial de manière générale.

Les pôles sont donc positionnés dans une double interface à la fois interrégionale et intersectorielle. C'est, selon nous, leur principale originalité qui en fait des entités particulièrement stratégiques pour les acteurs politico-administratifs qui doivent se positionner dans ces pôles. Ils deviennent dès lors des territoires de négociation des intérêts locaux et des politiques locales de développement économique. C'est en cela que nous les considérons comme des nouvelles scènes d'intermédiation des intérêts à la fois politiques, industriels et sectoriels dans le domaine de l'innovation territoriale. Ils représentent d'après nos interlocuteurs de « *bons outils pour contourner le fait que les collectivités de vont pas dans la même direction* ». C'est ce que nous retrouvons dans le cas d'Aerospace Valley, tiraillé entre les deux régions Aquitaine et Midi-Pyrénées, mais cette remarque s'étend également aux acteurs administratifs. Le cas d'Agri Sud Ouest Innovation nous montre en effet que les pôles peuvent aussi être tiraillés entre plusieurs ministères de rattachement. Nous entendons ainsi l'expression innovation territoriale dans le sens de renouvellement des modes de travail collaboratif entre les administrations et collectivités territoriales par le dépassement des frontières préexistantes et l'implication de nouvelles parties prenantes (ici les acteurs industriels et académiques au travers des pôles). Dans cette perspective, les pôles semblent préfigurer les stratégies nationales récentes tendant à valoriser les initiatives interministérielles territoriales. Les appels à projets « *communautés professionnelles territoriales* » et « *laboratoires d'innovation territoriale* » sont par exemple lancés début 2016 au titre du fonds « *transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique* » du programme d'investissement d'avenir et sont gérés par le SGMAP (secrétariat général à la modernisation de l'action publique). Le second vise particulièrement à faire travailler ensemble les différents services déconcentrés de

l'État dans le cadre de la réforme territoriale (fusion des régions, mais aussi d'une réforme plus générale de la déconcentration).

Enfin, nous observons que ce positionnement original des pôles, à l'interface, favorise leur rapprochement les uns des autres. En effet, les pôles ont des caractéristiques communes. D'une part, ils ont affaire au même cadre de politique publique. D'autre part, ils prennent progressivement conscience qu'ils peuvent jouer de leur positionnement original pour obtenir plus d'autonomie par rapport à leur environnement initial. Nous développons particulièrement cet aspect dans la partie suivante. Néanmoins, en guise de transition, abordons désormais comment les pôles de compétitivité se constituent progressivement en réseau puis en association afin de se positionner en tant que nouvel acteur à part entière du développement par rapport à leur environnement.

### **3 Les pôles s'organisent en réseau et revendiquent progressivement leur autonomie**

Depuis leur constitution, les pôles sont régulièrement amenés à participer à des réunions avec les pouvoirs publics locaux pour contribuer à la construction des politiques et des stratégies régionales et/ou métropolitaines de développement économique (chapitre 5). Nous avons vu dans les sections précédentes que leur rôle est d'autant plus important qu'ils sont situés à des interfaces stratégiques pour susciter des collaborations nouvelles entre les acteurs politico-administratifs eux-mêmes. Leur positionnement dans les structures du développement économique local est donc original. Galimberti parle d'« *organisations intermédiaires* », de structures « *hybrides* ». Un des effets de ce positionnement original des pôles se manifeste dans leur capacité à organiser entre eux les conditions de leur autonomie dans ce système de développement local.

#### **3.1 Les réunions interpôles : une première étape vers l'autonomisation**

Les pôles sont amenés dès 2008 à échanger avec les autres pôles de leur région, sur l'initiative des acteurs politico-administratifs locaux, ou de leur filière, sur l'initiative de leur tutelle sectorielle. Il s'agit des différentes stratégies d'interclustering mentionnées au chapitre précédent, à l'initiative des pôles eux-mêmes ou des acteurs politico-administratifs qui les soutiennent. Le Groupe de travail interministériel a lui-même participé à ce mouvement en autorisant et en suscitant la co-labellisation des projets collaboratifs d'innovation. A partir de 2008, un même projet collaboratif peut en effet être labellisé par deux pôles de compétitivité, ce qui incite fortement les pôles d'un même territoire ou d'un même secteur à se rapprocher. Nos interlocuteurs parlent d'un mouvement de rapprochement des pôles amorcé à l'initiative de la DGCIS dès les années 2007-8.

« À un moment donné, la DGCIS a dit il faut faire de l'interpôles, Et puis, à la fin de la phase deux, ils nous ont dit attention on se disperse trop. Il faut revenir sur une concen-

*tration territoriale.* » (Un responsable de service, Direccte Midi-Pyrénées, avril 2013)

Or, à partir des années 2010, un nouveau mouvement s'enclenche : les pôles commencent, de leur propre initiative, à organiser des réunions communes pour échanger sur leurs pratiques et leurs positionnements vis-à-vis des acteurs publics (et de leurs demandes). Dans le Sud-Ouest, la première réunion de ce type est organisée en décembre 2012<sup>124</sup> et rassemble sept pôles du « *Sud-Ouest* » : Agri Sud Ouest Innovation, Aerospace Valley, Avenia, Cancer Bio Santé, Derbi, Route des Lasers et Xylofutur. Cette réunion est décidée et organisée à l'initiative d'Aerospace Valley et a pour objectif de préparer les pôles aux nouvelles contractualisations avec les acteurs politico-administratifs prévues pour début 2013 : les contrats de performance de l'ère 3.

*« L'idée est de comparer un peu comment on fonctionne sur l'usine à projet, sur le rapport avec les PME, sur la veille, sur tout ce qui fait notre organisation... Donc cet échange-là, il est vachement riche... je crois qu'on a de bonnes idées qu'on va apporter aux autres et réciproquement. Ce qu'il y a derrière c'est aussi de voir si on ne peut pas mutualiser certaines choses : l'outil de veille, des choses comme ça. On va aussi parler de l'ère 3 des pôles et de la préparation des nouvelles contractualisations. »* (Un chargé de mission, Aerospace Valley, octobre 2012)

Deux éléments nous intéressent particulièrement dans cet événement : son organisation et les contenus abordés.

D'abord, en termes d'organisation, trois points méritent d'être soulevés. Premièrement, la réunion est organisée à l'initiative d'Aerospace Valley. C'est ce pôle (et ses dirigeants) qui est à l'initiative des invitations, du lieu de rassemblement, des sujets abordés et même de l'animation de la journée et de ses différents ateliers. Soulignons que tous les invités sont présents et que personne ne remet en question sa légitimité à diriger les échanges. Nous verrons d'ailleurs dans le chapitre 7 comment il est considéré comme un modèle par les acteurs politico-administratifs mais aussi par les autres pôles. Numériquement, une quinzaine de personnes sont présentes, dont sept représentants du pôle Aerospace Valley. Un deuxième point intéressant réside dans le choix des invités : cette liste des pôles du Sud-Ouest n'est pas exhaustive. Si elle comprend tous les pôles aquitains et midi-pyrénéens, seul Derbi représente les pôles du Languedoc-Roussillon, ce qui pose question. Pourquoi lui et pourquoi pas les autres ? Le grand « *Sud Ouest* » fait donc aussi l'objet d'arbitrage du côté des pôles. Nous retenons que contrairement aux régions retenues par la loi NOTRe, les pôles (et les industriels ?) considèrent les régions Aquitaine et Midi-Pyrénées comme un périmètre pertinent d'échange. Enfin, un des aspects les plus remarquables concernant l'organisation de cet événement est qu'il concerne les équipes opérationnelles des pôles et non pas leur gouvernance. Ce sont les directeurs des pôles et une partie de leurs équipes qui viennent partager leurs pratiques. Aucun président ou membre de la gouvernance ne sont présents ni représentés. Cette initiative nous rappelle alors les caractéristiques des métaorganisations qui, si elles sont considérées comme structurellement faibles, car nécessairement consensuelles, sont

124. Cette réunion Sud-Ouest est à nouveau un indice de la pertinence de la zone d'étude choisie.

pour autant efficaces via le travail de leur secrétariat. Cet événement révèle particulièrement bien leur activisme et leur capacité à se saisir des enjeux de positionnement des pôles de compétitivité, tout en restant à un niveau technique (par opposition à un niveau stratégique ou politique).

En termes de contenu, cette réunion se fixe l'objectif d'aborder sept sujets structurants de la vie des pôles :

- Les procédures des projets FUI,
- Les outils de gestion des pôles,
- Le suivi et la valorisation des résultats des projets FUI,
- La communication des pôles,
- L'Europe et les programmes européens,
- La question de la formation,
- Les offres de services aux adhérents et les modèles économiques des pôles.

Ces sujets font l'objet de sept « ateliers » répartis en trois sessions d'une heure chacune pendant lesquelles deux ateliers se déroulent en parallèle. Le dernier atelier est commun à tous les participants et est suivi d'une séance de restitution des conclusions.

Il est intéressant de constater que ces moments très techniques de présentation des différentes pratiques (par exemple concernant très précisément les outils ou logiciels utilisés pour gérer les relations avec les adhérents, pour gérer (ou non) la veille technologique offerte ou non aux adhérents, pour gérer les questions de comptabilité (analytique ou non) et encore de reporting des pôles, etc.) débouchent presque nécessairement sur des questions stratégiques de positionnement des pôles par rapport à leur environnement. Voici quelques exemples des sujets abordés :

- Les outils de gestion relations clients

Les pôles utilisent différents logiciels et compétences pour gérer leur relation à leurs membres et à leurs partenaires. Certains ont une gestion qu'ils qualifient de « manuelle » passant par des logiciels classiques de traitement de texte et de données. D'autres font appel à des outils plus sophistiqués. On observe qu'une certaine offre d'outils de gestion se développe et se spécialise à destination des pôles de compétitivité. Ainsi, certains consultants comme Technometrix (spécialisé dans les conseils en innovation et le développement de logiciels d'analyse sémantique, de big data, etc.) développent des outils appliqués aux pôles de compétitivité (ou à des structures analogues) visant à la production et l'exploitation d'informations pour favoriser l'action collective. Autre exemple, Eudonet, est utilisé par une quinzaine de pôles en 2012. Ce développement d'une offre d'outils spécialisés est le signe que les pôles ont des problématiques de gestion nouvelles (gestion des membres et des partenaires, objectif d'action collective). Ils produisent de nouvelles informations ou façons de traiter l'information et acquièrent ainsi une expertise qui leur est propre. Cette dimension relative à l'information que brassent les pôles résonne particulièrement bien avec notre conception de la



territorialité, qui représente (d'après la définition établie en introduction), un processus d'appropriation d'un espace, générateur de ressources pour l'action collective<sup>125</sup>. Par ailleurs, pour Claude Raffestin, non seulement le processus de territorialisation permet l'accès à des ressources, mais en plus, ces ressources sont elles-mêmes vectrices d'autonomie.

— Les outils de veille

De nombreux pôles proposent un service de veille (payant ou gratuit) à leurs adhérents. Ceux qui proposent une offre souhaitent souvent se démarquer des outils de veille existants jugés trop généralistes. Or, un outil de veille est coûteux (environ 40000 à 50000 euros par an, mais cela peut varier selon les offres). Certains choisissent ainsi d'investir dans un outil et d'autres s'appuient sur les services déjà fournis par leurs partenaires.

*« Nous on a une white-card chez Frost et Sullivan qu'on a payé très cher, mais c'est hyper-performant. Ça donne accès à toutes les bases de données, toutes les études de marché Frost. La contrepartie c'est qu'on doit un peu les digérer en interne avant de les fournir aux adhérents parce qu'on ne doit pas les fournir en direct... on customise la réponse par groupes d'adhérents. Donc c'est très performant, mais c'est cher et c'est de l'effort interne. (...).*

*- (...)* Nous on s'est dit que par rapport à ce qu'on avait au sein de la filière à la FCBA, ce n'était pas pertinent d'investir. La FCBA offre déjà une veille techno très pertinente ». La relation à l'environnement (ou aux partenaires du développement local) n'est pas la même dans ces deux configurations. Dans un cas, le pôle cherche à apporter une plus-value à ses membres et donc à être discriminant vis-à-vis des autres acteurs de développement local. Tandis que dans l'autre cas, le pôle s'appuie sur le partenaire sectoriel et redirige ses membres vers l'outil de ce dernier.

— Les modes de déclaration fiscale

Concernant la comptabilité, le sujet, plus sensible, révèle que certains pôles sont plus ou moins assujettis à la TVA, selon des règles plus ou moins strictes, et n'ont pas la même interprétation des modes de déclaration fiscale.

*« - Au niveau de la compta, on est assujetti partiellement à la TVA depuis 2009 en fonction de la nature des actions.*

*- Entendons-nous bien. Nous on paie la TVA quand on achète quelque chose.*

*- Ah non, ce n'est pas ce que je vous dis... nous, sur nos propres factures, sur nos prestations.*

*- nos prestations c'est hors TVA,*

*- donc vous n'êtes pas soumis à la TVA... »*

De manière générale, un certain flou ressort de la compréhension des aspects juridico-administratifs : les pôles doivent-ils être considérés comme des prestataires de services

125. Pour reprendre les termes d'Isabelle Leroux, « le territoire devient un espace de projet, un espace de création collective de ressources, construit sur la base de stratégies de coopération qui allient des acteurs publics (collectivités, laboratoires de recherche publics), privés (firmes), mais aussi sociaux (organismes socio-professionnels, association d'usagers, syndicats, groupes de pression) » (LEROUX, 2002).

(à activité commerciale) ou comme des associations d'intérêt public? Doivent-ils se considérer comme autonomes ou sous la tutelle des acteurs politico-administratifs (et desquels)? Doivent-ils être force de proposition pour leurs adhérents industriels ou rester fidèles à leur cœur de métier? Une certaine ambiguïté dans l'interprétation des rôles de chacun pousse quelques-uns à appeler à la mutualisation des positions. « *L'interprétation des textes étant toujours faisable, si on avait la même méthode, on serait plus forts* » (ibidem.). Ainsi, la nécessité de ces équipes à mutualiser leurs positions et notamment leurs réponses aux demandes des acteurs politico-administratifs locaux ou centraux ressort particulièrement des discussions. Les points d'incertitude et d'inquiétude, qui font l'objet de débat et appellent les pôles à avoir une position commune, concernent principalement les modalités de financement et de modèles économiques des pôles, de gestion comptable, de reporting, mais aussi de représentation au niveau européen.

Un autre élément considérable concernant ces échanges tient au fait que ces sujets révèlent des distorsions importantes dans les positions et les exigences des différentes collectivités voire des différents représentants de l'État en région en fonction des pôles.

— Les success fees

Par exemple, le conseil régional et la Direccte de Midi-Pyrénées refusent catégoriquement que les pôles se rémunèrent via des « *success fees* », alors que cette pratique ne pose aucun problème en Aquitaine du côté du conseil régional comme du côté de la Direccte, la DGCIS n'étant elle-même pas claire sur sa position. Les « *success fees* » (primes de réussite) désignent un moyen de rémunération consistant à rétribuer une part (souvent de 1 à 5%) de la subvention d'un projet FUI pour rémunérer le pôle et le temps passé à l'accompagnement au montage du projet. C'est un moyen de rémunération très utilisé par les cabinets de conseil. Il fait débat entre les acteurs politico-administratifs pour son application aux pôles de compétitivité, car il a été développé dans l'objectif d'augmenter la part privée des budgets de fonctionnement des pôles (dans un contexte où l'État leur demande d'être autofinancé à 50%). Or, certains acteurs le considèrent comme de l'autofinancement (rémunération sur une prestation de service) tandis que d'autres le considèrent comme de l'argent public dans la mesure où il est ponctionné sur la subvention du FUI, qui a vocation à aider le porteur de projets et non pas le travail du pôle.

*« L'État, quand on lui demande, c'est débrouillez-vous! Allez le plus possible vers l'autofinancement. Mais ils ne disent pas non plus c'est obligatoire... D'où les success fees... C'est un moyen de trouver des financements privés. Il y a ceux qui font des actions de formation et qui se financent dessus. Il y en a qui facturent des services de veille. Nous on n'en a pas. Il y a plein de solutions possibles. Mais qui ne sont pas évidentes à mettre en place et qui font changer l'état d'esprit, la nature des prestations, et du pôle aussi. Il y a des pôles qui sont devenus carrément des prestataires de services. (...) Chaque pôle a son truc. Et en fonction de la filière, c'est accepté ou pas! »* (Directeur du pôle Xylofutur, septembre 2013)

## — Les tableaux de reporting SESSI

De même, certains pôles sont plus ou moins rigoureux pour remplir les tableaux de reporting SESSI demandé par la DGCIS et les acteurs politico-administratifs.

*« Mais sérieusement, l'État chez nous c'est 8% de notre budget, on ne va pas passer trois jours à remplir leur tableau !*

*- Donc vous ne renseignez pas leur propre fichier ? Nous ils nous ont appelés, harcelés, pendant des jours »* (Exemple d'échanges pris en note pendant la journée).

Enfin, retenons de ces réunions interpôles qu'elles commencent à se mettre en place dans les années 2010 à l'initiative des équipes opérationnelles des pôles. Ces échanges sur les pratiques et sur les sujets techniques révèlent des ambiguïtés et des distorsions nécessairement liées aux stratégies des pôles et à leurs relations avec leur environnement. Elles permettent aux pôles d'avoir une vision élargie de leur rôle et de leur positionnement et de rechercher une mutualisation de leur position sur certains sujets afin de négocier au mieux leur relation avec leur environnement (et avec les acteurs politico-administratifs en particulier). Enfin, une intervention en réaction à un débat sur les modèles économiques des pôles et les demandes parfois discordantes des acteurs politico-administratifs révèle particulièrement bien ce besoin de s'affirmer des pôles :

*« Pour faire notre propre politique à tous, on pourrait quand même dire qu'on devrait être autonome. C'est-à-dire qu'on est quand même en tous les cas une association loi 1901, donc on est assujettis à la réglementation des associations loi 1901. »* (Réunion entre les pôles du sud-ouest, décembre 2012)

### 3.2 L'Association française des pôles de compétitivité et l'émancipation collective des pôles en 2014

La structuration progressive des premières mutualisations et revendications des pôles de compétitivité conduit plus largement à un mouvement d'émancipation qui se concrétise dans la création de l'Association française des pôles de compétitivité.

Dès la labellisation des pôles en 2006, l'État souligne que les pôles à vocation mondiale et les pôles mondiaux bénéficieront d'un suivi particulier (partie I). Ces pôles se rassemblent en effet dès 2006 dans un « *club des 18 pôles mondiaux* » qui devient l'intermédiaire entre ces pôles privilégiés et les pouvoirs publics. Ce club est par exemple à l'origine de certains dispositifs revendiqués par les pôles : le label des Entreprises innovantes des pôles (EIP) ou d'autres solutions de soutien aux PME innovantes qui adhèrent à un pôle de compétitivité. À partir de 2013, il se structure progressivement et décide de consolider son rôle en créant une association dont l'objectif est de fédérer et de représenter l'ensemble des pôles (et non plus seulement les pôles mondiaux). Celle-ci est créée en décembre 2014 avec le soutien de l'Association des Régions de France, Bpifrance, la Caisse des Dépôts et Consignations et le Ministère du Redressement Productif et est ouverte à tous les pôles. D'après nos entretiens, le ministre du Redressement productif de l'époque insiste particulièrement pour la création de l'association qui facilite le dialogue avec les pôles. En effet, dès janvier 2015, elle rassemble

51 pôles, puis 57 en 2016 <sup>126</sup>. Elle représente donc un interlocuteur unique, légitime et capable de porter la voix des pôles auprès des acteurs politico-administratifs.

Soulignons ici qu'une autre association rassemble plusieurs pôles de compétitivité : France cluster. France cluster existe depuis 1998 et rassemble plusieurs pôles dès 2008. Toutefois, ses actions sont relativement différentes de celles de l'AFPC. En effet, France Cluster n'est pas constituée uniquement de pôles de compétitivité, mais elle rassemble depuis 2008 tous les types de « *clusters* » qui souhaitent y adhérer. Par ailleurs, elle n'a pas vocation à les représenter auprès d'acteurs institutionnels, mais plutôt à accompagner les clusters sur des missions relatives à leur cœur de métier. Ainsi, la création de l'AFPC témoigne d'un autre mouvement : celui de la volonté des pôles à se positionner par rapport à leur environnement.

Cette structuration résulte d'un positionnement mutualisé des pôles vis-à-vis de deux niveaux de l'action publique.

Premièrement, le niveau national. Nous avons vu à travers l'exemple précédent que les pôles commencent à échanger entre eux et à mutualiser leur position à l'approche de l'ère 3 des pôles (2012-2013). En effet, à partir de 2012, la politique des pôles fait de plus en plus l'objet de discussions. Ses modes de gouvernance sont controversés. En 2013, les régions obtiennent un rôle stratégique dans le pilotage de la politique des pôles, ce que nous pouvons interpréter comme une réussite de l'ARF à peser dans les négociations et à faire reconnaître le rôle important des régions dans le soutien et le suivi des pôles. Toutefois, dès cette ouverture, un débat plus général s'engage sur les modes de gouvernance de la politique des pôles. Plusieurs acteurs, au sein même de la sphère étatique, prônent pour le passage à une gouvernance décentralisée, par les régions, de tous les pôles de compétitivité. D'autres, au contraire, défendent la gouvernance centralisée initiale. D'autres encore proposent que cette gouvernance soit différenciée selon les pôles, que les « *pôles mondiaux* » soient soutenus de manière renforcée par l'État et que le suivi des « *pôles nationaux* » soit transféré aux régions. En octobre 2014, ce débat est accéléré par la baisse, annoncée par la DGE, de 30% de ses crédits à destination de la politique des pôles. Il s'agit de ses crédits concernant l'aide au fonctionnement des pôles et non pas l'aide aux projets collaboratifs d'innovation. Elle s'appliquerait de manière différenciée aux pôles mondiaux et nationaux. Les crédits concernant les pôles mondiaux baisseraient de 10%, tandis que les crédits concernant les pôles nationaux baisseraient de 50%. C'est à partir de ce moment que le processus de structuration de l'Association française des pôles de compétitivité prend forme. L'association est créée en décembre 2014, moment-même où la DGE revient sur ses intentions initiales et réduit sa coupe budgétaire de 30% à 15%. Cette évolution est interprétée dans la presse comme le résultat d'une intervention coordonnée de l'AFPC et des députés (d'après le journal des entreprises, article du 1er décembre 2014). En effet, les élus, et notamment les présidents de régions, ainsi que Jean-Luc Beylat, président de l'AFPC (et par ailleurs président du pôle

---

126. Deux éléments d'explication sont avancés par nos interlocuteurs pour expliquer qu'une dizaine de pôles n'adhèrent pas à l'association. D'une part, certains pôles adhèrent déjà à une autre association, France Cluster, et ne souhaitent pas être rattachés à l'AFPC. D'autre part, certains ne peuvent pas se permettre d'y adhérer pour des raisons budgétaires. C'est le cas par exemple de Xylofutur dont nous montrons dans le chapitre 9 qu'il est très contraint en termes budgétaires.

Systematic), dénoncent « *un désengagement de l'État* » et le « *non-respect des contrats de performance* » signés en 2013, qui engagent les pôles, les régions et l'État jusqu'en 2018. De manière générale et d'après nos entretiens, l'AFPC s'organise pour peser dans le projet de réforme de la politique des pôles et milite pour que l'État reste engagé dans la politique et continue à donner le cap. En effet, d'après le journal les échos, Jean-Luc Beylat déclare dans la presse : « *Nous ne souhaitons pas être seulement régionalisés, c'est l'État qui doit continuer à donner le cap de la politique des pôles et même me semble-t-il le fixer encore davantage qu'il ne le fait aujourd'hui.* » (article du 3 juin 2015, les échos). Il est particulièrement intéressant de souligner que les pôles ne souhaitent pas être gouvernés par les régions. Ainsi, l'AFPC s'engage en mai 2015 dans la création d'une plateforme de réflexion et de coordination « *Industrie du futur* » pour être en mesure de participer au renouvellement de la politique industrielle (au travers du programme « *nouvelle France industrielle* » initié par Arnaud Montebourg et repris par Emmanuel Macron).

Pour finir, dans ce mouvement de structuration du positionnement des pôles au niveau national, l'AFPC cherche aussi à afficher l'originalité des pôles et à les distinguer des autres acteurs ou organismes de développement local. Par exemple, dans la presse, le président de l'association inscrit clairement les pôles dans une nouvelle génération d'outils au service du développement économique, dans laquelle s'inscrivent également les IRT et les Frenchtech (et plus généralement les infrastructures issues du programme d'investissements d'avenir), se démarquant des structures classiques de développement (comme les agences, les accélérateurs, les consulaires). D'après lui :

« *La valeur des pôles est de rassembler des acteurs et d'accompagner le développement des PME, pas de remplacer tel ou tel acteur local. Ceci dit, il est vrai que l'ensemble manque de lisibilité et gagnerait à être clarifié (...) D'autres structures vieillissantes existent. A l'heure des choix, les résultats parleront d'eux-mêmes* » (Article du journal itforbusiness, du 17 septembre 2015)

Deuxièmement, ce mouvement d'organisation collective des pôles résulte également des dynamiques européennes, et ce à deux niveaux. D'une part, les pôles cherchent à se positionner par rapport aux programmes de financement européens de recherche au moment de l'engagement de l'Europe dans une politique de recherche et de développement technologique renouvelée avec le programme Horizon 2020. Ce nouveau programme de financement lancé en 2014 rassemble dans un même programme-cadre le 7e PCRDT, Euratom, le programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation C.I.P., ainsi que l'Institut européen d'innovation et de technologie (I.E.T.) (d'après <http://www.horizon2020.gouv.fr/cid74427/horizon-2020-clic.html> consulté le 4 mai 2016). D'autre part, l'engagement de la Commission européenne dans une politique en faveur de la « *smart specialization* » appelle également les pôles à se positionner sur ce créneau. Tout se passe comme si les pôles de compétitivité se saisissent de ces opportunités pour se positionner vis-à-vis :

- des enjeux de *smart specialization* pour intégrer les stratégies régionales d'innovation et se positionner par rapport aux collectivités régionales (Chapitre 5),
- et des programmes de financements européens de recherche.

En effet, Jean-Luc Beylat revendique dans la presse vouloir « *devenir un partenaire crédible aux yeux de la Commission européenne* » et souhaiterait qu'elle leur « *confie le lancement d'appel à projets* » (d'après le journal les échos, le 3 juin 2015).

En somme, nous retenons au travers de la création de cette association que les pôles sont actuellement dans une dynamique de rassemblement pour favoriser leur positionnement. Ils se positionnent comme des structures hybrides du développement local à la fois ancré dans un ou plusieurs secteur(s), une ou plusieurs région(s), et présents au niveau régional (SRI), national (réforme de la politique des pôles) et européen (programme de recherche européen). En effet, l'AFPC se donne trois principales missions et est organisée en trois commissions :

- « *Valoriser le rôle des pôles dans la dynamique d'innovation française avec l'État et les régions* »
- « *Porter la voix des pôles et de leurs membres auprès des pouvoirs publics nationaux et européens* ». Il est intéressant de noter que l'association a actuellement un représentant à Bruxelles.
- « *Accompagner la recherche de financement des PME* »

Tout se passe comme si l'originalité de leur périmètre et de leur fonctionnement conduisait les pôles à se construire une identité commune et leur permettait progressivement de mieux se positionner par rapport à leur environnement initial (notamment politico-administratif). Nous considérons ce mouvement comme un mouvement d'autonomisation. La création de l'association française des pôles de compétitivité révèle bien cette prise de conscience et cette dynamique. Une dernière citation du président de l'association issue de la presse exprime une nouvelle fois ce désir d'autonomisation : « *A mon sens, il reste nécessaire d'être financés par plusieurs sources, publiques et privées bien sûr, mais aussi différentes sources pour la partie publique, afin d'éviter d'être instrumentalisés par telle ou telle organisation* » (propos de Jean-Luc Beylat dans le journal itforbusiness, le 17 septembre 2015). Cette citation nous confirme que les pôles peuvent être considérés comme des espaces de pouvoir et d'appropriation et qu'ils ont peur d'être « *instrumentalisés* » (notamment par les collectivités).

## 4 Conclusion

Pour conclure, il ressort de ce chapitre que les pôles ont un positionnement original à l'interface entre territoire(s) et secteur(s), ce qui leur permet non seulement de faire émerger des projets collaboratifs d'innovation entre industriels et académiques, mais surtout de favoriser la régulation des intérêts des acteurs locaux. Ce rôle d'intermédiation les amène dans le même temps à se rassembler en tant qu'acteurs hybrides du développement territorial et à s'autonomiser par rapport à leur environnement. Cette idée coïncide avec le processus de territorialisation tel qu'il est analysé par Claude Raffestin. D'après Raffestin, la territorialité représente le système territorial par lequel toute société régule ses rapports avec « *l'espace pour acquérir son autonomie* » (RAFFESTIN, 1986). Le processus de territorialisation serait donc lié à la quête d'autonomie.

## PARTIE III

La consolidation des pôles : des  
trajectoires révélatrices de leur  
découplage vis-à-vis de leur  
environnement





Après avoir vu comment les pôles étaient définis par le législateur (partie I), puis comment ils étaient appropriés par différents milieux locaux (partie II), abordons désormais leur processus de consolidation en nous focalisant sur leur structure interne et leur trajectoire. En effet, nous venons d'évoquer en fin de chapitre 6 qu'un mouvement d'autonomisation d'un collectif de pôles était à l'œuvre avec l'émergence de l'association française des pôles de compétitivité, abordons désormais comment ces signes d'autonomisation se retrouvent dans chaque cas étudiés à partir d'une analyse de leur trajectoire. Plusieurs choses doivent dès lors être définies : qu'entend-on nous par signes d'autonomisation et qu'entend-on nous par trajectoire ?

D'abord, nous parlons de signes d'autonomisation, et non pas d'autonomie pour mettre en exergue qu'il s'agit d'un processus et non pas d'un état stabilisé. Les pôles, une fois créés, vont avoir tendance à se consolider. Nous avons vu dans la partie I que loin de représenter des instruments de politique publique, les pôles constituaient de nouvelles entités – des méta-organisations – définies dans un périmètre géographique et thématique précis et ayant pour principal objectif de faire émerger des projets collaboratifs d'innovation entre leurs membres scientifiques et industriels. Pour cela, ils prennent racine dans différents environnements constitués de leurs « *membres principaux* » (à partir des contextes industriels et scientifiques locaux) et leurs partenaires (à partir des contextes politico-administratifs locaux). Ils sont donc constitués de plusieurs organisations qui se rassemblent et mettent en commun des ressources pour produire de l'action collective. En ce sens, ils ne représentent pas des instruments inertes, mais au contraire des entités collectives qui se développent et qui cherchent à se consolider par rapport à leur environnement. C'est pourquoi nous nous intéressons à la trajectoire des pôles. Les pôles partent d'une base commune et s'en détachent progressivement.

Ce processus boucle par ailleurs le processus de territorialisation des pôles. D'après Raffestin, le processus de territorialisation est pris dans un processus cyclique de déterritorialisation, territorialisation, reterritorialisation et passe par la recherche de « *l'autonomie* » (RAFFESTIN, 1986). Comme précisé en introduction, nous préférons parler de découplage (notion utilisée par Michel Grossetti) pour désigner les signes ponctuels d'un processus plus large d'autonomisation (GROSSETTI, 2007 ; GROSSETTI et BÈS, 2001) (la notion d'autonomie n'étant pas assez précise dans notre cas). Plutôt que d'autonomie ou de détachement, nous préférons parler de découplage dans le sens où les pôles ne sont ni détachés ni autonomes de leur environnement (ou très rarement). Toutefois, ils peuvent s'en découpler, c'est-à-dire qu'ils peuvent à certains moments fonctionner dans une autre direction que l'environnement auquel ils restent rattachés, c'est-à-dire faire comme s'ils en étaient indépendants. Ils s'en distinguent plus qu'ils ne s'en détachent. Ils se constituent en entité ayant un fonctionnement propre. Et c'est cela qui nous intéresse dans cette troisième partie : rendre compte des différentes territorialités que développent les pôles en se découplant ponctuellement de certains acteurs de leur environnement.

Les pôles étant constitués de la projection du législateur et de l'appropriation par des milieux locaux spécifiques à chaque cas, nous considérons que ce processus de consolidation –

autonomisation peut se déployer par rapport à ces deux dimensions constitutives des pôles :

- leur vocation initiale, ce pour quoi ils ont été créés, les intentions du législateur,
- l’environnement qui les fait émerger (certains membres ou certains partenaires).

Certains développent des signes d’autonomisation par rapport à l’une ou l’autre de ces dimensions (voire les deux), dans des configurations variables. Leur capacité à se découpler de leur environnement initial varie d’un cas à l’autre.

Pour aborder cela, notre troisième partie se présente sous la forme d’une typologie des trajectoires et des fonctionnements des six pôles étudiés (à partir d’une enquête par entretiens semi-directifs menée entre 2011 et 2014). Cette typologie est issue d’une analyse comparative des pôles les uns avec les autres (cf. Négrier). Bien que notre démarche soit inductive au départ, plusieurs variables et critères de comparaisons émergent progressivement de la comparaison :

### **Variable n° 1 : le fonctionnement interne du pôle**

En tant que méta-organisation le pôle est structuré par un fonctionnement qui lui est propre. Il se met en mouvement et produit des actions. Cette variable est constituée de ressources, d’organisation et d’actions. Voici des exemples de critères et d’indicateurs de consolidation – autonomisation qui pourront nous intéresser dans cette partie :

#### *La gouvernance du pôle*

- Le nombre de membres du pôle est un premier indicateur de la trajectoire des pôles. Nous distinguons par exemple les « *gros* » pôles qui dépassent les 300 membres et les plus petits pôles qui comptent une centaine de membres. Sans chercher de lien de causalité ni de seuil quelconque, nous considérons que les petits pôles qui n’arrivent pas augmenter leur « *pool d’adhérents* » sont limités dans l’objectif fixé par le législateur de faire émerger des projets collaboratifs d’innovation. A l’inverse, le fait qu’un pôle affiche plus de 300 membres est un signe de sa réussite à intéresser des entreprises.
- La composition des instances de gouvernance est ensuite intéressante à examiner, car elle peut révéler des choix organisationnels internes importants. Ainsi la surreprésentation ou la pondération de la représentation des types de membres nous intéressent et révèlent des enjeux d’appropriation des pôles (ou d’implication dans les pôles). Par exemple, dans certains pôles, les sièges au conseil d’administration des membres « *entreprises* » font l’objet de pondération entre les grandes entreprises et les PME. Cette distinction n’est faite que dans les pôles Aerospace Valley et Agri Sud Ouest Innovation. Elle témoigne du fait que la gouvernance du pôle est enjeu de rapports de force au sein même des « *membres principaux* » et que ces rapports font l’objet d’arbitrages qui se manifestent par une hiérarchisation.
- Le profil et les *turn-overs* des présidents pourront également nous intéresser. Le président est souvent porteur de l’identité du pôle et son profil est souvent révélateur des ressources que le pôle arrive (ou non) à mobiliser. Les *turn-overs*, plus ou moins fréquents, sont de la même façon le signe d’une implication plus ou moins forte des

« *membres principaux* » dans le pôle. Nous serons attentive aux évolutions des structures de gouvernance et à leurs significations.

### ***L'équipe (secretariat)***

- La taille de l'équipe d'un pôle et le fait qu'elle soit constituée en propre ou au contraire qu'elle s'appuie sur un partenaire représentent un signe important de la capacité du pôle à se mettre en fonctionnement. En effet, certains pôles n'ont pas les moyens de recruter du personnel au moment de leur émergence. Le développement des équipes des pôles est bien souvent révélateur de la capacité du pôle à fonctionner en propre. Dans les cas étudiés, nous verrons que la taille des équipes varie de 0,5 à 31 « *équivalent temps plein* » (selon différents pôles et à différentes périodes), ce qui augure des fonctionnements tout à fait différents.
- Les profils des membres de l'équipe ainsi que les missions qui leur sont attribuées nous intéressent ponctuellement pour mettre en exergue la capacité de certains pôles à développer une expertise et des missions qui dépassent les intentions initiales du législateur.
- Enfin, nous serons aussi attentive aux différents systèmes de financement des ressources humaines. Dans plusieurs pôles, des membres de l'équipe sont « *mis à disposition* » (à titre gratuit ou quasi gratuit) par une ou plusieurs organisation(s) membre(s) ou partenaire(s) du pôle, ce qui représente à la fois un avantage matériel non négligeable pour le pôle, mais aussi une certaine dépendance ou du moins une porosité entre le pôle et l'organisation en question.

### ***La mobilisation des membres***

- En complément du fonctionnement de l'équipe, déterminer si les membres sont impliqués et actifs dans le pôle est un critère important pour identifier sa capacité à fonctionner en propre. En effet, paradoxalement, les membres (et notamment les membres industriels) sont souvent considérés comme « *passifs* » (d'après notre enquête) dans l'animation du pôle. Arriver à les mobiliser, au travers de « *domaines d'application stratégiques* », de « *clubs d'innovation* » ou autres réunions régulières est dès lors un nouveau signe d'appropriation par les industriels et favorisera le fonctionnement propre du pôle (et potentiellement découplé des partenaires). (Nous retrouvons des signes de la mobilisation des membres dans l'examen de la structure de gouvernance du pôle présentée ci-dessus).

### ***Le budget du pôle***

- Examiner le budget des pôles permet de mesurer plus concrètement les attaches du pôle. Quel(s) partenaire(s) subventionne(nt) le fonctionnement du pôle? Dans quelle mesure? Nous sommes particulièrement attentive à la part du budget apportée par un ou plusieurs partenaires. Plus elle est grande plus l'attachement du pôle à ce partenaire apparaît grand.

- Le niveau d'autofinancement des pôles réalisé grâce aux cotisations à l'association (et sa part dans le budget) est un indicateur de la capacité du pôle à fonctionner en autonomie.
- Enfin, les autres sources de financements comptabilisées dans « *l'autofinancement* » des pôles font également l'objet d'attention. Elles se révèlent diverses et proviennent rarement d'origine privée. Elles sont donc au même titre que les subventions des indicateurs de l'attachement des pôles à d'autres organisations.

### *Ses actions*

- Enfin, examiner les actions des pôles permet d'identifier si le pôle se déploie en conformité avec son « *cœur de métier* » (les projets collaboratifs d'innovation) ou s'il développe d'autres types de missions (liée à l'attractivité du territoire, à la structuration d'une filière industrielle ou encore à la mise en place de services pour les membres). Nous constatons par exemple que la plupart des pôles mettent progressivement en place des « *actions collectives* » en partenariat avec les Direccte. Nous sommes attentive à la part que représentent ces actions collectives dans le fonctionnement des pôles.

### **Variable n° 2 : les éléments de positionnement des pôles par rapport à leur environnement**

Tout en déployant un fonctionnement propre, les pôles se positionnent progressivement par rapport à leur environnement et s'en distinguent progressivement. Cela se manifeste par exemple lorsque le pôle refuse de s'aligner sur une demande d'un partenaire ou qu'il s'oppose à lui. Plusieurs indicateurs nous aident à mesurer le positionnement des pôles par rapport à leur environnement :

#### *Le classement du pôle*

- Nous considérons que le classement des pôles aux différentes évaluations est un indicateur de sa reconnaissance par le législateur. Les pôles peuvent être classés « *très performants* », « *performants* » ou « *moins performants* ». D'après plusieurs interlocuteurs, les projets mis en œuvre ne sont pas le seul critère pris en compte par ces notations. Certaines ressources relationnelles peuvent favoriser une bonne évaluation tandis qu'une mauvaise évaluation peut être le signe d'un manque de ressources relationnelles. Par ailleurs, nous considérons que ces notations ont des effets structurants sur la capacité des pôles à choisir (librement) leur stratégie. En effet, les acteurs politico-administratifs auront tendance à intervenir de manière plus importante dans la stratégie des pôles mal classés.

#### *Le type de partenariat*

- Ensuite, nous serons particulièrement attentive aux différents types de partenariat. En effet, les partenaires des pôles (État et collectivités principalement) peuvent soutenir le pôle selon différentes modalités. Nous distinguons les partenariats qui passent par un soutien matériel (une subvention), des partenariats qui passent par des mises à

disposition (engendrant une certaine porosité entre les organisations), ou encore des partenariats qui prennent la forme d'un travail en commun sur une action ou un type d'action (conventions de partenariat avec le service opérationnel d'une agence de développement local par exemple).

- Même s'il est difficile de qualifier la qualité de la relation des pôles à leur partenaire, nous tentons d'identifier les éventuelles situations conflictuelles et leurs arbitrages comme autant de signes de rapports de forces existant entre le pôle consolidé et son environnement préexistant. Les contrats de performance co-signés entre les pôles, les conseils régionaux et les Directe représentent souvent des moments de négociations des stratégies qui nous intéressent.

### *Les enjeux autour des périmètres des pôles*

- Un point plus précis semble catalyser les tensions entre les pôles et leur environnement : leur propension à étendre leur périmètre. Nous avons vu que les pôles pouvaient faire évoluer leurs périmètres thématiques et/ou géographiques via des demandes d'extension. Leur capacité à émettre ces demandes et à obtenir l'accord du GTI est un nouvel indice de consolidation des pôles. Différents degrés de consolidation peuvent apparaître : les pôles qui imposent leur extension de périmètre, les pôles qui obtiennent une extension officielle, les pôles obtiennent une extension informelle, les pôles à qui l'on recommande un périmètre.
- Enfin, signalons que nous considérons un troisième périmètre des pôles qui a tendance à s'étendre à mesure de la consolidation (et de la montée en puissance) de certains pôles : celui de leurs actions. Si au départ les pôles ont vocation à faire émerger des projets collaboratifs d'innovation, les missions qu'ils s'attribuent évoluent. Elles viennent ainsi s'entrechoquer avec celles des autres acteurs du développement économique local. Cette problématique du périmètre fonctionnel des pôles semble particulièrement pertinente pour déterminer si on a affaire à un acteur qui fait des choix et développe des stratégies, ou si on a affaire à un relais, qui se cantonne à ses missions de départ.

Pour introduire notre comparaison, le tableau 6 donne les caractéristiques générales des pôles étudiés qui nous serviront au long de cette troisième partie.

TABLEAU 6 – Données relatives au classement, aux membres, au budget et aux projets des pôles étudiés

Pôles	Aérospace Valley	Agri Ouest Sud- innovation	Route des la- sers	Cancer bio santé	Quali- méditerranée	Xylofutur
Classement 2012	Très perfor- mant	Très perfor- mant	Performant	Performant	Moins perfor- mant	Moins perfor- mant
Membres (2014 ou 2015*)	728	319	130*	96*	110*	160*
Entreprises	63 %	70 %	73%	71 %	64 %	63,5 %
Recherche / for- mation	11 %	12,5 %	13,5%	14,5 %	12 %	18 %
institutionnels	26 %	17,5 %	13,5%	14,5 %	24 %	17,5 %
Budget (en mil- liers d'euros)	2 260 (en 2014) (hors actions col- lectives et projets euro- péens)	1 219 (en 2013) (hors projets euro- péens)	534 (en 2013)	nd.	508 (en 2012)	483 (en 2014)
Part d'auto- financement affichée	55%	55%	Env. 40%	nd.	- de 40%	- de 40%
État	500	150	200	nd.	123	
Collectivités	510	491	120	nd.	149	209
Adhésions	700	540	100	nd.	145	127
Autres	550	128	114	nd.	nd.	24
Projets FUI (finan- cés)	111 (2006-2014)	62 (2007-2014)	11 (2005-2013)	22 (2006-2014)	14 (2006-2014)	nd.

Source : Lucie Renou, à partir des rapports d'activités et des sites-web des pôles

Quatre chapitres présentent dès lors quatre types de trajectoires (des six pôles de compétitivité étudiés).

### **Aerospace Valley, un pôle modèle**

Nous commençons par présenter la trajectoire du pôle Aerospace Valley qui représente un pôle modèle. En effet, il correspond à la première projection du législateur : pôle fleuron d'une industrie française dynamique, pôle technologique, fortement soutenu par les industriels et les organismes de recherche, mais aussi et surtout les collectivités et les ministères de l'Industrie et de la Défense. Ce pôle marche tellement bien qu'il développe ses actions et dépassent rapidement la vocation initiale des pôles de compétitivité. Si bien que le « *sujet* » pour ses partenaires publics devient de gérer son interface avec l'écosystème (et notamment les collectivités régionales) dont il concurrence l'action. Son processus de consolidation est largement favorisé par le ministère de l'Industrie qui s'appuie sur lui pour la mise en œuvre d'autres actions de développement industriel. De cette manière, il arrive bien souvent à ce dernier de soutenir le pôle vis-à-vis des collectivités lors de situation conflictuelle.

### **Agri Sud Ouest Innovation, un pôle du ministère de l'Agriculture qui réussit**

Le pôle Agri Sud-Ouest innovation se consolide pour sa part de manière tout à fait différente du cas d'Aerospace Valley. Nous avons montré dans le chapitre 4 que les pôles issus des filières agroalimentaires, considérées comme peu technologiques, souffraient d'un manque de soutien des collectivités territoriales au départ. Agri Sud Ouest Innovation obtient sa labellisation en 2007 (lors de la deuxième vague des labellisations). Pourtant, il se structure très vite grâce à la participation de gros acteurs agro-industriels et d'une multitude de petites collectivités (notamment infrarégionales). Il fait partie, comme Aerospace Valley, des pôles « *très performants* » qui mettent en œuvre beaucoup de projets collaboratifs d'innovation et qui mobilisent de nombreux acteurs industriels, de la recherche. Ce cas illustre dès lors les conditions de la réussite d'un pôle qui partait avec un certain nombre de contraintes (évoquées dans le chapitre 4). Nous verrons notamment que son fonctionnement apparaît comme le plus « *indépendant* » (d'après nos interlocuteurs) des financements étatiques, sur l'ensemble des cas étudiés. Il bénéficie d'un fort soutien relationnel du ministère de l'Agriculture, ce qui contribue à le placer dans une position de relative « *indépendance* » vis-à-vis du ministère de l'Industrie.

### **Qualiméditerranée et Xylofutur, des pôles peu soutenus, mais néanmoins « *pertinents* »**

Les pôles Qualiméditerranée et Xylofutur sont comme Agri Sud Ouest Innovation sous tutelle du ministère de l'Agriculture. Toutefois, contrairement à ce dernier qui bénéficie de l'implication des groupes agro-industriels, Qualiméditerranée et Xylofutur sont constitués de plus petits acteurs (PME) et s'appuient fortement, à leur démarrage, sur des structures préexistantes (le groupement scientifique Agropolis pour Qualiméditerranée ; et la fédération des industries du bois d'Aquitaine pour Xylofutur). Leur mouvement de consolidation est donc plus lent que dans les pôles précédents et n'est pas favorisé par un soutien relativement

faible des collectivités locales. Toutefois, leur capacité à fonctionner en propre s'étoffe depuis les années 2010. Si leur production en termes d'innovation collaborative n'est pas comparable aux pôles précédents, les actions qu'ils mettent en place pour structurer leur milieu local (et y impulser des dynamiques d'innovation collaborative) nous semblent plus pertinentes et nécessaires que dans les cas précédents où les industriels n'ont pas besoin d'une intervention de l'État pour s'investir dans l'innovation.

### **Cancer bio santé et Route des lasers, des pôles au service de projets d'aménagement**

Enfin, les pôles CBS et RDL, au contraire des deux précédents, sont très fortement soutenus par les collectivités, mais en revanche leur « *masse critique* » industrielle est bien plus limitée. Impulsés par les élus locaux dans l'objectif de servir un projet d'aménagement du territoire (respectivement l'Oncopole et la Route des lasers) leur fonctionnement est enchâssé dans un écosystème de structures locales qui vise la réalisation de ces projets. Toutefois, leur fonctionnement et leur gouvernance se renouvellent récemment. L'extension de leurs périmètres (thématique pour l'un, géographique pour l'autre) représentent des premiers signes de leur émancipation vis-à-vis de ces écosystèmes locaux.

Soulignons enfin que notre analyse suggère qu'un mouvement d'autonomisation émerge et est à l'œuvre dans les cas étudiés. Toutefois, nous préférons parler de consolidation car les mécanismes observés sont riches et complexes, et ne se réduisent pas à ce mouvement. Les critères présentés ci-dessus nous serviront dans cette partie à décrypter le fonctionnement des pôles étudiés et à rendre compte de leur processus de consolidation, qui se traduit parfois par une recherche d'autonomisation.



## CHAPITRE 7

---

# AEROSPACE VALLEY, UN PÔLE MODÈLE

---

Nous commençons cette partie en présentant le cas d'Aerospace Valley, pôle dont la trajectoire s'autonomise, et qui constitue un « *modèle* » aussi bien du point de vue des acteurs politico-administratifs qui l'encadrent que du point de vue de nombreux autres pôles. En effet, comme nous l'avons vu précédemment, Aerospace Valley est considéré comme le pôle « *parfait* » par les acteurs politico-administratifs (par la Direccte notamment). Il est aussi classé dans la catégorie des pôles mondiaux (en 2005) et très performants (en 2008 et 2012). Il est par ailleurs à la tête des initiatives d'autonomisation du réseau des pôles (réunion interpôle, association française des pôles de compétitivité, chapitre 6). Ainsi, commencer à étudier ce pôle nous servira par la suite de cadre de référence pour mieux comprendre ce que les acteurs politico-administratifs (régionaux et centraux) considèrent comme étant un pôle « *modèle* ».

Particulièrement apprécié de ses partenaires et de ses membres (industriels et scientifiques), le pôle réussit à consolider une identité forte sur son périmètre birégional et thématique. Nous avons vu que ce périmètre avait fait l'objet, dès 2004, d'un travail de délimitation enjeu de diverses négociations (chapitre 4, 1.2) si bien que sa propension à s'étendre ne concerne ni son périmètre dit géographique, ni son périmètre thématique (considérés par tous les acteurs comme pertinents), mais plutôt son périmètre fonctionnel. Son positionnement birégional et thématique étant mûr depuis longtemps, le pôle a vite tendance à étendre ses actions. Or, en diversifiant ses actions, il dépasse la vocation initiale des pôles et tend à « *marcher sur les platebandes* » d'autres acteurs en région. Par exemple, les actions du pôle entrent en tension avec les actions du conseil régional d'Aquitaine sur le sujet de la formation. Nous observons dans le même temps que la Direccte, et plus largement l'acteur étatique, soutient le pôle dans sa capacité à s'étendre (quitte à ce qu'il entre en friction avec d'autres acteurs locaux). Le pôle représente pour sa tutelle étatique (Défense, Industrie) un levier d'action collective industrielle privilégié.

## 1 Une organisation modèle : gouvernance pondérée, équipe haut de gamme, mobilisation des industriels

Nous avons vu que le pôle Aerospace Valley émergeait d'un contexte très favorable (chapitre 4). Comment, une fois labellisé, le pôle s'organise-t-il ? Comment est-il mis en fonctionnement ? Formellement, comme les autres pôles de compétitivité, le pôle Aerospace Valley est organisé en deux forces motrices : la gouvernance et l'équipe opérationnelle (chapitre 3). Or, très rapidement Aerospace Valley s'appuie sur un troisième corps / moteur : les DAS (domaines d'actions stratégiques). Les DAS représentent des groupes de travail sectoriels rassemblant les membres (industriels et académiques) par thématique. Ils se manifestent par des réunions régulières entre ces membres dont l'objectif est de favoriser l'interconnaissance et l'émergence de projets collaboratifs. C'est l'interaction entre ces trois corps qui fait la vie du pôle : la définition d'une stratégie (gouvernance), la mise en œuvre d'actions diverses (équipe) et l'animation du terreau de membres (DAS). Nous montrons dans cette section que ces différentes forces motrices du pôle fonctionnent particulièrement bien et révèlent un engagement important des membres comme des partenaires du pôle, ce qui est le signe d'une appropriation forte du pôle.

### 1.1 Des instances de gouvernance révélatrices d'enjeux d'appropriation du pôle

L'organisation des instances de gouvernance du pôle Aerospace Valley est particulièrement révélatrice des tiraillements et de l'appropriation du pôle par divers acteurs (industriels, organismes de recherche, partenaires politico-administratifs). Elle témoigne d'un système d'équilibre des pouvoirs en faveur des donneurs d'ordre midi-pyrénéens. En effet, nous avons vu comment la gouvernance était minutieusement pondérée entre les régions du pôle (chapitre 6). Il en va de même pour les autres caractéristiques des membres. Le nombre de représentants des grandes entreprises, des PME, des centres de recherche, etc. est soigneusement mesuré. L'association est constituée de sept collèges représentés par un conseil d'administration de 37 membres qui se répartissent de la façon suivante :

- le collège des grandes entreprises (9 membres, dont 4 en Aquitaine et 5 en Midi-Pyrénées),
- le collège des PME (8 membres répartis de manière équilibrée entre Aquitaine et Midi-Pyrénées),
- les centres de formation (4 membres, idem.),
- les centres de recherche (2 membres, idem.),
- les structures de développement économique (4 membres, idem.),
- les collectivités publiques et territoriales (6 membres, idem.),
- les organisations professionnelles et partenaires associés (2 membres UIMM et GIPI.)

Deux remarques peuvent être faites pour analyser cette composition. D'une part, ces collèges sont construits de telle sorte qu'ils comprennent un représentant de chaque région,

avec un en supplément en ce qui concerne le collège des grandes entreprises, en faveur de Midi Pyrénées, afin d'éviter les situations de blocage lors d'une prise de décision (chapitre 6). D'autre part, du côté de la répartition des sièges entre les différents types d'entreprises, nous remarquons que le pôle sépare les membres industriels dans deux collèges distincts : les grandes entreprises et les PME. Nous retrouvons cette catégorisation des membres industriels uniquement dans les pôles Aerospace Valley et Agri Sud Ouest Innovation. Elle révèle qu'il existe des enjeux propres à ces deux catégories d'entreprises et que le pôle se positionne en faveur de l'un, de l'autre ou d'un équilibre entre les deux. Dans le cas d'Aerospace Valley, nous remarquons que le collège des grandes entreprises a plus de sièges que le collège des PME. Ainsi, si le pôle Aerospace Valley se revendique être le pôle de soutien aux PME, « *au service des PME* » d'après nos interlocuteurs, son conseil d'administration est dominé par les grandes entreprises.

De même, cette caractéristique se confirme à l'examen de la composition du bureau. Une seule PME compose le Bureau du pôle, contre deux grandes entreprises. Cette domination, si elle est subtile en nombre, est tout de même signe de l'ancrage industriel particulier du pôle, c'est à dire à l'avantage des donneurs d'ordre. Une autre caractéristique est remarquable dans cette organisation : seuls les représentants du patronat apparaissent dans le collège « *organisations professionnelles et partenaires associés* ». Les partenaires sociaux (représentants du personnel) sont de manière générale absents des pôles de compétitivité (PACÉ, 2012)(Groupe Alpha 2008). Cette caractéristique retient particulièrement notre attention pour le pôle Aerospace Valley qui développe des actions de formation et de structuration de la filière qui sont traditionnellement abordées en concertation avec les partenaires sociaux. Nous le développons dans les sections suivantes.

Retenons que ce travail fin d'organisation et de pondération des pouvoirs entre les différents membres (selon leur localisation ou leur catégorie) est révélateur d'enjeux d'implication dans le pôle, et ce, par des acteurs aux ressources différentes. En effet, les PME ne dominent pas les instances de gouvernance alors même qu'elles représentent la catégorie de membres la plus nombreuse.

## 1.2 Une équipe riche en experts « *mis à disposition* »

La deuxième force motrice du pôle est l'équipe. C'est sa cheville ouvrière, celle qui organise les actions et supporte toute la logistique du pôle. L'équipe d'Aerospace Valley compte une trentaine de personnes (de 29 à 32 ETP selon les périodes) et est organisée en plusieurs pôles :

- une direction (2-3 ETP),
- une équipe de référents sectoriels « *aéronautique et systèmes embarqués* » (6 ETP) et « *espace* » (5 ETP),
- une équipe de chargés de projets, recherche et technologies (5 ETP),
- un bureau délégué aux projets européens (5-6 ETP),

---

126. Équivalents temps plein.

- des volontaires internationaux en entreprises (VIE, 2-5 ETP selon les périodes),
- depuis 2012, le pôle s'oriente également vers d'autres compétences plus spécifiques :
  - à destination des membres : experts en systèmes d'informations, en développement des PME-ETI.
  - à destination du pôle : responsables des « *relations territoriales* », de la communication du pôle, etc. Cette catégorie, plus abstraite, fait l'objet d'un développement ci-dessous.

Cette équipe est organisée en compétences sectorielles et transversales. Elle est particulièrement performante grâce à deux spécificités. D'une part, elle est composée d'experts. Les profils des membres de cette équipe sont taillés sur mesure, ce qui lui apporte une grande crédibilité. D'autre part, elle est financée en grande partie par des ressources externes au budget de fonctionnement du pôle, ce qui permet au pôle de mettre en place plus d'actions en comparaison à un pôle qui finance ses ressources humaines.

Les profils qui composent l'équipe sont pour la plupart des profils spécialisés, considérés comme « *experts* » d'après nos interlocuteurs. Nous verrons en comparant les équipes des autres pôles, que cela constitue une force du pôle Aerospace Valley. Tout d'abord, le pôle bénéficie des compétences des associations préfigurant le pôle (l'IERSET et le CNRT principalement). Ainsi, au moins trois membres de l'équipe actuelle proviennent de ces structures et constituent des « *fondateurs* ». Ces personnes travaillent donc pour le pôle depuis plus de dix ans maintenant. Ensuite, la plupart des profils recrutés ont des expériences importantes dans l'industrie aérospatiale ou dans les systèmes embarqués. C'est le cas de tous les référents sectoriels dont la plupart sont des ingénieurs « *seniors* » et connaissent bien les problématiques techniques des membres ainsi que le tissu d'entreprises interrégional. Les ingénieurs « *Pro-in-PME* »<sup>127</sup>, par exemple, sont issus de grands groupes et ont un carnet d'adresses qu'ils peuvent mettre au profit du pôle. Autre exemple, le délégué responsable aux systèmes embarqués est membre du bureau de l'Association aéronautique et astronautique de France (3AF), ce qui est le signe d'une implication dans le milieu et d'une connaissance du tissu aérospatial non négligeables pour le pôle.

En ce qui concerne les compétences plus transversales, plusieurs profils de l'équipe se démarquent. La personne chargée d'ingénierie financière, par exemple, est ancienne directrice financière d'un grand groupe et a monté son cabinet de consultant pour aider les PME face à leurs problématiques financières. Elle est en outre nommée administratrice judiciaire par les tribunaux. Ainsi, le pôle est particulièrement bien armé en ce qui concerne les problématiques techniques des entreprises, qu'elles soient sectorielles ou transversales aux différents secteurs. Mais d'autres profils sont encore remarquables. C'est le cas des chargés de mission responsables de l'interface avec les acteurs du développement territorial. Par exemple, une personne est en charge des « *relations territoriales* » et son profil n'est pas anodin. Il s'agit de l'ancienne directrice du développement économique de la CUB (2006-2012), également

---

127. L'expression Pro-in-PME fait référence à une action collective réalisée par le pôle en partenariat avec la Direccte et les donneurs d'ordre aéronautiques à laquelle nous consacrons une sous-section dans la suite du chapitre. Les ingénieurs Pro-in-PME sont les ingénieurs participant à cette action.

ex-directrice des programmes du pôle développement économique de la région Aquitaine. Son arrivée dans le pôle (et sa mise à disposition par la CUB) est signe d'enjeux territoriaux particulièrement importants pour le pôle qui arrive à débaucher cette ancienne directrice de collectivités. Cela sous-entend que le pôle a su convaincre à la fois cette personne, mais aussi son employeur (la CUB) des enjeux de développement économique qu'il porte. Devenant « *responsable des projets territoriaux* » en novembre 2012 au sein du pôle, sa mission consiste à « *développer des relations avec les territoires (...) et à mesurer l'impact territorial des filières émergentes* » (site d'Aerospace Valley, consulté le 12 août 2015). Dans cette catégorie des profils experts en relations territoriales, nous pouvons aussi mentionner l'ancien directeur du pôle qui développe une carrière politique. Il a participé à différentes campagnes pour la mairie de l'Union et devient maire en 2014 (ainsi que 8e vice-président de Toulouse Métropole, et président du syndicat mixte DECOSET (déchetterie, collecte sélective, traitements)). Il quitte alors sa fonction de directeur en 2014, ce qui était une des conditions convenues avec la gouvernance du pôle en cas de son élection. Il est désormais « *chargé de mission Espace* » au sein du pôle, car il a par ailleurs fait carrière dans l'industrie spatiale (et est mis à disposition par l'entreprise Vega). Ces profils, plus en lien avec les milieux politiques, représentent également une ressource très importante pour le pôle. Ces experts ont une certaine lecture des enjeux politiques locaux et favorisent de fait le positionnement du pôle dans son environnement. Enfin, de manière générale, les profils composant l'équipe du pôle semblent taillés sur mesure à l'image de celui de la chargée de communication du pôle qui est journaliste à « *touléco* » (un quotidien de l'économie toulousaine) et fait l'interface entre les services de communications des partenaires et la presse, etc.

En somme, cette équipe du pôle Aerospace Valley est composée d'experts de plusieurs types : en connaissances techniques spécialisées dans les domaines du pôle (sectorielles ou transversales), en connaissance du tissu local d'entreprises, mais aussi en connaissances des enjeux politiques locaux, ce qui lui apporte une très grande crédibilité auprès des membres du pôle comme de ses partenaires. L'équipe est par ailleurs composée d'un bureau « *Europe* » et de six ingénieurs en VIE, ce qui lui assure une présence au niveau communautaire et international non négligeable.

L'autre élément intéressant dans cette équipe tient au fait qu'elle fonctionne en grande partie grâce à des « *mises à disposition* » provenant d'entreprises ou de collectivités (extérieures au pôle). Sur l'ensemble des membres de l'équipe, moins d'une dizaine de personnes sont financées par le pôle<sup>128</sup>. Cette particularité est typique des pôles sous tutelle de la DGA qui affiche vouloir que ses pôles soient « *autofinancés* » au maximum. Elle est par ailleurs soulignée comme exemplaire à l'issue des deux évaluations et constitue une volonté affichée du pôle.

L'ancien président présente cette caractéristique comme une volonté de garder une certaine flexibilité :

---

128. En ce qui concerne l'équipe d'Aerospace Valley, si l'on considère uniquement les permanents financés par le pôle, rapportés au nombre d'adhérents, ils ne représentent que 0,19 Etp par dizaine d'adhérents, alors que la moyenne nationale se situe à 0,6. En comptabilisant l'ensemble des membres de l'équipe, on arrive à 0,5 ETP par dizaine d'adhérents, ce qui reste inférieur à la moyenne.

« Ce que nous souhaitons au maximum c'est avoir des gens détachés parce que le problème c'est si un jour le pôle s'arrête, en indemnisation de licenciement, on est mort. Donc au maximum on s'appuie sur des gens en détachement. Le directeur actuel est détaché d'une boîte du spatial qui s'appelle Vega, le directeur adjoint est détaché par Airbus. Et ainsi de suite. Les gens de Pro in PME sont des gens de Safran, de Thalès, d'Airbus, etc. Et ils sont à 100% de leur temps sur le pôle. » (Président du pôle Aerospace Valley, février 2012)

Ces mises à disposition proviennent de structures différentes. On compte principalement des grands groupes de l'industrie aéronautique et spatiale (Airbus, Latécoère, Astrium, Continental, Rockwell Collins, Turboméca) qui mettent à disposition des ingénieurs dans le cadre de l'action collective Pro-in-PME. Nous y reviendrons. Mais la CUB également met à disposition une de ses directrices comme nous l'avons vu. Ces mises à disposition représentent autant de signes d'une certaine appropriation du pôle par ses membres et ses partenaires et de l'intérêt que portent les industriels et les collectivités aux missions du pôle. Elles participent dans le même temps à augmenter la part d'« autofinancement » des pôles. Toutefois, le terme d'autofinancement peut prêter à confusion. Doit-on parler de financements privés ou publics? Ces mises à disposition par les industriels ne sont pas forcément synonymes de financement 100% privé. Si Airbus finance à 100% la mise à disposition d'un de ces ingénieurs seniors pour être DGA du pôle, ce n'est pas le cas des ingénieurs « Pro-in-PME » qui sont en réalité financés à 75% par la Direccte, à 20% par les entreprises et à 5% par l'Europe dans le cadre de l'action collective du même nom (jusqu'en 2012). Notons que depuis l'évaluation de la commission européenne en 2012, le financement de cette action se rapproche des 50%-50%, ce qui reste relativement éloigné d'un financement privé. Cette particularité nous rappelle la question de l'autofinancement des pôles abordée au chapitre 6. Une certaine ambiguïté réside dans les règles d'autofinancement. Si pour la plupart de nos interlocuteurs l'autofinancement est synonyme de financement privé du pôle, dans les faits, de nombreuses sources d'autofinancement sont en réalité d'origine publique, mais sont extérieures au budget de fonctionnement du pôle. C'est le cas des success fees que nous avons vu plus haut (chapitre 6) et de l'action collective Pro-in-PME que nous développons dans la section 3.3.

Retenons que si ces mises à disposition contribuent au fonctionnement efficace (car peu coûteux) du pôle, elles posent la question de l'origine de cet autofinancement et de la dépendance du pôle à certaines structures qui mettent leurs ressources humaines à disposition du pôle.

### 1.3 La mobilisation des membres dans l'animation du pôle

Le troisième corps important du pôle Aerospace Valley réside dans les DAS, domaines d'activités stratégiques. Ils sont construits comme de véritables lieux de *brainstorming* entre les membres du pôle qui sont répartis par technologies (DAS aérostructures, matériaux, procédés; DAS navigation, positionnement, télécommunication, observation; DAS sécurité et sûreté du transport aérien, etc.). Il en existe neuf. Ces DAS sont chacun animés par quatre

membres du pôle, responsables de leur animation (dans l'idéal deux académiques et deux industriels issus de chaque région à chaque fois). Concrètement, ces trente-six animateurs doivent réunir les membres inscrits dans leur DAS trois à quatre fois par an, ce qui représente un investissement considérable de la part de ces membres dans l'animation du pôle.

*« C'est là que ça se passe. C'est les creusets où se montent, où s'incubent, où se préparent les projets d'innovation. Et c'est quand même la raison d'être des pôles, d'être des usines à projets. Donc ces projets, ils mûrissent dans les DAS. Il y a des sessions d'incubation d'une journée ou deux, des sessions de créativité éventuellement, etc. »* (Directeur général adjoint du pôle Aerospace Valley, octobre 2012)

Comment ces DAS fonctionnent-ils ? Concrètement des animateurs sont désignés ou se portent volontaires pour animer les réunions thématiques. Ils bénéficient du soutien logistique et matériel de l'équipe du pôle. Selon les animateurs, le fonctionnement d'un DAS peut-être différent. Par exemple, dans le DAS systèmes embarqués, les animateurs ont mis en place un système de « *speed dating* » pour favoriser l'interconnaissance des participants et le *brainstorming*. Concrètement, les personnes inscrites dans le DAS présentent leur entreprise ou leur projet en quatre minutes (en début d'année, et en cours d'année si des nouveaux émergent au DAS). Cela permet aux participants d'avoir une vision plus claire des entreprises, des compétences, mais aussi des projets du territoire et de favoriser ainsi les interactions entre eux. Ce système d'animation est progressivement repris dans les autres DAS en tant que bonne pratique du pôle.

*« En 4 minutes, vous savez faire passer plein d'idées, donc ça marche bien. Quand le DAS est bien animé, il y a du répondant et les gens sont intéressés et ils viennent. Parce que là, à cette journée-là, on va ressortir avec 5 ou 6 projets qu'on n'avait pas avant d'entrer. C'est un moment de brainstorming. »* (Un chargé mission, pôle Aerospace Valley, octobre 2012)

Ensuite, ce système de DAS étant apprécié, le pôle a cherché à le déployer et à s'en servir au fur et à mesure de l'évolution de la politique des pôles. Ainsi, alors que celle-ci s'oriente vers le soutien aux PME et la mise sur le marché à partir de 2012 (pour l'ère 3), Aerospace Valley met en place des DAT (domaines d'activités transversaux) notamment sur les problématiques des PME, ainsi que des Commissions marché. L'idée est de solliciter de plus en plus les membres (et notamment les industriels) afin qu'ils soient force de proposition et moteurs dans les actions du pôle. Cette mobilisation peut donc se faire au travers des collègues, des DAS, des DAT et aussi des Commissions marché. Les DAT étant souvent liés à un type de membres, ils peuvent correspondre au périmètre d'un collègue (des PME par exemple) et sont organisés en différentes problématiques se posant à ce collègue (par exemple, sur les démarches de levées de fonds pour les PME, sur l'insertion dans un projet de R&D collaboratif, etc.). Les DAT sont peu à peu porteurs de missions transverses comme les DAS sont porteurs de missions sectorielles.

Les commissions marché, quant à elles, se développent depuis 2013 et s'appuie sur la structuration thématique des DAS. Elles ont pour objectif de les aider à anticiper des marchés

futurs concernant leur domaine. Elles sont composées d'experts en marketing qui travaillent à décliner les futurs marchés de chaque DAS.

*« Il y a des commissions marchés dans les domaines aéronautiques, espaces, drones et sur des sujets de diversifications : santé, agriculture, énergie, et déplacement intelligent... Et en fait, ces commissions marché réunissent des responsables de différentes entités. Ce sont des experts en marketing en général qui sont là-dedans et donc l'idée c'est de dire quels sont les besoins dans les différents domaines que je viens de définir et quels vont être les marchés à court et moyen terme ? Et on va faire une journée de restitution qui s'appellera le "techno day" où on va donner des éléments de restitution pour nos adhérents de ces commissions marchés. »* (Un chargé mission, pôle Aerospace Valley, octobre 2012)

Chaque commission a sa propre organisation, selon le même principe que les DAS. Et dans chaque commission, une personne est responsable de la relation avec le DAS. L'idée étant que la Commission marché oriente les sujets traités par les DAS. Cette nouvelle organisation des réseaux de travail au sein du pôle Aerospace Valley se développe en lien avec le démarrage de l'ère 3 des pôles au cours de laquelle ils sont fortement incités à labelliser des projets qui soient plus proches des étapes de commercialisation. Les pôles doivent devenir des « usines à croissance » ou « usines à produits » et non plus des « usines à projets ».

Soulignons enfin que ce système d'organisation en DAS, s'il fonctionne très bien dans le pôle Aerospace Valley, se retrouve également dans la plupart des autres pôles. En fait, ce système de DAS a été repéré et diffusé dans un « recueil des bonnes pratiques de gouvernance pour les pôles de compétitivité » en 2008, réalisé par les cabinets CM International et ARCessor pour le compte de la DGE. Il a été remarqué pour la première fois dans le pôle MOV'EO et valorisé en tant que bonne pratique dans « la mise en œuvre et la communication de la stratégie » des pôles (d'après le recueil des bonnes pratiques, 2008). Cette pratique témoigne dès lors d'un certain mimétisme des pôles, suscité par la DGE par la diffusion de bonnes pratiques. Or, si les pôles reprennent pour beaucoup cette organisation en DAS, ils l'adaptent aussi à leurs besoins. Ainsi si le pôle Mov'eo avait mis en place ce système pour définir la stratégie du pôle par différents domaines thématiques, le pôle Aerospace Valley s'en sert véritablement pour mobiliser ses membres et ses administrateurs dans l'animation même du pôle, en fonction de différentes thématiques. Par ailleurs, les organisations en DAT puis en commission marché sont propres à Aerospace Valley.

Enfin, nous soulignons que cette implication progressive des membres et des administrateurs fonctionne particulièrement bien dans le pôle Aerospace Valley, car ses membres arrivent à se dégager du temps et sont intéressés pour le faire. Que ce soit au travers des DAS comme des autres initiatives de mobilisation des collègues et des administrateurs, le pôle réussit à faire participer ses membres, ce qui est loin d'être évident pour d'autres pôles. Ainsi, la capacité du pôle à mobiliser ses membres et notamment les industriels constitue une force du pôle. En effet, d'après notre enquête, les administrateurs des pôles sont souvent considérés comme passifs dans l'organisation du pôle. Nous verrons que d'autres pôles à l'instar de Qualiméditerranée peinent à faire participer leurs membres (et notamment les industriels). Cette remarque n'est pas sans lien avec la surreprésentation des grandes entreprises dans le



pôle Aerospace Valley. Ce pôle jouit d'une véritable mobilisation des entreprises qui le dirigent, d'une part parce qu'elles ont du temps (plus qu'une petite PME qui travaille en flux tendu) et d'autre part parce qu'elles y trouvent un intérêt. Ainsi, la typologie des membres du pôle peut jouer dans son organisation et son développement. Nous considérons que les grandes entreprises donneuses d'ordre sont plus enclines à se saisir des nouveaux instruments que propose la politique des pôles de compétitivité qu'une petite PME.

En somme, le pôle Aerospace Valley excelle particulièrement dans l'exploitation des ressources du périmètre dans lequel il est défini (« géographique » et thématique). En effet, il est organisé de façon à pondérer les pouvoirs et à apporter à chaque membre une bonne raison de contribuer au pôle. L'organisation de son équipe permanente et de ses DAS sont particulièrement propices à l'exploitation du terreau délimité sur la filière aéronautique, espace et système embarqué dans les régions Midi-Pyrénées et Aquitaine. Le pôle Aerospace Valley est donc bien disposé pour impulser de l'action collective et une identité commune entre ses membres, et donc pour créer les conditions de son autonomisation. Ce fonctionnement du pôle nous rappelle la définition de Raffestin du terme territoire et l'importance qu'il accorde à la « *production territoriale* » (RAFFESTIN, 1986). D'après lui, un territoire doit être mis en mouvement.

## 2 Concurrence avec le conseil régional et complexité territoriale

Cette organisation permet au pôle d'atteindre les objectifs fixés par le législateur et même de les dépasser. Le pôle Aerospace Valley, issu de conditions très favorables (chapitre 4), remplit rapidement les objectifs assignés par la politique publique et est jugé « *très performant* », si bien qu'il cherche rapidement à étendre ses actions<sup>129</sup>. Nous avons vu par ailleurs que le pôle émergeait dans un écosystème dense et complexe des structures du développement local avec lesquelles il pouvait entrer en frottement (chapitre 5) et qu'il posait la question de l'alignement des stratégies de développement local (chapitre 6). Ces problématiques se posent plus particulièrement dans le cas du pôle Aerospace Valley dont les types de missions augmentent et se diversifient depuis dix ans. En effet, ses actions dépassent largement le cadre fixé par le législateur. Il entre ainsi en frottement avec les agences régionales voire les conseils régionaux sur certains sujets. Nous avons vu dans le chapitre 6 comment le pôle était tiraillé entre deux régions, voyons désormais comment il entre dans une relation de concurrence avec certains acteurs comme le conseil régional. Cette question pose plus généralement celle de la complexité territoriale, qui répond « *à la diversité et à l'enchevêtrement des fonctionnements socio-spatiaux* » (ANTHEAUME et GIRAUT, 2005). Comment le pôle Aerospace Valley en vient-il à concurrencer le conseil régional d'Aquitaine ? Et quels arbitrages sont réalisés par l'État ?

129. Nous parlons de périmètre fonctionnel.

## 2.1 La propension du pôle à étendre son périmètre d'actions

Très vite Aerospace Valley dépasse le cadre des missions initiales des pôles : faire émerger des projets collaboratifs d'innovation. Les acteurs du système politico-administratif local sont particulièrement élogieux à son égard, et notamment les acteurs des Direccte (Midi-Pyrénées et Aquitaine) qui le considèrent comme le pôle « *parfait* »<sup>130</sup>. En effet, d'après la description de l'équipe (vu précédemment), nous sommes frappées de voir que l'« *usine à projets* » ne concerne directement que 10 à 20%<sup>131</sup> des effectifs de l'équipe. Alors que dans de nombreux pôles ces activités représentent le cœur de métier du pôle.

### 2.1.1 Opérer l'usine à projets : une action parmi d'autres

L'expression « *usine à projets* »<sup>132</sup> fait référence à l'objectif initial des pôles : faire émerger des projets collaboratifs d'innovation. Pour nous, cette mission reprend les actions déductibles des textes de la politique des pôles. La mise en œuvre de l'usine à projets comprend plusieurs types d'actions : d'abord, il s'agit d'animer le réseau pour faire émerger des projets. Ici, les DAS constituent le terrain privilégié pour l'incubation des projets. Le pôle porte aussi plusieurs actions régulières comme les « *tea time* » ou encore le « *forum annuel des adhérents* ».

L'exemple des « *tea time* » :

*« Les tea time sont des journées techniques et thématiques. Par exemple, la semaine prochaine, on organise une journée sur les méthodes formelles de développement [dans le domaine informatique, logiciel critique]. On a 80 personnes qui sont inscrites et qui vont venir faire le point sur ces trucs-là. On va finir par un pot et on va ressortir avec 20 ou 30 relations nouvelles qui seront nouées entre les gens. Et potentiellement, des idées d'application de projet derrière. C'est ça notre essence en fait : c'est d'essayer de faire un maximum d'initiatives comme ça, qui vont mettre les gens en contact et faire émerger des idées, des projets, etc. »* (Un chargé de mission, pôle Aerospace Valley, octobre 2012)

Ensuite, lorsque des projets émergent, le pôle met en place des actions d'accompagnement à leur montage. Cette mission consiste à aider les porteurs de projets pour le montage du dossier administratif, l'orientation vers les bons financeurs, vers d'autres partenaires, la constitution du consortium, etc. Une fois monté, le projet est examiné dans le comité de labellisation, qui précède la soumission du projet au FUI. Enfin, une fois que le projet est

130. Pour rappel, « *Aerospace Valley, si vous les avez rencontrés, là, vous savez que pour le coup c'est le pôle « parfait ». Ils sont dynamiques, ils font des choses, ils ont une vraie relation avec les pouvoirs publics (...) Ils expérimentent. Ils vont lancer un parcours « finance », ils lancent leur projet BSI (business success initiative) (...). Alors, ils ont aussi la chance d'avoir quelques locomotives qui leur mettent des gens à disposition. Mais honnêtement, ça tourne »* (Direccte Aquitaine).

131. Estimation à nuancer en fonction du fait que le personnel du pôle n'est jamais entièrement dédié à une seule mission ou que cette mission peut servir plusieurs objectifs à la fois.

132. Depuis 2013, elle est souvent opposée à l'expression « *usine à croissance* » ou « *usine à produits* » qui marque le début de l'ère trois de la PPC (2013-2018) au cours de laquelle les projets issus des pôles sont incités à se rapprocher du marché et de la commercialisation. Ici nous parlons « *d'usine à projets* » pour désigner la vocation initiale des pôles : faire émerger des projets collaboratifs d'innovation, qu'ils soient plus ou moins proches du marché. En d'autres termes, nous ne l'opposons pas à l'usine à croissance.

labellisé et financé, il est suivi par l'équipe. Il s'agit de faire un point (souvent une fois par an) sur l'avancement du projet, de détecter d'éventuels problèmes et de pouvoir aider les partenaires à les résoudre (en particulier au niveau du consortium).

Voilà les actions dites « *régaliennes* » (d'après nos interlocuteurs) d'un pôle de compétitivité. Avec 358<sup>133</sup> projets de R&D financés depuis l'existence du pôle, l'usine à projets d'Aerospace Valley fonctionne bien et le pôle est jugé « *très performant* » aux diverses évaluations. N'oublions pas que dès les années 1990, avant la création du pôle, des projets collaboratifs sont déjà initiés dans ces domaines. Le pôle remplit d'autant mieux les objectifs fixés par l'État qu'il profite de cet héritage. Or, s'il remplit les objectifs en mobilisant 10-20% de son personnel, que fait le reste de l'équipe opérationnelle ?

## 2.1.2 Des actions complémentaires discriminantes

De nombreuses autres missions sont déployées par l'équipe du pôle. Il serait fastidieux et difficile de les reprendre, car elles évoluent en permanence. Un extrait est donné à titre d'exemple dans le tableau 7.

TABLEAU 7 – Liste (non exhaustive) des types d'actions mises en œuvre et répertoriées par le pôle Aerospace Valley en 2013

Objectifs	Types d'actions mis en places
Définition de la stratégie du pôle	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Élaboration d'une nouvelle stratégie (en vue de la nouvelle feuille de route pour l'ère 3) (1 ETP)</li> <li>- Renforcer les synergies avec les partenaires (1 ETP)</li> <li>- Communication du pôle (1 ETP)</li> </ul>
Consolider les PME	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Action collective « <i>Pro-in-PME</i> » (4 ETP)</li> <li>- Cartographie des compétences des membres</li> <li>- Aide à l'ingénierie financière, Pacte PME (1 ETP)</li> <li>- Actions collectives diverses (dont Aeroleank, Aerotrade, accords de consortium, etc.)</li> <li>- DAT PME et levée de fonds</li> <li>- Amélioration des relations : grands groupes – PME; PME – Recherche; Formation – Recherche.</li> <li>- Système de veille personnalisé</li> </ul>
Favoriser l'accès aux marchés	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Commissions marché liées au DAS</li> <li>- Favoriser la création d'entreprises innovantes</li> </ul>
Rayonnement international et promotion	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Développement à l'international (1 ETP)</li> <li>- Soutenir les plateformes issues du pôle</li> <li>- Action VIE (2 ETP)</li> <li>- Participer à des projets européens (Bureau Europe, 5 ETP)</li> <li>- Participer à des grands événements (internationaux)</li> </ul>
Etc.	Etc.

Source : Lucie Renou, à partir de documents de présentation fournis par le pôle en 2013

133. Selon le rapport d'activité 2013-2014 du pôle, 741 projets auraient été labellisés par le pôle, 358 auraient obtenu un financement pour un total de coûts des projets estimé à 946 M€, dont 398 M€ d'aides publiques (FUI, ANR, BPI, Collectivités, fondations, autres).

Parmi ces actions, nous distinguons :

- Les actions réalisées par les membres (eux-mêmes et non pas l'équipe) dans le cas des DAS, DAT et commission marché (en bleu). Nous verrons par la suite que peu de pôles arrivent à mobiliser directement leurs membres dans les missions des pôles.
- Les actions liées à des compétences discriminantes acquises par le pôle en termes de ressources humaines ou matérielles (en rose). Elles lui sont donc spécifiques et représentent des services accessibles aux membres du pôle (par exemple, l'aide à l'ingénierie financière, le système de veille personnalisé, les actions VIE, la communication, etc.).
- Les actions qui ont le statut d'actions collectives. Ce sont des actions cofinancées par un groupe d'entreprises et la puissance publique au premier rang de laquelle la Directe (en vert). Nous reviendrons en détail sur ces actions collectives dans la section suivante. Il s'agit par exemple des actions Pro-in-PME, Aeroleank, Aerotrade, etc. Elles sont potentiellement limitées dans le temps (liées à une convention) et dépendent de financements extérieurs au pôle.

Nous observons que ces actions si elles peuvent être liées à l'usine à projets pour certaines, dépassent dans le même temps largement les missions initiales des pôles. Parmi ces actions, certaines peuvent être de vastes missions contribuant aussi bien à opérer l'usine à projets qu'à structurer la filière. Elles peuvent par exemple être tournées vers l'accompagnement des PME, vers l'internationalisation des entreprises et la promotion du pôle à l'étranger, etc.

#### **Exemple de l'action « ingénierie financière » :**

Le pôle est particulièrement précurseur dans ses actions dirigées vers les PME. En 2013, l'État s'engage aussi dans cette tendance en l'inscrivant comme un des objectifs phares de l'ère 3 de la politique des pôles de compétitivité. Si c'est une vraie volonté du pôle, on rappelle dans le même temps que les PME sont minoritaires au conseil d'administration. L'exemple de l'action « ingénierie financière » révèle que le pôle prend en charge des problématiques industrielles concernant les PME qui dépassent largement les missions initiales des pôles. Cette action pourrait être considérée comme un service de conseil aux PME concernant leurs problématiques financières.

*« Alors ça, c'est un service qu'on offre aux adhérents, qui est assez particulier. Je ne sais pas si on le retrouve dans d'autres pôles... La personne recrutée pour faire ça est quelqu'un qui connaît très bien les structures financières des entreprises : les hauts de bilan, les problématiques d'actionnariat, de pacte d'actionnaires, de Crédit impôt recherche... tout ce qui fait la partie financière d'une PME. Et donc elle intervient auprès de PME qui ont besoin de services autour de ça. Typiquement, cette action vise la PME qui veut se développer, qui veut se rapprocher d'une autre entreprise pour faire une fusion. Notre responsable « ingénierie financière » peut intervenir là dessus. Elle peut donner des conseils sur des problématiques de bilans. C'est un service qui est extrêmement apprécié par les PME et qui se démultiplie... il va falloir qu'on clone notre experte » (Un chargé de mission, pôle Aerospace Valley, octobre 2012).*

### Exemple des actions d'internationalisation et de promotion du pôle à l'étranger

Le pôle participe par ailleurs à de nombreuses actions d'internationalisation des entreprises par le biais de participation à des programmes internationaux d'échanges ou de recherche, ou encore de prospection de marchés à l'étranger par le biais de ses VIE.

Aerospace Valley participe et coordonne plusieurs groupes de travail à l'échelle internationale. Par exemple, il anime le réseau EACP (European Aerospace Cluster Partnership) qui réunit 38 clusters aérospatiaux européens dans l'objectif qu'ils partagent des bonnes pratiques, des informations, etc. Il participe par ailleurs à de nombreux projets de recherche lancés par la commission européenne dans le cadre du septième PCRD (par exemple, les projets ETNA, CANNAP (FP7), CARE, The Issue (régions des connaissances), INTERREG IV, etc.). Le pôle aide ainsi les entreprises à répondre à des appels à projets européens via un bureau Europe.

Dans une autre perspective, il propose également une aide à l'export aux PME via son réseau de VIE (volontaires internationaux en entreprises) présent dans des pays considérés comme stratégiques (Québec, Chine, Allemagne, Brésil).

*« Nos VIE sont des VIE mutualisés, parce que le VIE est un dispositif qui existe depuis très longtemps, par contre il coûte très cher et une PME ne peut pas se permettre. Donc nous notre particularité c'est de mutualiser ça entre trois ou quatre PME. En fait, il s'agit d'un jeune qui travaille pour le compte de PME françaises qui veulent aller s'implanter à l'étranger, mais qui n'ont pas les moyens... Alors nous, on embauche le jeune, on le prend, on le paie, etc. Les PME évidemment nous reversent le salaire, c'est une opération blanche pour nous. Mais on s'occupe de tout ce qui est papiers, visas, etc. Et on le fait héberger par un grand groupe dans le pays d'accueil. Une fois là-bas, il travaille un jour par semaine pour le compte de chaque PME qui est intéressée par le pays. Et ça marche super bien. Que ce soit les jeunes ou les PME, ils sont très contents. Le problème c'est qu'à l'issue, les PME se battent un peu pour embaucher le jeune. Mais il y a déjà des boîtes qui se sont implantées dans les pays suite à ces actions. Donc il y a un très très bon retour. »*

(Un chargé de mission du pôle Aerospace Valley, octobre 2012)

Ainsi, au travers de ces quelques exemples, nous comprenons que les actions du pôle dépassent largement celles déductibles des textes de mise en œuvre de la politique des pôles de compétitivité. Plus que de chercher à faire émerger des projets collaboratifs d'innovation, Aerospace Valley se tourne rapidement vers des actions de conseil aux PME, de promotion des entreprises à l'étranger, et autres actions collectives structurant le milieu industriel local que nous développons dans la section suivante. Si cette extension du périmètre d'action du pôle est très appréciée par les services déconcentrés du ministère de l'Industrie, elle tend à empiéter sur les périmètres d'actions d'autres acteurs régionaux (à l'instar du conseil régional).

## 2.2 Une interface tourmentée avec les agences régionales et le conseil régional : l'exemple de la formation

Les acteurs rencontrés à la Direccte Aquitaine soulignent que le pôle « *tourne tellement que le sujet devient de gérer le lien avec l'écosystème autour* ». Ainsi, en s'étoffant, en se chargeant de plus de missions et en prenant plus de place, le pôle de compétitivité commence à marcher sur « *les platebandes* » d'autres acteurs du développement local au premier rang desquels les agences de développement et les conseils régionaux.

« *Ils [Aerospace Valley] commencent à aller sur les platebandes d'autres acteurs. En fait, ils vont un peu sur tous les sujets et quand ils pensent que quelque chose est bien à faire, ils le font et ils le poussent. La personnalité de leur présidente joue beaucoup là-dessus. Agnès Paillard a une vraie volonté de faire avancer les sujets de la filière.* » (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

Les acteurs rencontrés au sein du pôle admettent également que la gestion de l'interface avec les agences régionales de développement et d'innovation laisse des marges de progrès comme nous l'avons souligné en chapitre 5.

« *Là où on a un peu de superposition et qu'il faut qu'on règle ce problème, c'est avec les agences régionales de l'innovation. Ici c'est MPI, en Aquitaine c'est ADI. Le rapport d'évaluation nous a critiqués sur le fait qu'on n'est pas assez coordonné avec eux et ça, c'est vrai. Il faut absolument qu'on travaille à une meilleure complémentarité avec les agences régionales de développement, je le ressens bien.* » (Directeur du pôle Aerospace Valley, octobre 2012)

Ces agences représentent le bras armé du conseil régional en matière de développement économique et d'innovation. Or, à travers elles, ce ne sont pas seulement des outils de développement économique qui se voient concurrencer par les pôles, mais parfois les collectivités elles-mêmes se sentent dépossédées de certains sujets. Le sujet de la formation par exemple représente un lieu de tension particulièrement fort entre le pôle Aerospace Valley et le conseil régional d'Aquitaine. En effet, si cette mission (relative à l'amélioration des systèmes de formation) fait partie des missions des pôles, le conseil régional a lui aussi la compétence en matière de formation d'après les lois de décentralisation. Le conseil régional d'Aquitaine développe par exemple sa propre offre de formation continue en aéronautique à partir de 2012. Le sujet devient dès lors un terrain de conflit entre les deux acteurs.

En effet, le pôle développe toute une activité en lien avec la gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC), avec notamment la création d'un outil interactif de formation qui répond à plusieurs objectifs importants pour la filière :

- améliorer l'offre de formation initiale et continue,
- anticiper les besoins des industriels (quantitatifs et qualitatifs),
- promouvoir la culture scientifique et technique et susciter des vocations auprès des jeunes, etc.

Il s'agit en somme de « *valoriser l'offre formation et « l'employabilité » du territoire*

d’Aerospace Valley » en développant un outil « à destination des élèves, parents d’élèves, étudiants, formateurs industriels et institutionnels » (Bilan INSEE du pôle 2012).

Le conseil régional d’Aquitaine, quant à lui, développe au même moment un projet d’offre de formation continue en aéronautique autour de « l’Aérocampus ». Il se sent alors d’autant plus concurrencé par l’activité de formation du pôle qu’il a lui-même investi de manière considérable dans la construction d’un « Aerocampus ». L’Aérocampus est un centre dédié à la formation aux métiers de la maintenance aéronautique. Ce centre est situé sur le site de Latresne, un ancien site militaire composé d’un château de chasse, d’un parc et d’une forêt de plusieurs hectares, racheté par le conseil régional (par préemption), pour convertir le site de maintenance militaire en centre de formation. Le campus est géré par une association du même nom (Aerocampus) créée en avril 2011, financée de manière principale par le conseil régional d’Aquitaine et dont le pôle ne fait pas partie. L’association est par ailleurs dirigée par le directeur du cabinet du président de région. D’après nos interlocuteurs à la Direccte, l’Aerocampus peut être perçu comme un concurrent du pôle de compétitivité dans le sens où les deux ont une mission de formation en aéronautique et un objectif d’attractivité territoriale à la différence qu’Aerospace Valley est birégional et que l’Aerocampus est aquitain et voisin proche de Bordeaux.

*« Le pôle peut être considéré comme un concurrent de ce projet dans le sens où le conseil régional communique sur cet événement, sur ce nouveau lieu, il a une fonction de représentation. Le conseil régional fait de la formation en aéronautique. Il s’affiche sur un cluster aéronautique. Ce qui pourrait être également le rôle du pôle. »* (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

Or, nous observons que dans cette situation, la Direccte prend parti en faveur du pôle de compétitivité pour lequel la formation est un des axes de développement. En effet, lors de l’élaboration et de la signature des contrats de performance, il est intéressant de noter que les représentants de l’État en région arbitrent un conflit sur ce sujet de la formation en faveur du pôle de compétitivité. Des jeux d’alliances et de négociations se révèlent donc et font des pôles les nouveaux interlocuteurs privilégiés du ministère de l’Industrie comme nous le raconte un de nos interlocuteurs.

*« Dans le cadre des contrats de performance on a eu un débat intéressant avec les conseils régionaux qui disaient c’est hors de question que le pôle porte des sujets de formation parce que la formation, c’est les conseils régionaux comme prévu dans la loi de décentralisation. Bon, en même temps, la formation est un volet de la politique des pôles. Et nous, on est très content qu’il fasse de la formation parce qu’il le fait bien. Donc c’est un sujet qui a été arbitré à haut niveau. Je me demande même si le président de région n’a pas téléphoné au DGCIS pour lui dire tout le mal qu’il pensait de la rédaction de l’article en question. Mais la clause est restée telle qu’on l’avait négociée avec le conseil régional, parce qu’on l’avait formulée dans des termes acceptables pour eux. »* (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

Ainsi, si le pôle déborde le cadre initial de la politique des pôles, il reste exemplaire,

précurseur et modèle du point de vue de l'administration qui le soutient, même face aux collectivités régionales. Rappelons toutefois que nous avons vu dans le chapitre 6 que toutes les administrations sectorielles de l'État n'adoptent pas le même comportement à cet égard. Le ministère de l'Agriculture refuse par exemple que le pôle ne s'écarte de ses missions initiales (chapitre 6). En effet, dans ce contexte, le soutien des Direccte au pôle est particulièrement intéressant à souligner. D'ailleurs, pour elles, le pôle devient l'acteur compétent pour « *faire avancer des sujets de la filière aéronautique sur l'aspect birégional* » bien au-delà du seul sujet de la formation.

Pour conclure, retenons que le pôle Aerospace Valley a tendance à étendre ses actions et ses missions. Ce faisant, il empiète sur les compétences et les actions d'autres acteurs. Il ressort du cas de l'offre de formation que le pôle Aerospace Valley développe des relations concurrentielles avec le conseil régional. Le fait que la Direccte soutienne le pôle, en cas de conflit, face au conseil régional, nous rappelle le chapitre 3 et la manière dont la politique des pôles a été pensée comme tenant à distance les collectivités. Ici, la question de la formation pose clairement la question du positionnement du pôle, dans ses missions et par rapport à ses partenaires.

### 3 Une proximité avec les Direccte valorisée par le centre

*« Aerospace Valley a des résultats. Donc forcément, nous, du côté des pouvoirs publics quand on a un acteur comme ça, on est content de l'utiliser. En plus, ça permet d'avoir une dimension interrégionale, et il y a quand même beaucoup de sujets interrégionaux où on n'a pas d'autres leviers. Quand on parle avec les UIMM, on a deux présidents et on finit par avoir les deux présidents des conseils régionaux... Alors que quand c'est le pôle qui porte, tout le monde est dans la même dynamique. Alors c'est vrai que politiquement quand on est sur des thématiques qui ont du sens au niveau birégional c'est hyper confortable de les faire porter aux pôles de compétitivité. Et le pôle est demandeur de ça, moteur. »* (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

Cet extrait introduit particulièrement bien la problématique que nous souhaitons développer dans cette section. Le pôle Aerospace Valley, considéré comme un pôle modèle, interagit de manière très privilégiée avec l'administration, et surtout lorsqu'il s'agit de dépasser les missions initiales qui lui étaient confiées. Outil interrégional particulièrement intéressant à mobiliser pour les Direccte, il devient un acteur dont le poids sur la scène birégionale et la filière AESE s'amplifie. Cette citation révèle par ailleurs que le pôle est comparé aux IUMM, ce qui est un nouvel indice de son rôle d'organisation d'intérêts et de représentation des donneurs d'ordre.



### 3.1 Des actions collectives qui doublent le budget du pôle

Parmi les actions dites complémentaires mises en place par le pôle, de nombreuses font partie de ce qu'on appelle les « *actions collectives* »<sup>134</sup>. Ces actions collectives font référence à un régime d'aides devant bénéficier collectivement à un groupe de PME. C'est un moyen pour un collectif de PME de solliciter des financements publics sur des actions principalement de conseil, de sensibilisation et de promotion. Ces actions collectives peuvent être sollicitées par un groupe d'entreprises rassemblées autour d'un objectif commun, et donc de manière privilégiée par les pôles de compétitivité qui, mettant leurs membres en réseau, identifient des besoins communs.

*« Une action collective a pour essence d'associer l'intérêt de plusieurs PME sur un sujet collectif qui ne serait pas bien appréhendé si chacune des PME le prenait seule. Après, on a besoin d'un porteur administratif pour porter les factures et le dossier pour la subvention lorsqu'elle est accordée. Et nous, on aime bien qu'Aerospace Valley soit porteur parce que c'est quand même un acteur qu'on a fait monter en puissance, et donc quand le sujet est Sud-Ouest et aéronautique, c'est quand même un porteur légitime. »* (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

Cette citation révèle que le pôle Aerospace Valley est considéré comme un porteur légitime d'actions collectives. Cela nous intéresse car ce n'est pas le cas de tous les pôles. Par ailleurs, cette citation signale aussi des relations de proximité (porosité ?) entre la Direccte et le pôle. En effet, la Direccte reconnaît avoir fait monter le pôle « *en puissance* ».

Certains pôles sollicitent plus d'actions collectives que d'autres. C'est le cas d'Aerospace Valley dont le montant cumulé d'actions collectives sollicitées double quasiment le budget de fonctionnement du pôle et donc sa capacité d'actions, ce qui est tout à fait original parmi l'ensemble des pôles étudiés. Le budget du pôle Aerospace Valley est d'environ 1,5 million d'euros par an. C'est ce que l'on appelle le budget de fonctionnement et d'animation du pôle. Il permet essentiellement de « *créer les conditions pour qu'il y ait à la fois l'émulation, l'innovation, la créativité de créer des projets de recherche voire des projets d'activité future* » (d'après le directeur). Or, à ce premier budget de fonctionnement du pôle s'ajoute le budget des actions collectives, qui s'élève en moyenne à 1 million d'euros supplémentaires par an. Ce qui n'est pas négligeable dans la capacité d'actions de l'association.

*« [Au niveau du budget], je peux vous dire qu'on était au taquet avec le 1,5 million étant donné qu'on organise une assemblée générale à 350-400 personnes, qu'on fait un forum des adhérents de deux jours à Arcachon, qu'on anime tout un tas de choses. C'est là où avec l'État, et principalement avec les Direccte, on a pu progressivement obtenir des financements complémentaires, sur des actions qu'on appelait "actions collectives". Ce qui fait qu'aujourd'hui le budget apparent du pôle est plutôt de 2,5 millions d'euros parce que le reste vient principalement de subventions de l'État et un peu de subventions de région*

134. « Au côté de l'activité « Projets », le Pôle déploie des actions stratégiques d'animation en faveur des PMI. Depuis 2006, une centaine de PME et d'entreprises de taille intermédiaire (ETI) ont été accompagnées dans le cadre des actions collectives conduites par Aerospace Valley. » (INSEE).

*pour mener des actions collectives.* » (Président du pôle Aerospace Valley, février 2012)

En 2014, le pôle affiche un budget de plus de 4,4 millions d'euros qui se subdivise en 2,26 millions d'euros de budget de fonctionnement (ou d'animation) et 2,17 millions d'euros de budget d'actions collectives et de projets européens (d'après le rapport d'activités 2014 du pôle Aerospace Valley). Cette part des actions collectives dans le budget global du pôle est considérable, et d'autant plus lorsqu'on la compare aux budgets des autres pôles qui n'en mettent pas ou peu en œuvre. En effet, nous avons déjà souligné par exemple pour Agri Sud Ouest Innovation que sa correspondante à la Draaf « *refusait* » que le pôle porte des actions collectives (chapitre 6, page 264). Par ailleurs, nous verrons que les autres pôles, plus petits, ne sont pas reconnus comme légitimes pour en porter. Dès lors, pour souligner l'amplitude existant entre les différentes capacités d'action des pôles étudiés, rappelons que le budget global du pôle Xylofutur s'élève à 483000 euros en 2014, ce qui représente moins d'un quart du budget d'actions collectives et de projets européens du pôle Aerospace Valley, et moins d'un neuvième de son budget global.

Du point de vue du pôle, ces actions collectives lui permettent d'accroître son budget et d'amplifier son action. Il est d'ailleurs bien placé, grâce aux actions d'animation qu'il mène déjà pour faire émerger des projets collaboratifs d'innovation, pour faire émerger également des actions collectives entre ses différents membres. Les actions collectives peuvent concerner des sujets de filière divers comme la problématique de la diffusion du lean management vers les PME (exemple de l'action aéroleank), la création de coopératives d'achat (exemple de l'action aérotrade), etc. Au fur et à mesure que le pôle identifie une problématique sur laquelle des PME peuvent se rassembler, il monte un dossier d'action collective et émet une demande de financement auprès des financeurs publics, en l'occurrence principalement la Direccte, et parfois le conseil régional, au coup par coup. Il déploie ainsi son rôle d'animateur du tissu local d'entreprises. Nos interlocuteurs nous parlent d'ailleurs d'un rôle « *d'entremetteur* ».

*« C'est à dire qu'il y a une idée qui émerge - par exemple développer le lean qui est aujourd'hui connu et maîtrisé plus ou moins au niveau des grands groupes, mais qui n'est pas irrigué au niveau des petites PME - On fait un tour : on va à la région, à la préfecture, on voit l'État. Et on regarde les budgets pour mener ce qu'on appelle des actions collectives. On est l'entremetteur si je peux dire. On est à la fois l'instigateur, l'entremetteur et quelque part on rencontre des résultats. Et l'argent rentre et ressort. On le flèche. C'est-à-dire que par exemple sur 400 000 euros, on a peut-être reçu 50 000 pour des actions sur lesquelles on a mis du man power du pôle... Mais on gère le budget sans nécessairement qu'il passe dans nos mains. »* (Président du pôle Aerospace Valley, février 2012)

Du point de vue de la Direccte, le pôle Aerospace Valley est considéré non seulement comme un porteur légitime d'action collective, mais encore comme un porteur privilégié. Ce qui est tout à fait remarquable lorsque l'on sait que d'autres pôles de la même région (par exemple Cancer Bio Santé) ne sont pas autorisés à porter en propre des actions collectives et doivent les faire porter par des structures plus établies (par exemple la CCI). Si la taille du pôle Aerospace Valley et sa « *performance* » reconnue par les évaluations nationales jouent en sa faveur pour qu'il puisse être désigné comme porteur d'actions collectives, ceci n'est pas

anodin et renforce l'idée d'une interaction particulièrement forte entre le pôle et la Direccte. Ainsi, nos interlocuteurs nous confient que :

« Ça dépend des sujets, mais c'est souvent un porteur légitime. Après on a d'autres porteurs qui portent des actions pour des entreprises aéronautiques. Par exemple, l'UIMM en Aquitaine est quand même très présente sur des sujets qui sont un peu génériques ou qui sont moins dans le cœur d'Aerospace Valley. Mais c'est vrai que nos tutelles en particulier le ministère de l'Industrie et du redressement productif aiment bien faire porter des actions par les pôles de compétitivité. Donc on a, à notre humble niveau local, un peu plus facilement des crédits lorsque l'action est portée par un pôle de compétitivité que si elle ne l'est pas. »  
(Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

Retenons que la Direccte est un interlocuteur privilégié pour le pôle, notamment au travers des actions collectives qu'elle lui permet de porter. Revenons désormais sur l'exemple d'une action collective particulièrement appréciée par l'administration : Aerolean'k. Son succès est tel que l'action est reprise par l'administration centrale et diffusée au niveau national par voie d'appel à projets.

### 3.2 L'action Aerolean'k, une action exemplaire, pilotée par les grands groupes, et reprise au niveau national

L'action Aerolean'k est une action collective initiée par le pôle et subventionnée par les Direccte Aquitaine et Midi-Pyrénées qui a été particulièrement appréciée par les évaluations, à tel point qu'elle est retenue en 2014 par la DGCIS comme une action exemplaire et reprise dans le cadre de l'appel à projets national « *filiales stratégiques* » afin d'être diffusée plus largement. Elle devient alors une action nationale à laquelle le Programme d'Investissement d'Avenir contribue à hauteur de 6 millions d'euros.

Action initiée par le pôle au printemps 2011, Aerolean'k vise la diffusion des principes du lean manufacturing vers des « *grappes aéronautiques* » dans l'objectif de contribuer à la « *performance de la Supply Chain aéronautique* ». Ces grappes aéronautiques sont constituées à partir d'un donneur d'ordre et de cinq ou six PME sous-traitantes. Ces entreprises se rassemblent en « *grappe* » dans l'objectif d'optimiser les relations donneurs d'ordre/fournisseurs, la gestion des flux, de l'organisation et de la production<sup>135</sup>. De 2011 à 2013 cette action a été diffusée auprès d'une cinquantaine (58) de PME (représentant 11 grappes) dans les deux régions Aquitaine et Midi-Pyrénées. Elle se concrétise par l'élaboration de diagnostics identifiant des « *axes prioritaires d'amélioration* » pour chaque PME, la mise en place de plans d'actions et de formations au lean manufacturing, l'implémentation d'outils informatiques, etc. La partie opérationnelle de cette action a été sous-traitée (du pôle) à l'association professionnelle Space.

En 2013, cette action est remarquée lors des comités stratégiques de filière régionaux (au

135. « L'objectif est d'aider ces entreprises à améliorer leur organisation interne, afin de progresser en matière de livraison à date – les fameux "on-time delivery" ou OTD –, et dans le grade de qualité requis » (Air et Cosmos, 13/12/2013, 400 PME de l'aéronautique embarquent à bord d'un nouveau programme de soutien.)

sein des Direccte Aquitaine et Midi-Pyrénées), et remonte vers le comité stratégique de filière national (au sein du Conseil national de l'industrie, le CNI). Le comité stratégique de filière (CSF) est co-présidé par Marwan Lahoud, également président du GIFAS (groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales). C'est donc via les comités stratégiques de filière et le GIFAS que remonte cette action Aeroleank, pour devenir l'appel à projets national « *performances industrielles* » de la DGCIS. Cette déclinaison nationale est soutenue à hauteur de 6 millions d'euros par le Programme d'Investissement d'Avenir, de 2,2 millions d'euros par les régions, de 3,3 millions d'euros par le GIFAS et enfin, de 11,4 millions d'euros par les donneurs d'ordre et les PME. Elle compte désormais 400 PME regroupées en 65 grappes et constitue une action industrielle nationale d'envergure.

L'association Space reste l'opérateur principal de cette action. D'après son site internet, cette association « *a pour objet d'offrir et de mettre en œuvre des services visant à améliorer la performance industrielle et la compétitivité des chaînes d'approvisionnement de produits embarqués sur aéronefs pour l'industrie aéronautique civile* ». Fondée en 2007 par les grands donneurs d'ordre aéronautique européens, elle semble être dans son cœur de métier au travers de cette action Aeroleank. Sa mission « *est de mener concrètement des projets d'amélioration industrielle chez les fournisseurs en mutualisant les ressources des Grands Donneurs d'Ordre (EADS, ATR, Eurocopter, Airbus, Safran, Thalès, Zodiac aerospace, Dassault, Liebherr, Eaton, Hamilton, MOOG, Daher, Goodrich)* ». Concrètement, nos interlocuteurs nous racontent que cette action a été « *copiée-collée* » de la scène régionale vers la scène nationale et permet désormais aux Direccte de « *préserver [leurs] humbles crédits locaux pour faire autre chose, puisque maintenant ce sont des crédits PIA et non plus industries qui la financent.* » (Correspondant associé du pôle, Direccte Aquitaine).

Trois remarques à propos de cette action :

- Premièrement, elle semble relativement typique des actions mises en œuvre par les pôles qui connaissent une surreprésentation des donneurs d'ordre ou par les associations de professionnelles représentant des donneurs d'ordre (comme Space ou les UIMM). Pour aller dans le sens de cette observation, le mémoire de Florence Pacé sur le pôle véhicule du futur<sup>136</sup> montre de manière intéressante comment les actions du pôle favorisent la diffusion du lean management plutôt que de la R&D auprès des PME-PMI membres du pôle dans le domaine de l'automobile<sup>137</sup>.
- Deuxièmement, à la suite de Florence Pacé, nous remarquons que les partenaires sociaux sont complètement absents de cette action Aeroleank alors même qu'ils sont consultés en temps normal sur ce genre de problématique au travers des COPIRE (Commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi). Nous avons vu que les partenaires sociaux ne figuraient pas dans les instances de gouvernance du

---

136. Pacé F., « *Pôle de compétitivité et triple hélice, le cas du pôle véhicule du futur* » septembre 2012, sous la direction de A Bergeron et JM Héraud, université de Strasbourg.

137. « *L'activité du pôle Véhicule du futur dépasse donc l'aide à l'innovation technologique pour les entreprises des transports en faisant la promotion du Lean management qui ne présenterait, pour le PVF, que des aspects positifs. Ce n'est toutefois pas une position partagée par les organisations syndicales du bassin d'emploi du Sud-Alsace et de la Franche-Comté qui ont cherché à s'y opposer* ». (Pacé 2012 p. 88).

pôle. Soulignons dès lors que seulement deux rapports publics sur les pôles de compétitivité déplorent ce manque de représentation des partenaires sociaux. Celui d'André Marcon (du Conseil économique et social, 2008) souligne qu'il faut « *pallier les insuffisances de la dimension sociale* » des pôles ; tandis que celui du groupe Alpha Etude confirme que l'absence de ces partenaires sur des sujets tels que la formation et la GPEC fait largement défaut au pôle Aerospace Valley particulièrement (lors de leur « *étude monographique sur les implications des pôles de compétitivité dans le champ de l'emploi, de la formation et des compétences* », octobre 2008). Ces derniers soulignent « *qu'il existe une demande de ces acteurs sociaux de jouer un véritable rôle dans le cadre d'Aerospace Valley* » (p. 61 Groupe Alpha, 2008). Toutefois, ils restent absents des instances de gouvernance du pôle comme des actions collectives qu'il porte.

- Enfin, la troisième remarque concerne les canaux par lesquels passe le succès de cette action : le GIFAS et le CNI. Le passage d'Aerolean'k, d'une action à résonance régionale à une action nationale, révèle des congruences d'intérêts entre le pôle, la Direccte, le GIFAS et le Conseil national de l'industrie. Elle montre particulièrement bien comment le pôle Aerospace Valley et ses actions sont appréciés et servent de terreau à la politique industrielle. Le pôle est inspirateur de la nouvelle politique industrielle. Faire porter des sujets de filière par le pôle (sur le lean et la formation notamment) permet ainsi non seulement d'avoir un porteur birégional, mais également de s'affranchir d'une certaine organisation préexistante dans laquelle les représentants du patronat et du personnel doivent être consultés conjointement.

### 3.3 L'action Pro-in-PME : une stratégie d'interpénétration entre la Direccte, les grands groupes et les pôles

L'exemple de l'action Pro-in-PME révèle encore un peu plus les relations étroites existant entre les Direccte et le pôle. Cette action est tout à fait originale parmi celles de l'ensemble des pôles étudiés. D'ailleurs, bien qu'étant financée sur le régime des actions collectives, elle n'est jamais citée parmi les autres actions collectives du pôle, mais mentionnée à part.

L'action « *Pro-in-PME* » (pour « *projet incluant des PME* ») consiste à détacher des ingénieurs seniors de grands groupes (donneurs d'ordre), spécialistes de certains domaines concernant le pôle, à disposition du pôle de compétitivité dans l'objectif de développer des connaissances sur le tissu de PME en Midi-Pyrénées et en Aquitaine. Elle vise à améliorer l'intégration des PME dans les projets d'innovation et à favoriser les relations à la fois entre le pôle et les PME, et entre les grands groupes et les PME. Les ingénieurs mis à disposition dans le cadre de cette action travaillent à temps plein pour le pôle et ont pour mission de visiter les PME membres du pôle. Cette action vise donc à mailler le réseau de membres du pôle, mais surtout à améliorer la connaissance considérée comme « *lacunaire* » du tissu de PME. Elle a été reconnue comme une « *action exemplaire* » par l'évaluation nationale.

Les financements étant le nerf de la guerre, étudier comment cette action est financée nous permet de mieux comprendre les enjeux qu'elle recouvre tant pour le pôle que pour la Direccte et les grands groupes. Pro-in-PME est une action collective cofinancée par les

principaux donneurs d'ordre, les deux Direccte et, dans une moindre mesure, les deux conseils régionaux. Elle est au départ financée à 75% par les Direccte, 5% sur des fonds européens et à 20% par les grands groupes. Notons que depuis l'évaluation de la commission européenne en 2012, le financement de cette action tend à se rapprocher de 50%-50% et intègre les conseils régionaux. L'effort reste toutefois très largement réalisé par les Direccte. Voyons désormais les différentes interactions et les différents intérêts des parties prenantes de cette action.

Du point de vue du pôle, cette action lui apporte directement cinq ressources humaines supplémentaires (en 2012) travaillant à temps plein pour le pôle, mais non payées par lui. C'est le grand bénéficiaire de cette action. Pour le pôle, cette action permet, en passant par d'autres circuits de financement, d'accéder à des ressources humaines non négligeables. D'autant que ces ingénieurs mis à disposition sont souvent des séniors, choisis pour leur connaissance du tissu industriel et arrivant avec un carnet d'adresses. Le directeur du pôle nous confirme toute l'importance de cette action pour la vie quotidienne du pôle. « *Oui, elle est très importante cette action. Très très importante. Les deux Direccte nous aident beaucoup là. C'est un beau cadeau qu'elles font aux pôles.* » (Directeur du pôle en 2012). Au-delà de l'aspect budgétaire et financier, l'action Pro-in-PME permet également au pôle d'améliorer la connaissance de ses adhérents PME et son expertise sur plusieurs sujets. Par exemple, c'est cette action collective qui lui permet de réaliser sa cartographie des compétences dite « *VALSE* » (pour VALorisation des Savoir-faire en Entreprises)<sup>138</sup>, et *in fine* de pouvoir mieux cibler ses actions à destination des PME. Autre exemple, l'action Pro-in-PME permet de faciliter le suivi de l'action Aerolean'k vue précédemment. En effet, les ingénieurs issus des grands groupes se retrouvent parfois à suivre la grappe d'entreprises constituée autour de son groupe. Par exemple, l'ingénieur Pro-in-PME mis à disposition par Latécoère suit de manière privilégiée l'action Aerolean'k concernant la grappe de sous-traitants constituée autour de Latécoère. Son action peut donc être considérée comme un contrôle discret de la part de Latécoère sur ses sous-traitants. Ainsi, cette action Pro-in-PME sert de fondement même à tout un ensemble d'actions mises en œuvre par le pôle de compétitivité (et notamment celles à destination des PME). Son objectif (affiché) est de mieux connaître les PME, de les visiter, afin de pouvoir mieux les soutenir. Toutefois, nous pouvons considérer que, dans cette action collective où le pôle fait office d'intermédiaire entre les donneurs d'ordre, la Direccte et les PME, l'objectif pourrait aussi être de structurer le tissu de PME. En effet, en rapprochant le pôle des PME, cette action permet également de faire connaître le pôle auprès des PME, de présenter ses services, la manière dont il fonctionne et les interlocuteurs privilégiés pour ces PME. Elle permet ainsi de tisser une relation dite « *de confiance* » entre le pôle et ses adhérents PME qui faute de temps (« *le nez dans le guidon* ») ne pourraient ni profiter ni contribuer pleinement au pôle.

« *[Cette action] permet de faire mousser les projets d'innovation. C'est à dire comme*

---

138. Cette action vise la constitution d'une base de données multicritères interrogeable sur les membres du pôle (compétences principales, autres compétences, localisation, taille, activités, existence d'une R&D...). Elle permet au pôle de pouvoir faire des recherches par mots-clés sur ses adhérents et ainsi de mieux cibler les appels à projets, de faire émerger plus facilement des projets collaboratifs d'innovation, de proposer des actions collectives plus ciblées, etc.

*c'est des gens qui sont techniques : ils viennent des départements R&D des grands groupes, ils ont à la fois un réseau et une connaissance globale de comment ça marche. Nous, on les forme sur ce qu'ils ne connaissent pas, les guichets publics, etc., et ils essaient de faire du réseau et de faire entrer les PME dans les projets d'innovation des grands groupes. Ce ne sont pas des visites pour des visites.* » (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

Du point de vue de la Direccte, l'État en région trouve également un intérêt à cette action qui est très complémentaire de ses propres missions et qui lui permet d'approfondir ses connaissances du tissu de PME. En effet, les employés des Direccte sont souvent amenés à visiter les entreprises locales pour faire remonter des problématiques communes et initier des actions collectives (par exemple sur la propriété intellectuelle, sur les accords de consortium, etc.). Financer des ingénieurs issus des principaux donneurs d'ordre régionaux pour qu'ils travaillent sur les mêmes missions au sein du pôle leur permet d'amplifier leur action à eux aussi. Un reporting mensuel de cette action leur est fourni par le pôle. Les « *ingénieurs Pro-in-PME* » affirment travailler « *en synergie* » avec les Direccte.

*« La Direccte est financeur de cette action et donc on leur soumet des idées d'actions collectives, ou des fois c'est eux qui nous soumettent. Ils ont quatre personnes qui travaillent sur notre domaine et qui vont, comme nous, visiter des entreprises. On travaille beaucoup ensemble, ça fait des vases communicants. Ils me disent "il y a cette boîte qui a tel problème tu devrais aller la voir. . . " Ils s'aperçoivent que les boîtes ont toutes cette problématique-là. Et ils se tournent vers nous : "est-ce que le pôle vous ne pourriez pas porter une action collective sur ce sujet-là ?" Donc le pôle prend en charge cette demande. On monte un dossier. L'action est votée et démarre.* » (Ingénieur Pro-in-PME, pôle Aerospace Valley, octobre 2012)

Par ailleurs, cette action permet dans le même temps à la Direccte de financer des crédits d'animation au profit du pôle, et ainsi « *de répartir les budgets* ». En effet, le pôle Aerospace Valley est sous tutelle du ministère de la Défense. C'est lui qui contribue au budget d'animation du pôle. Toutefois, nous avons vu qu'il refusait de financer trop de crédits d'animation et préférait s'appuyer sur des personnes en détachement, comme l'a souligné l'ancien président du pôle plus haut. Ainsi, l'action Pro-in-PME permet aux Direccte (et donc à la DGCIS) d'intervenir en complément du ministère de la Défense, sans que ce soutien ne soit trop affiché pour autant. Le régime d'aide de l'action collective permet en effet de passer par des conventions à part, extérieures au budget de fonctionnement du pôle.

*« En fait, on pourrait nous reprocher un peu de financer de la quasi-animation quoi. C'est vrai que c'est quelque chose qui est proche de son contrat d'animation. Mais bon, on le fait avec les mêmes règles de toute façon, donc ça ne change pas grand-chose.* » (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

Enfin, du point de vue des grands groupes, quel intérêt pour eux de détacher un ingénieur sénior pour qu'il travaille pour le compte d'un pôle de compétitivité, tout en continuant de payer 25% puis 50% de son salaire ? D'après nos entretiens, ils ne sont pas toujours très

favorables à ce dispositif, surtout depuis qu'il leur faut payer 50% du salaire. L'ingénieur Pro-in-PME de Latécoère a été appelé plusieurs fois à « *rentrer au bercail* ». Toutefois, nous observons que cette action perdure. D'après plusieurs entretiens, les groupes ont un certain intérêt à contribuer à cette action, et reçoivent un certain retour sur investissement à travers l'expertise et les informations auxquelles cela leur permet d'accéder.

*« Les grands groupes ont intérêt à détacher des gens chez nous. Un intérêt social pratiquement de dire "je contribue en mettant quelqu'un de performant"... et puis ça leur permet d'avoir une oreille au cœur de l'innovation régionale, dans le domaine aéronautique. Ils savent exactement ce qui se passe. Et puis pour la personne elle-même qu'ils envoient : quelqu'un qui passe un an dans un pôle... Ses œillères, elles s'ouvrent comme ça! [geste d'ouverture] Moi qui suis ingénieur de formation, ici on voit de la technique, de la politique, des rapports de force entre politique et institutions, on voit les rapports avec le CNES... On apprend beaucoup de choses! On obtient une infrastructure de compréhension de la politique économique et de la politique industrielle qui n'a pas d'équivalent. »*  
(Directeur du pôle Aerospace Valley, octobre 2012)

Et plus précisément dans le cadre de l'action Pro-in-PME :

*« La société qui envoie un permanent comme moi ici, elle a un retour. Il y a des choses que je vois, moi, plus facilement que si j'étais là-bas. Donc je peux donner des directives, des stratégies, des informations, de manière tout à fait légale évidemment. J'ai une clause de confidentialité. Mais au-delà des aspects confidentiels, il y a un petit plus. J'apporte quelque chose. »* (Ingénieur Pro-in-PME, pôle Aerospace Valley, octobre 2012)

Enfin, tout comme pour la Direccte, cette action collective permet aux grands groupes de participer de manière indirecte (et moins visible) au budget de fonctionnement du pôle. En effet, via cette action collective Pro-in-PME, les groupes participent à la rémunération de ressources humaines dans le pôle (5 Etp en 2012), et ce, en plus de leurs cotisations annuelles.

Retenons de cette section que si la Direccte soutient le pôle Aerospace Valley dans ses conflits l'opposant à d'autres acteurs du territoire, c'est en partie en raison de relations de forte proximité existant entre elle et le pôle. Nous avons souligné dans la partie I comment les pôles étaient conçus comme des organisations à distance des collectivités et accompagnées par les services déconcentrés du ministère de l'Industrie. Nous avons vu dans la partie II comment, dans le cas du pôle Aerospace Valley, les collectivités tiraillaient particulièrement le pôle de compétitivité pour qu'il développe des actions sur leurs périmètres d'action. Enfin, nous voyons dans cette troisième partie comment l'État est présent auprès du pôle Aerospace Valley, depuis son émergence, mais surtout qu'il participe à sa structuration. Cette relation de proximité entre le pôle et la Direccte perdure voire s'amplifie au travers des actions mises en place et notamment des « *actions collectives* » qui permettent aux deux (pôle et Direccte) d'amplifier simultanément leurs actions et de se positionner par rapport aux grands groupes, quitte à court-circuiter l'action du conseil régional. Le pôle a un rôle d'expertise, de représentation et de promotion que la DGCIS apprécie et utilise.



### 3.4 Un pôle qui pèse dans différentes arènes

Enfin, pour clôturer ce chapitre, récapitulons la présence du pôle dans les arènes régionales et nationale.

Au niveau régional d'abord, le pôle Aerospace Valley est considéré par les Direccte Midi-Pyrénées et Aquitaine comme le représentant de la filière AESE (Aéronautique, Espace et Systèmes embarqués). Il est présent dans deux arènes sectorielles régionales majeures que sont le plan ADER et le comité stratégique de filière. Le plan ADER en Midi-Pyrénées, co-présidé par la Direccte et la région, rassemble toutes les structures de développement économique local dans le milieu de l'aéronautique, dont les structures traditionnelles et transversales (agence de développement, et consulaires) et Aerospace Valley comme nouvelle structure qui a la particularité d'être spécialisée sur la filière. Ce plan comprend aussi plusieurs entreprises et notamment les donneurs d'ordres (qui font par ailleurs partie du bureau du pôle pour quelques-uns). Le comité stratégique de filière quant à lui est un réseau issu des États généraux de l'Industrie. Il fait suite et répond au constat d'un manque de structuration des filières industrielles en France<sup>139</sup>. Le comité aéronautique en Midi-Pyrénées est composé de 37 membres<sup>140</sup>, dont Aerospace Valley. Il a la particularité, par rapport au plan ADER, d'avoir une résonance nationale, en relation avec le Conseil National de l'Industrie qui l'encadre. Un élément intéressant est que ce comité de filière se nomme le comité « *AESE* », c'est-à-dire qu'il reprend exactement la filière définie et délimitée par le pôle en 2004. Un autre signe de l'influence du pôle est que son vice-président dirige en 2012 un des 8 axes de réflexion du comité de filière, s'intitulant « *préparer le futur au regard de la déclinaison industrielle* ». L'équipe du pôle participe plus généralement au travail de plusieurs autres axes et notamment le 6 « *ouverture des entreprises à l'international et attractivité de notre territoire* ». Nous pourrions multiplier les exemples d'actions et les analyser au regard des ressources et de l'organisation du pôle. Toutefois, soulignons juste pour conclure que le pôle, fort de son ancrage régional est aussi présent dans certaines arènes nationales et européennes. Un signe de sa reconnaissance au niveau national est la visite de Fleur Pellerin, ministre déléguée chargée des PME, de l'Innovation et de l'Économie numérique, lors de l'Assemblée générale du pôle en 2012.

Le rôle d'Aerospace Valley semble alors très structurant au sein des régions Midi-Pyrénées et Aquitaine. Cela s'explique en grande partie par les ressources que le pôle arrive à mobiliser :

- D'abord, en termes de ressources matérielles, le pôle bénéficie d'un budget important, qui est fonction de son grand nombre d'adhérents et d'un soutien public sans faille.
- Ensuite, en ressources d'expertise, le pôle est soutenu par une équipe de 31 ETP, qui

139. Les comités stratégiques de filières ont été développés en novembre 2010 dans une dizaine de filières jugées stratégiques au niveau national pour renforcer leur structuration. « *Afin de répondre aux attentes identifiées, un petit nombre de comités pourront être créés dans chaque région pour les filières les plus stratégiques pour le territoire.* » (2010, EGI, Bilan de la concertation).

140. Il s'agit de 15 entreprises (6 grandes entreprises et 9 ETI ou PMI), 8 organismes professionnels (dont Tompass, l'Uimm, le club galaxie, Toulousetech, le Medef, etc.), 5 syndicats de salariés, 3 organismes financiers (Banque de France, Fédération des banques françaises, Aerofund) ainsi que 6 institutionnels et acteurs du développement (dont la CRCI, la CCI de Toulouse, Ariège Expansion, Région, Aerospace Valley).

représente une des plus grandes équipes en comparaison des autres pôles. Elle est composée d'experts aux domaines de connaissance divers et variés qui lui apportent une très grande crédibilité. Un élément important réside dans le fait que dans cette équipe, seule une dizaine de personnes sont financées par le pôle, les autres sont « *mises à disposition* ». Ces mises à disposition proviennent de structures différentes. On compte principalement des grands groupes de l'industrie aéronautique et spatiale (Airbus, Latécoère, Astrium, Continental, Rockwell Collins, Turboméca), mais la CUB également met à disposition son ancienne directrice du développement économique (2006- 2012).

- En termes de ressources relationnelles, nous considérons que ces différentes personnes mises à disposition arrivent avec un carnet d'adresses et représentent un atout majeur du pôle. Par ailleurs, les différents présidents du pôle sont reconnus dans le milieu. Le premier était l'ancien président d'Airbus, tandis que la seconde est l'ancienne directrice du développement économique de la région Aquitaine.

## 4 Conclusion

Pour conclure, le pôle Aerospace Valley démultiplie et diversifie ses actions, quitte à se détacher des ambitions initiales des pôles de compétitivité. Il est considéré comme un partenaire idéal et un précurseur pour la Direccte qui soutient et participe grandement à ses actions, quitte à ce qu'il marche sur les platebandes d'acteurs préexistants. C'est en ce sens que nous considérons que le pôle se découple ponctuellement de son environnement initial. Fort de ses soutiens de la part des grands industriels et de la Direccte, il développe tout un ensemble d'actions qui influence son environnement aussi bien régional que national. C'est ce que nous avons vu au travers de son action dans le domaine de la formation (qui concurrence celle du conseil régional d'Aquitaine), de son action de diffusion du Lean (qui est reprise par la DGCIS pour être diffusée au niveau national et qui court-circuite les partenaires sociaux), de son action Pro-in-PME (qui lui permet d'assurer une part d'autofinancement non négligeable et de partager des informations considérables avec la Direccte concernant le tissu de PME régionales). Soulignons ici que les porosités du pôle avec les Direccte ne sont pas considérées comme gênantes par le législateur, à l'inverse d'autres porosités – avec les collectivités ou les organismes professionnels par exemple - comme nous le verrons dans les chapitres suivants (chapitres 9 et 10 particulièrement).

## CHAPITRE 8

---

# AGRI SUD OUEST INNOVATION, UN PÔLE DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE QUI RÉUSSIT

---

Le fonctionnement d'Agri Sud Ouest Innovation est tout à fait différent de celui d'Aerospace Valley. Alors qu'Aerospace Valley multiplie les actions pour représenter sa filière et faire valoir les intérêts de ses membres, Agri Sud Ouest Innovation reste plus fidèle au cadre fixé par l'État, lié à la production de projets collaboratifs d'innovation. Toutefois, dans le même temps, le pôle se développe paradoxalement de manière plus « *indépendante* » des acteurs étatiques (et notamment des Direccte). Le correspondant national du pôle nous exprime cette différence entre le pôle Aerospace Valley et Agri Sud Ouest Innovation (en rappel du chapitre 6, page 264) :

*« Aerospace Valley a pris en charge une forme d'animation de la filière. Il devient l'interlocuteur filière pour les préfets de région Midi-Pyrénées et Aquitaine. De façon générale, quand ils ont une réflexion à mener sur l'emploi ou autre, ils en parlent à Aerospace Valley. Accompagner les entreprises à l'export ou les booster ? Recruter des VIE ? C'est Aerospace Valley qui organise. Moi, j'ai refusé cette approche. Je dis Agri Sud Ouest Innovation n'est pas une interprofession ni un organisme de filière. Il représente ses membres. Il a un cœur de métier et il ne peut pas s'écarter de ce cœur de métier. J'ai toujours refusé qu'Agri Sud Ouest Innovation fasse des actions collectives diverses et variées et qu'il soit l'interlocuteur sur des questions d'emploi par exemple. Et Agri Sud Ouest Innovation a dit la même chose "ce n'est pas mon métier, je me concentre sur les projets de recherche. Faire naître des idées et faire en sorte que les entreprises aboutissent sur ces idées avec des choses nouvelles". »*  
(Un responsable de service, Draaf Midi-Pyrénées, novembre 2013)

Cette citation met le doigt sur une question qui nous intéresse : les pôles doivent-ils

s'écarter de leur vocation initiale ? Le faire est-il un signe d'autonomisation ?

## 1 Les soutiens du pôle : un positionnement agro-industriel

Comment le pôle Agri Sud Ouest Innovation est-il positionné en termes de membres, de budget et de résultats parmi les pôles étudiés ? Référons-nous au tableau qui compare les pôles étudiés (page 285). S'il n'est pas un pôle « *modèle* » (du point de vue des Direccte), nous observons qu'il constitue un intermédiaire entre les « *petits* » pôles (d'environ une centaine de membres) et Aerospace Valley (plus de 700 membres). Le nombre de ses membres augmente vite, son équipe est rapidement constituée pour animer le tissu de membres et faire émerger des projets d'innovation. Si bien que dès 2008, il dépasse la centaine d'adhérents et distance les autres pôles du Sud Ouest (hors Aerospace Valley) à partir de 2009 avec 153 membres. Il en compte désormais plus de 350. En termes d'usine à projets, le pôle Agri Sud Ouest Innovation est considéré comme « *très performant* » par les évaluations de 2008 et 2012 alors même qu'il part avec un retard de deux ans (il n'est labellisé qu'en 2007). Il est le premier pôle sous tutelle du MAAF en termes de projets FUI financés (avec 62 projets FUI financés en 2014, soit plus de quatre fois plus que les autres pôles sous tutelle du MAAF étudiés).

Plusieurs points concernant le fonctionnement du pôle nous interpellent :

- Par rapport aux autres pôles « *agro* » : pourquoi et comment Agri Sud Ouest Innovation croît-il si vite et dépasse-t-il les autres pôles « *agro* » vues les contraintes de ce domaine et alors qu'il émerge deux ans après les autres ?
- Par rapport à Aerospace Valley : comment se positionne-t-il par rapport à son environnement sachant qu'il ne bénéficie pas du même contexte sectoriel et d'émergence qu'Aerospace ?

### 1.1 Une labellisation en deuxième vague, un temps de préparation bénéfique

Le contexte d'émergence d'Agri Sud Ouest Innovation est tout à fait différent de celui de Qualiméditerranée et Xylofutur puisqu'au moment où l'appel à projets sort en 2004, les autorités régionales (conseil régional et préfecture) décident de ne pas faire remonter sa candidature (chapitre 4). Le pôle n'est labellisé qu'à la seconde vague de labellisation en 2007 (durant laquelle cinq nouveaux pôles sont labellisés en France). Comme nous l'avons souligné dans le chapitre 4, le pôle Agri Sud Ouest Innovation a la même caractéristique que les autres pôles « *agro* ». Il n'a pas été soutenu par les collectivités régionales en 2005 et il est impulsé au départ par les acteurs académiques, tout comme Qualiméditerranée et Xylofutur. Toutefois, à la différence de ces derniers, sa candidature n'est pas soumise en 2005, ce qui paradoxalement constitue un avantage *a posteriori* pour lui. Les acteurs qui le soutiennent vont avoir le temps (deux ans) pour s'organiser et préparer la labellisation en 2007 lors de la seconde vague des pôles de compétitivité. Si bien qu'en 2007 alors que le pôle est labellisé, il est déjà structuré de manière efficace.

En effet, si le maire de Toulouse (alors ministre de la Santé) et le président de région ne souhaitent pas soutenir la candidature d'un pôle agroalimentaire en 2005, plusieurs acteurs y étaient favorables. Il s'agit d'abord des acteurs académiques, avec l'INRA, qui souhaitent pouvoir participer à un pôle de compétitivité pour augmenter leurs subventions sur les projets ANR (de 5%)<sup>141</sup> ; ensuite, de la Draaf qui souhaite également se positionner sur une politique industrielle étant donné le poids agroalimentaire de la région<sup>142</sup> ; et enfin du CES (conseil économique et social) de Midi-Pyrénées. D'après nos entretiens, le président du CES soutenait particulièrement la candidature d'un pôle agroalimentaire qui contrairement aux autres pôles (Aerospace Valley et CBS) « imprègne » toute la région Midi-Pyrénées et non pas seulement la communauté urbaine de Toulouse. Ainsi, la candidature du pôle Agri Sud Ouest Innovation a divisé les acteurs sur le choix d'une stratégie d'aménagement du territoire. Soutenir le pôle revenait à soutenir le développement rural. Tandis que les deux autres, en lien avec des projets d'aménagement de la CUGT (autour de l'Oncopole, de l'Aérodrome campus et plus généralement des projets concernant « Airbus Ville »<sup>143</sup>), revenaient à soutenir le développement métropolitain.

« Politiquement le CES était tout à fait d'accord pour appuyer le pôle parce qu'il est très attentif au déséquilibre Toulouse / zone rurale. Son président vient de Rodez, il connaît bien ce problème fondamental de déséquilibre entre une métropole qui capte tout et le reste qui se vide... C'est un problème grave en Midi-Pyrénées. Or, Aerospace Valley et CBS concernent principalement l'agglomération toulousaine. En revanche, l'agroalimentaire est imprégnée partout. Donc il y a eu une réunion entre le directeur de la Draaf, le président du CES, à laquelle j'ai participé, et on a convenu d'étudier la question d'une candidature entraînant toute la filière agroalimentaire » (Un responsable de service, Draaf Midi-Pyrénées, novembre 2013)

Ainsi, bien que la candidature du pôle Agri Sud Ouest Innovation ne soit pas retenue en 2005, les acteurs qui soutenaient sa candidature se mobilisent pour préparer le dossier d'une soumission en deuxième vague. Les acteurs de la filière se structurent alors eux-mêmes, réalisant et finançant des études pour démontrer la faisabilité et l'intérêt de créer un pôle sur l'agroalimentaire. Ainsi, ils réussissent à transformer leur faiblesse de départ en une force, grâce à un travail de structuration de la candidature (pendant près de deux ans) qui leur permet de convaincre les acteurs industriels et institutionnels de la pertinence du pôle. À

141. La motivation de l'INRA : « Alors l'INRA était très pressée que ça aboutisse parce qu'alors qu'il était un site important dans la politique nationale, d'autres sites moins importants que lui étaient mieux servis en termes de pôles. Et ça compte quand même dans les financements publics parce que systématiquement d'autres avaient + 5% dans leurs projets ANR. En faisant partie d'un pôle, dès qu'ils déposaient un dossier ANR, ils avaient +5% ... donc l'INRA était effectivement très motivé. Et le travail qu'ils ont réalisé est vraiment à saluer parce que jusque là ils ne travaillaient pas du tout avec les industriels. Ils ont réalisé du beau travail. » (Un responsable de service, Draaf Midi-Pyrénées, novembre 2013)

142. « Nous Draaf, on était aussi demandeur parce qu'on en avait besoin, on le sentait pour les filières, pour les débouchés, les produits, tout ça. Et donc on a mis 15 000 euros... Et on en a discuté avec le Conseil Régional qui n'y croyait absolument pas. Malvy à l'époque : non. » (Un responsable de service, Draaf Midi-Pyrénées, novembre 2013).

143. D'après le journal La dépêche, « comment se construit "Airbus Ville" », du 1er décembre 2002. Cette expression fait référence aux implantations d'entreprises aéronautiques au nord ouest de Toulouse, à Blagnac et Colomiers principalement.

la différence de Qualiméditerranée et Xylofutur, il part donc sur de « *bonnes bases* » en 2007. Tout un travail d'expertise et de justification a été mené pendant deux ans afin que les acteurs industriels et institutionnels soient prêts à soutenir le pôle en 2007. Cela se manifeste par plusieurs étapes.

- Au départ, ce sont quelques acteurs de Toulouse Agri Campus, notamment de l'INRA au travers de la personne de Hubert de Rochambeau (recherche) et de la Draaf (administration déconcentrée du ministère de l'Agriculture), qui se mobilisent pour financer un diagnostic afin d'apprécier et démontrer le potentiel des entreprises agroalimentaires dans la région. La Draaf finance cette étude à hauteur de 15 000 euros. L'INRA est désignée maîtrise d'ouvrage et confie l'étude à Ernst and Young. En conclusion du diagnostic,

*« Ils nous ont dit : "oui, il y a des choses à faire. Mais vous n'avez pas de grand leader agroalimentaire - à la grande différence d'Aerospace Valley. Vous avez un tissu de PME, toutes disparates et dispersées... Donc il y a un potentiel, mais il va falloir leur poser la question : est-ce qu'elles sont capables de se structurer et de s'impliquer dans un pôle ?". Voilà. Alors, on a mené une série de réunions de concertation avec les professionnels, avec les filières... On a invité les industriels. Et au final, il y a eu du répondant. »* (Un responsable de service, Draaf Midi-Pyrénées, novembre 2013)

- Ensuite, c'est la préfecture, via le SGAR (secrétaire général aux affaires régionales, représentant de la DATAR en région), qui soutient à son tour l'initiative et finance une personne à temps plein (Hubert de Rochambeau) pour monter le dossier de candidature en 2006. 15 000 euros sont de nouveau mis sur la table par le SGAR (sur le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, FNADT). Cet exemple montre particulièrement bien comment le projet au départ porté par peu d'acteurs réussit à convaincre, par la voie de l'expertise, le milieu politico-administratif.

*« Et Malvy a fini par dire OK, quand il a vu qu'il y avait du répondant, qu'on avait des gens à nos réunions. C'est pour ça que le pôle il a mis du temps à émerger. On est parti en retard. Mais en revanche, cette construction progressive a permis de bâtir solidement. »* (Ibidem.)

- Enfin, une fois labellisé, le pôle commence à intéresser certains grands groupes industriels et notamment les semenciers qui, se voyant concurrencés à l'international par les membres d'autres pôles de compétitivité sur des projets d'innovation, ont décidé de devenir membres d'Agri Sud Ouest Innovation. Cette opportunité est saisie par le pôle qui profite de l'effet d'entraînement que lui apportent ces grands groupes.

*« Les premiers projets que nous avons eus concernaient le tournesol - la sélection et puis la semence. On est un gros pôle semencier. Avec des groupes y compris non nationaux. Il faut savoir que, ces semenciers, qui ne sont pas vraiment des gens de l'agroalimentaire tel qu'on l'entend, ont été très push-in dans le pôle au démarrage et moi l'analyse que j'en fais c'est qu'ils avaient une concurrence à l'international (...) et qu'ils avaient besoin de se positionner, donc ça aussi ça a porté le pôle. Voilà,*

*les premiers projets n'ont pas été dans le secteur laitier ni dans le secteur du grain, où on a des petits opérateurs, des coopératives... Il a été porté par des groupes qui ont beaucoup de recherche sur la génétique et les semences. Parce que c'est faramineux ce qu'ils doivent investir, et du coup ils sont sensibles à l'aura internationale et nationale.* » (Un responsable de service, Draaf Midi-Pyrénées, novembre 2013)

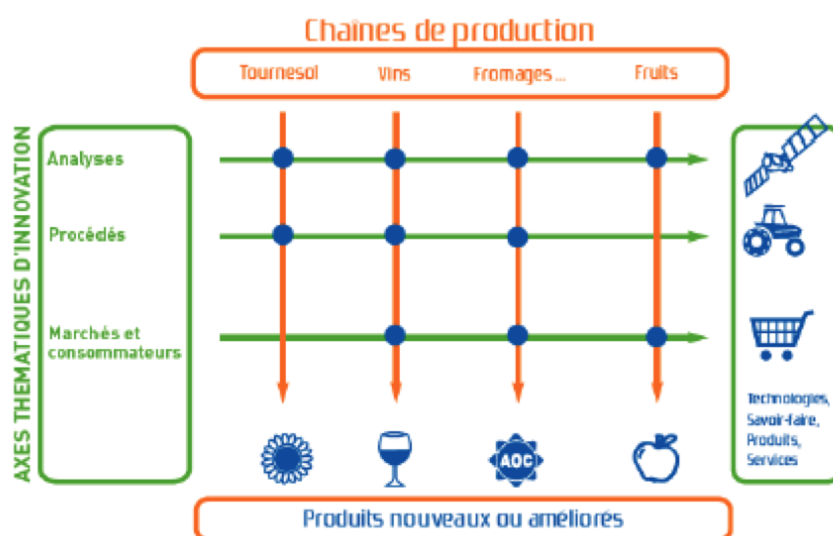
Cette dernière caractéristique est déterminante pour comprendre la structuration du pôle Agri Sud Ouest Innovation. En effet, contrairement à de nombreux autres pôles des domaines agricoles, agroalimentaires et forestiers, Agri Sud Ouest Innovation réussit à intéresser et mobiliser les grands groupes mondialisés agroindustriels, ce qui lui permet d'une part de faire émerger des projets collaboratifs d'innovation et d'autre part de peser dans certaines arènes locales ou nationales. Nous développons dans la suite les relations privilégiées qu'entretient le pôle (et ses représentants) aux acteurs politico-administratifs régionaux (Draaf et SGAR) et nationaux (ministère de l'Agriculture).

Ainsi, la structuration, le positionnement et le fonctionnement du pôle Agri Sud Ouest Innovation ont été anticipés avant même que le pôle ne soit labellisé et que l'association ne soit créée. Dès sa labellisation, il est soutenu par un tissu de petits industriels dans l'agroalimentaire, mais il est surtout porté par de grands groupes mondialisés dans le domaine des semences. Cette nouvelle catégorie d'acteurs industriels facilite l'émergence de projets d'innovation collaboratifs dans les premiers temps du pôle. Cela lui permet dans le même temps d'asseoir sa légitimité et de se développer. Très rapidement Agri Sud Ouest Innovation atteint plus de 200 adhérents, et fait émerger plus de projets collaboratifs d'innovation que ses homologues du secteur agroalimentaires créés en 2005. Il est considéré par les évaluations de 2008 et 2012 comme « *très performant* ».

## 1.2 Une orientation agroindustrielle et des gros industriels

Le pôle émerge donc en 2007 et se structure rapidement autour d'une stratégie dite des agrochaînes. Elle permet au pôle d'organiser son tissu de membres (et l'animation de ce tissu) par type de production allant des phases les plus amont de cette production (intrants, semences) aux phases les plus avalées (transformations alimentaires et non alimentaires). Par exemple, ces agrochaînes concernent quatre types de production au moment de la création du pôle : le tournesol, les vins, les fromages et les fruits. En 2014, le pôle affiche l'ambition de devenir leader européen d'excellence de huit productions : la fraise, le foie gras de canard, la pomme de table, les ovins laitiers, la vigne et le vin, le maïs, le tournesol, et enfin le soja. Afin d'assurer des liaisons transversales entre ces types de production, trois axes thématiques d'innovation sont définis et servent de support à l'émulation du réseau de membres. Il s'agit de : l'analyse (caractérisation, sécurité et traçabilité de la production), les nouveaux procédés (de production et de transformations) et les marchés et consommateurs (marketing, sociologie de l'alimentation). En 2014, ces axes thématiques évoluent également et privilégient désormais : l'agroraffinerie, l'efficacité des systèmes de production, les intrants de production, ce qui confirme l'orientation agroindustrielle et semencière du pôle. La figure 10 illustre l'approche stratégique du pôle en 2008.

FIGURE 10 – Stratégie des agrochaînes du pôles Agri Sud Ouest Innovation



Source : d'après une présentation du directeur du pôle, le 31 mars 2012

Si nous regardons les instances de gouvernance du pôle, nous observons que le pôle est porté par des gros industriels fortement mondialisés, plus proches des filières agroindustrielles et agroalimentaires que de la production agricole. Le conseil d'administration est composé de 41 sièges dont :

- 18 représentants du collège « *entreprises* »
- 7 représentants du collège « *formation, recherche et transfert* »
- 16 représentants du collège « *institutionnels* »

En ce qui concerne la distribution des sièges réservés aux « *entreprises* » qui nous intéresse dans cette section, nous remarquons que si elle ne fait pas, en apparence, la distinction entre les types d'entreprises, lorsque l'on regarde les statuts de l'association, une pondération régule leur représentation de la même manière que pour Aerospace Valley. Sauf que cette fois, la composition de ce collège donne en théorie l'avantage aux PME<sup>144</sup> et non plus aux grandes entreprises (comme dans Aerospace Valley). En ce sens, contrairement aux autres pôles, les pôles Aerospace Valley et Agri Sud Ouest Innovation rendent compte d'enjeux de pondération dans la présence des industriels. En effet, d'après les statuts de l'association Agri Sud Ouest Innovation, le collège des entreprises doit être composé de la manière suivante :

- neuf administrateurs doivent représenter les PME ;
- sept les ETI et/ou les grandes entreprises
- et enfin deux des « *investisseurs* ».

144. « Une PME emploie moins de 250 personnes et a un chiffre d'affaires annuel de moins de 50 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros » d'après la définition de l'INSEE.



Ajoutons que depuis l'extension du pôle midi-pyrénéen à la région Aquitaine en 2012, ces représentants doivent être élus « *de façon à respecter un équilibre dans la représentation entre les deux régions* » (d'après les statuts revus en 2012 du pôle Agri Sud Ouest Innovation). Or, si dans les statuts un léger avantage est donné aux PME, dans les faits la délimitation entre PME, ETI et grandes entreprises est complexe, et d'autant plus dans les milieux agroalimentaires et agroindustriels composés de nombreuses structures coopératives diverses et variées.

Ainsi en 2014, le collège des entreprises du pôle est composé de :

- Huit PME dont six jeunes entreprises très innovantes<sup>145</sup> dans les biotechnologies, la surveillance par technologie satellite, les compléments nutritionnels, la transformation de ressources renouvelables, etc. ainsi que deux autres qui ne représentent pas des PME en tant que telles : le CER France (réseau associatif de conseil et d'expertise comptable) et le bureau national interprofessionnel du pruneau. Soulignons que parmi ces PME, la plupart sont spécialisées dans l'innovation high-tech, à la différence des entreprises plus traditionnelles présentes dans les pôles Qualiméditerranée et Xylofutur comme nous le développons plus loin (ce qui contribue à expliquer leurs différences de trajectoire et de classement).
- Huit grandes entreprises<sup>146</sup> faisant pour la plupart partie de groupes mondialisés dans le domaine des semences et de l'agroalimentaire. Nous soulignons aussi la présence d'un groupe pharmaceutique, Pierre Fabre, qui se distingue des membres agroindustriels. Pierre Fabre est un groupe pharmaceutique fortement mondialisé et important pour la région Midi-Pyrénées du fait de son implantation historique à Castres. Il participe particulièrement aux pôles de sa région en intégrant la gouvernance du pôle Agri Sud Ouest Innovation, mais surtout de Cancer Bio Santé qu'il préside depuis 2014.
- Deux investisseurs (les Crédits agricoles d'Aquitaine et de Haute-Garonne),

Nous retenons de cet examen des administrateurs « *entreprises* » que s'ils doivent en théorie donner l'avantage à la représentation des PME, dans la réalité, la distinction est plus complexe et donne même l'avantage aux grandes entreprises. Dans tous les cas, les entreprises qui représentent le pôle ne sont pas des petits producteurs agricoles, mais plutôt des entreprises fortement innovantes et spécialisées. Cette caractéristique ressort particulièrement de la composition du Bureau du pôle où :

- Quatre sièges sont occupés par des groupes agroalimentaires (Delpeyrat<sup>147</sup> et Rouge-

145. AB7 Industries, Agronutrition, Geosys, Huso, Top Pharm et Vegeplast.

146. 3A Groupe, Arcadie Sud Ouest, Arterris, Delpeyrat, Euralis Holding, Pierre Fabre, RAGT Semences, Rougeline.

147. Delpeyrat est une entreprise agroalimentaire spécialisée dans les produits à base de canard. Elle est une filiale du groupe Maisadour.

- line<sup>148</sup>) et des semences (RAGT<sup>149</sup> et Euralis holding<sup>150</sup>), et
- Deux sièges par des PME spécialisées en biotechnologies (TopPharm<sup>151</sup> et Agronutrition<sup>152</sup>).

Ainsi, contrairement à ce que nous verrons au chapitre 9 pour les pôles Qualiméditerranée et Xylofutur, le pôle Agri Sud Ouest Innovation n'est pas porté par des petits acteurs hétérogènes et peu impliqués dans les projets d'innovation. Les industriels qui composent le pôle Agri Sud Ouest Innovation sont intéressés par les projets d'innovation et l'avantage que peut leur apporter le pôle dans des enjeux de positionnement à l'international. Il s'agit principalement de groupes spécialisés dans les intrants, l'agroalimentaire et les biotechnologies, soit les filières amont et aval caractérisées par une forte internationalisation et concentration comme nous l'avons vu dans le chapitre 4. Les profils des présidents successifs du pôle confirment cette orientation.

### 1.3 Des présidents aux ressources politiques et relationnelles importantes

Grâce aux expertises menées pour préparer le démarrage du pôle, les acteurs à son initiative réussissent à convaincre plusieurs « *personnalités locales* » de rejoindre le pôle (d'après nos interlocuteurs). Leurs ressources politiques et relationnelles constituent un avantage non négligeable pour le pôle.

En effet, le pôle Agri Sud Ouest Innovation a longtemps été présidé (pendant sept ans) par Alain Châtillon dont la carrière à la fois politique et industrielle offre au pôle un positionnement privilégié. Alain Châtillon commence sa carrière industrielle en étant le fondateur, le directeur général puis le président de l'entreprise Nutrition et Santé. Il préside également ses filiales en Europe ainsi que d'autres laboratoires comme « *Diététique et Santé* », « *Nutrition et Soja* », ainsi que « *TopPharm* » qu'il représente au sein du pôle de compétitivité. Au cours de sa carrière, il est rapidement amené à prendre des responsabilités au sein de la filière au travers de différents organismes comme l'Association régionale des industries agroalimentaires de Midi-Pyrénées (Ariaamp), l'institut régional de développement industriel (Irdi), la fédération des produits de l'épicerie Alliance 7, l'association pour le développement des industries agroalimentaires de Midi-Pyrénées (Promia), dont il est cofondateur, et Midi-Pyrénées Création, dont il est fondateur. En parallèle, sa carrière politique commence dès 1991 alors

---

148. Rougeline est un groupe de producteurs et de distributeurs de fruits et légumes. Il compte 1900 salariés et réalise 110 millions de chiffre d'affaires.

149. RAGT est un groupe mondialisé dans la production et la commercialisation de semences (notamment grandes cultures) en pointe sur la recherche OGM. Il possède 16 centres de R&D (260 chercheurs) et emploie près de 1200 personnes. Il réalise 305 millions de chiffre d'affaires.

150. Euralis holding est un groupe coopératif dans divers domaines de l'agriculture et de l'agroalimentaire. Il fait partie des leaders européens dans le domaine des semences. Il emploie 5200 salariés et réalise 1,46 milliard de chiffre d'affaires.

151. Top Pharm est une TPE créée et présidée par Alain Châtillon (premier président d'Agri Sud Ouest Innovation) à Revel. Elle est spécialisée dans l'industrie pharmaceutique et a pour objectif de « *de commercialiser des médicaments à base d'alpha-amylase dans les pays du Maghreb* » (CBS news juin 2014).

152. Agronutrition est une PME spécialiste des compléments nutritionnels, filiale du groupe De Sangosse. Elle est implantée dans plus de 30 pays et compte 85 collaborateurs.

qu'il est élu maire (UMP) de la ville de Revel et prend une ampleur nationale lorsqu'il devient sénateur de Haute-Garonne en 2008. Il est alors nommé vice-président de la commission des affaires économiques au Sénat et rapporteur de la mission à la réindustrialisation. Ces missions lui permettent d'être au cœur des débats nationaux lorsqu'il préside le pôle de compétitivité de 2007 à 2014. Il est par ailleurs président de la Sem Forum d'entreprises, membre et vice-président du conseil régional de Midi-Pyrénées. Ces différents mandats industriels, sectoriels et politiques font de lui « *une forte personnalité locale* », comme le décrivent nos interlocuteurs.

« *Alors Monsieur Châtillon, c'est le président du pôle. Il n'était pas là au début. Et il n'a pas porté l'émergence du pôle, mais il est maire de Revel et sénateur. C'est clair que c'est en grande partie grâce à lui qu'Agri Sud Ouest Innovation a réussi à être vu de loin. C'est un homme qui a une vision et un rôle politique assez évidents.* » (Un responsable de service, Draaf Midi-Pyrénées, novembre 2013)

Plusieurs interlocuteurs confirment en effet son rôle politique et ses relations au sein des ministères comme un gros avantage du pôle, voire parfois comme un moyen de court-circuiter les avis locaux lors de négociations dans le cadre des contrats de performance ou des évaluations par exemple.

« *Ils ont une relation au cabinet du ministre en fait. Donc on est même au-delà du correspondant GTI. Si vous voulez, quand on a commencé à discuter la feuille de route, ils nous ont dit "ah, on était au Ministère l'autre jour, on leur a parlé de la feuille de route, ils ont trouvé ça génial". Alors moi, personnellement quand je décède, c'est "merci de ne pas nous embêter, le cabinet est très content". En restant poli. C'est-à-dire qu'ils ont un président qui a ses entrées. Mais bon, ça fait partie des données et on fait avec. Et honnêtement ça n'enlève rien au travail que fait le pôle, il sort des projets labellisés au FUI, et c'est un pôle qui tourne bien* » (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

D'après cet extrait d'entretien avec la Direccte Aquitaine, nous comprenons que le pôle profite des relations privilégiées que son président entretient avec les ministères à Paris, voire avec le cabinet du ministre pour se positionner de manière « *indépendante* » à la Direccte dans certaines négociations comme celles concernant les contrats de performance et les feuilles de route des pôles. Cette ressource politique est une ressource majeure du pôle de compétitivité.

Alain Châtillon est remplacé à la présidence du pôle en 2014 par Daniel Segonds, afin de se consacrer de manière plus importante à sa carrière politique. Daniel Segonds fait partie depuis le début des vice-présidents du pôle. Il y représente la société RAGT, groupe coopératif mondialisé dans la production et la commercialisation de semences en lien notamment avec la recherche sur les OGM (dans les grandes cultures). Créée en tant que coopérative agricole par des agriculteurs aveyronnais en 1919, RAGT (pour Rouergue Auvergne Gévaudan Tarnais) devient une société anonyme en 1944 et connaît aujourd'hui plus de 1300 actionnaires, dont Sofiprotéol (désormais Avril) qui détient 8,5% du capital. Daniel Segonds

est ingénieur agronome de formation et directeur de recherche en amélioration des plantes. Il mène sa carrière à l'intérieur de l'entreprise RAGT depuis les années 1990. Vice-président puis président du Groupement national interprofessionnel des semences et plants (GNIS), il affiche une certaine coloration prosemence et pro-OGM qui n'est pas neutre dans le milieu. Le fait qu'il soit vice-président du pôle depuis sa création et qu'il en devienne le président en 2014 confirme la dimension « *semencière* » du pôle que certains de nos interlocuteurs ont soulignée.

Ainsi, nous retenons qu'en analysant les parcours de ses deux présidents successifs, le pôle Agri Sud Ouest Innovation fait depuis le début l'objet d'un soutien politique fort et central et qu'il est orienté dès sa création en faveur des industriels semenciers, et donc d'agroindustries fortement concentrées et mondialisées. L'examen des instances de gouvernance confirme cette orientation.

## 2 Un fonctionnement qui s'appuie sur une multitude de soutiens locaux

Le pôle Agri Sud Ouest Innovation fonctionne avec une équipe de moins de dix personnes (7 à 9 personnes selon les périodes), ce qui est particulièrement petit pour un pôle de plus de 300 adhérents. Rapportée au nombre d'adhérents, cette équipe a l'équivalent d'une personne pour 43 adhérents (ou 0,02 Etp par adhérent), soit deux fois moins de ressources humaines que le pôle Aerospace Valley par nombre d'adhérents. Dès lors, comment ce pôle fonctionne-t-il et comment fait-il émerger autant de projets d'innovation avec une si petite équipe ?

### 2.1 Le pôle maille ses périmètres en s'appuyant sur ses membres et sur ses partenaires multiples

Deux systèmes permettent au pôle de mobiliser ses membres et ses partenaires afin de favoriser un bon fonctionnement et *in fine* de l'action collective. Il s'agit des « *clubs d'innovation* » (pour mailler son périmètre thématique) et des « *relais départementaux* » (pour mailler son périmètre géographique).

#### 2.1.1 L'implication des membres grâce aux « *clubs d'innovation* »

Les clubs d'innovation sont pour Agri Sud Ouest Innovation l'équivalent des DAS chez Aerospace Valley. Il s'agit de réunions thématiques rassemblant des chercheurs et des industriels tous les trois mois par types de technologies ou thématiques. Il en existe quatre ou cinq en fonction des années. À la différence des DAS, les « *clubs d'innovation* » peuvent changer de thématique plus facilement. Ils n'ont pas vocation à stabiliser un groupe de travail sur une thématique pérenne. « *Nous on est sur des cycles plus courts. On fait ressortir des thématiques et si au bout de trois réunions il ne ressort rien de ces thématiques, on les change parce qu'on se dit que ça ne marche pas, que les adhérents n'y voient pas d'intérêt* ». Toutefois, certains clubs perdurent dans le temps. Il s'agit : des « *biotechnologies vertes* »,

du « *machinisme agricole* » (en coopération avec Aerospace Valley), des « *transformations agroalimentaires* » et de l' « *agroraffinerie* » qui existent depuis 2008. Comme pour Aerospace Valley, ces réunions fonctionnent bien et servent de moment de *brainstorming* aux membres du pôle pour faire émerger des projets. « *Les adhérents se gèrent eux-mêmes au travers de ces clubs. Ils font des réunions de club tous les deux-trois mois. C'est vraiment du brainstorming sur des thématiques qui les intéressent* » (directeur Agri Sud Ouest Innovation, septembre 2013). Ce système des clubs d'innovation est aussi perçu comme une bonne pratique. En effet, d'autres pôles de compétitivité s'y réfèrent à l'instar de Qualiméditerranée. « *Chez Agri Sud Ouest Innovation, ils ont défini un certain nombre de thématiques sur lesquelles ils montent ce qu'ils appellent des "clubs d'innovation". Ça fonctionne bien. On essaie de monter la même chose chez nous.* » (Un chargé de mission, Qualiméditerranée, décembre 2011). En effet, ce système des clubs d'innovation, tout comme celui des DAS s'appuie très fortement sur l'implication des membres dans le pôle, leur disponibilité pour préparer et animer des réunions de *brainstorming* sur des thématiques. Or, on observe que si chaque pôle étudié tente de mettre en place ce genre de réunions, l'implication des membres varie d'un pôle à l'autre. Les pôles Aerospace Valley et Agri Sud Ouest Innovation sont ceux qui réussissent le mieux à mobiliser leurs membres.

### 2.1.2 L'implication des partenaires grâce aux relais départementaux

Un autre système est particulièrement utile pour soulager le travail de l'équipe du pôle Agri Sud Ouest Innovation : les « *relais départementaux* ». Il s'agit d'un système de partenariat associant des agents du développement économique de chaque département (de Midi-Pyrénées et Aquitaine) au pôle par le biais d'une convention. Ces agents sont souvent employés par l'agence de développement ou la CCI locale et s'engagent à travailler en partenariat avec le pôle. Ce système est tout à fait différent du système des mises à disposition vu dans le cas d'Aerospace Valley. En effet, l'agent concerné continue à travailler pour et dans sa structure. Il n'est pas détaché pour venir travailler dans le pôle. Et c'est là tout son intérêt pour le pôle. Il reste en charge de son périmètre départemental. Toutefois, une convention de partenariat le relie à Agri Sud Ouest Innovation et l'engage à faire visiter des entreprises et à faire remonter les projets d'innovation au pôle dans les domaines agroindustriels (dont agroalimentaires). Le pôle en contrepartie s'engage à accompagner le montage et l'accompagnement de ce projet. Concrètement, le pôle travaille aujourd'hui en partenariat avec 14 structures du développement économique départementales<sup>153</sup> au sein desquelles une à deux personnes sont désignées « *relais* » du pôle. Ces personnes sont « *formées* » par le pôle pour qu'elles soient sensibilisées aux enjeux de l'innovation qui ne concernaient pas forcément leurs missions antérieures. En effet, le pôle organise d'une part des réunions régulières et d'autre part des visites de laboratoires avec ses différents « *relais* ». L'objectif est de favoriser leurs relations, leur connaissance des projets et des membres du pôle et *in fine* leur

153. Ariège expansion, Aveyron expansion, l'Institut du goût de Périgord, Cci de Toulouse, Cci du Gers, Agir CRT, Cci des Landes, Lot Développement Industrie, Agropole, CCIT de Pau Béarn, Cci de Bayonne, CDDE 65, Conseil général du Tarn, et ADE 82.

travail en commun. Ces personnes relais sont ensuite tenues de visiter les entreprises locales et de faire remonter tout type de projet d'innovation auquel le pôle pourrait contribuer.

« *Donc on a 14 relais départementaux, qui sont des gens de notre territoire, sur un département. Et on les considère comme nos missionnaires. Ils doivent aller dans les TPE - PME, rencontrer le chef d'entreprise et de leur dire "vous êtes débordé, vous passez les trois quarts de votre temps à faire des papiers, vous n'avez pas le temps de voir vos clients, vous n'avez pas le temps de penser... Mais vous avez forcément des idées innovantes. Et on va vous aider parce que vous n'avez pas les moyens de financer, vous n'avez pas la connaissance technologique et vous n'avez pas le réseau". Et je peux vous dire que je ne suis jamais sorti d'une entreprise sans un projet innovant. Quelle que soit sa taille. Alors après, il faut voir s'il est vraiment innovant, s'il est réalisable, etc. Mais on a sorti le leader européen du pop corn comme ça. On est en train de sortir le leader européen des capsules nespresso bio sourcées à base d'amidon, etc.* » (Directeur du pôle Agri Sud-Ouest Innovation, septembre 2013)

Deux éléments ressortent de ce système. D'une part, à la différence des mises à disposition que l'on retrouve dans le pôle Aerospace Valley, il s'agit d'un véritable partenariat avec les structures de développement local. Le pôle s'appuie sur ces « *relais* » pour mailler son territoire. De fait, il n'entre pas en concurrence avec eux. D'autre part, à la différence des différents partenariats pouvant exister entre les acteurs du développement local comme vu dans le chapitre 5, ce ne sont pas les organes de gouvernance des structures qui échangent sur leurs stratégies, mais « *des hommes et des femmes* » (d'après nos interlocuteurs) qui sont identifiées, formées, et qui travaillent en contact régulier avec le pôle de compétitivité. Les acteurs rencontrés au sein du pôle comme des partenaires du pôle insistent particulièrement sur cette dimension.

« *Mon relais, ce n'est pas le conseil général, mais c'est Mme machin de l'agence de développement. C'est important parce que ça veut dire que cette Mme machin est formée et est en lien direct avec l'équipe du pôle.* » (Un responsable de service, Draaf Midi-Pyrénées, novembre 2013)

Enfin, ce système est très apprécié du système politico-administratif local et notamment infrarégional, qui est souvent délaissé par les pôles de compétitivité. De cette manière, 21 collectivités locales (infrarégionales principalement) participent financièrement au pôle de compétitivité, ce qui dépasse largement le nombre de collectivités présentes dans les autres pôles.

## **2.2 Un pôle attentif à sa représentation en milieu rural qui s'étend à la région Aquitaine**

L'objectif de la démarche des relais départementaux pour le pôle Agri Sud Ouest Innovation est de mailler au mieux « *son territoire* » afin de repérer et de faire émerger des projets collaboratifs d'innovation sur l'ensemble du territoire du pôle. En effet, si les activités aéronautiques, de la santé ou de la photonique restent le plus souvent concentrées dans certaines

régions urbaines, l'activité agricole, agroalimentaire et agro-industrielle est bien plus diffuse et se déploie dans l'ensemble des régions rurales du pôle.

*« C'est d'autant plus important pour Agri Sud Ouest Innovation que les entreprises agroalimentaires sont présentes dans toute la région. C'est peut-être moins important pour d'autres pôles. Les autres n'ont d'ailleurs pas mis en place de relais départementaux. »*  
(Un chargé de mission, Conseil régional de Midi-Pyrénées, mai 2013)

En effet, les filières agroalimentaires représentent des enjeux de développement rural et régional importants. Non seulement elles représentent de nombreux d'emplois, mais surtout ces emplois sont des emplois ruraux (chapitre 4). Cette caractéristique rend le secteur « *agro* » tout à fait stratégique dans un objectif de développement rural et régional. De nombreux acteurs soulignent cette caractéristique des pôles agro.

*« Le pôle Agri Sud Ouest Innovation est défini sur une thématique bien plus propice à s'étendre sur l'ensemble du territoire régional qu'Aerospace Valley ou Cancer Bio Santé. Les entreprises de l'agroalimentaire sont plus diffuses que dans le secteur de l'aéronautique où 90% des choses se passent autour de Toulouse. »* (Un chargé de mission, Midi-Pyrénées Innovation, mai 2013)

Si bien que les acteurs rencontrés au sein du conseil régional de Midi-Pyrénées n'hésitent pas à parler d' « *un rôle très important en termes d'aménagement du territoire* ». Ainsi l'implantation de la filière sur toute la région et notamment dans les territoires ruraux représente un enjeu en matière d'aménagement du territoire dont certains acteurs politico-administratifs sont prêts à se saisir. Il est intéressant de rappeler ici que les conseils régionaux ne souhaitaient pas soutenir ces pôles agroalimentaires au départ.

Enfin, fort de ce bon fonctionnement partenarial et de ce rôle de développement rural considéré parfois comme un rôle d'aménagement du territoire, le pôle Agri Sud Ouest Innovation s'étend en 2012 à la région Aquitaine. Nous avons vu dans la partie I que le périmètre à la fois thématique et « *géographique* » des pôles pouvait évoluer, mais que les demandes n'étaient pas facilement accordées. La validation de l'extension du pôle Agri Sud Ouest Innovation par le GTI est dès lors bien le signe que le pôle représente un intérêt pour le développement local et qu'il y a enjeu à l'étendre à la région voisine. Cette extension a pu se faire, car le pôle était considéré comme « *très performant* » par les évaluations nationales et que le pôle agroalimentaire de la région Aquitaine (prod'innov) a été délabellisé en 2008. Ainsi, les acteurs industriels et académiques étaient déjà rassemblés et intéressés pour faire partie d'un pôle de compétitivité. Soulignons que la plupart de nos interlocuteurs nous expliquent la délabellisation du pôle Prod'innov par une mésentente entre les acteurs provenant des milieux de la santé et de l'agroalimentaire. Les industriels de l'agroalimentaire du pôle Prod'innov auraient alors saisi l'opportunité de se rallier au pôle Agri Sud Ouest Innovation après la liquidation du pôle Prodinov.

*« Le pôle Prodinov mélangeait des gens de l'agroalimentaire et de la santé et il a subi un véritable choc culturel.. Je ne sais pas qui a inventé l'idée de mettre tous ces gens autour de la table. C'était sans doute une bonne idée au départ. Mais j'ai assisté à l'AG*

*de liquidation du pôle où j'ai vu des gens s'insulter en disant : "vous, les pharmaciens, si vous voulez que la tomate coute le prix du médicament il n'y a qu'à continuer avec vos procédures machins...". Un choc culturel complet, une incompréhension totale. Et donc les gens de l'agroalimentaire sont partis avec Agri Sud Ouest Innovation. Et la santé se cherche toujours.» (Directeur de Bordeaux Unitec, novembre 2013)*

Enfin, un autre révélateur du rôle important du pôle pour le développement et l'aménagement local réside dans le fait que les collectivités infrarégionales soutiennent particulièrement le pôle Agri Sud Ouest Innovation.

### 2.3 Soutien important des collectivités infrarégionales

En 2013, les collectivités territoriales participent à 40% du budget de fonctionnement du pôle Agri Sud Ouest Innovation. Sur un budget d'environ 1,2 million d'euros en 2013 (hors projets européens), les collectivités subventionnent le pôle à hauteur de 491 000 euros, ce qui est considérable. À titre de comparaison, les distributions des budgets (recettes) des pôles Agri Sud Ouest Innovation et Aerospace Valley sont présentées dans le tableau 8.

TABLEAU 8 – Comparaison de la composition des budgets d'Aerospace Valley et d'Agri Sud-Ouest Innovation

	Aerospace Valley	AGRI SUD-OUEST INNOVATION
Budget (en k€)	2260 <sup>154</sup>	1219 <sup>155</sup>
Part d'autofinancement affichée	55%	55%
État	500 (22%)	150 (12,5%)
Collectivités	510 (22,5%)	491 (40%)
Adhésions	700 (31%)	450 (37%)
Autres	550 (24,5%)	128 (10,5%)

*Source : Lucie Renou, d'après le rapport d'activité de 2013 d'Agri Sud Ouest Innovation et de 2014 d'Aerospace Valley*

La part des subventions de l'État dans le budget de fonctionnement du pôle est bien plus élevée dans le pôle Aerospace Valley que dans le pôle Agri Sud Ouest Innovation (22% contre 12,5%). Ces subventions viennent du ministère de la Défense dans le cas d'Aerospace Valley ; et de la Draaf (ministère de l'Agriculture) et du Fnadt dans le cas d'Agri Sud Ouest Innovation. À l'inverse, la part des financements en provenance des collectivités est bien plus importante dans le budget d'Agri Sud Ouest Innovation. En lien avec ce que nous

154. Ce budget est donné hors actions collectives et projets européens. En comptant les actions collectives et les projets européens, l'on pourrait ajouter 2 176 euros à ce budget, ce qui le doublerait presque. Ces financements complémentaires se répartissent de cette manière : 22% (État), 8,5% (collectivités régionales), 31% (Europe), 39% (adhérents).

155. Ce budget est donné hors projets européens. En comptant le projet européen Agripir dans lequel est engagé le pôle, le budget serait augmenté de 36 000 euros provenant essentiellement de fonds structurels européens.



avons vu précédemment, ce poids s'explique par un soutien élevé de nombreuses collectivités infrarégionales<sup>156</sup>. En effet, les conseils régionaux de Midi-Pyrénées et d'Aquitaine contribuent au pôle à hauteur de 100 000 euros chacun (alors qu'ils donnent 150 000 euros à Aerospace Valley). Ce sont donc les petites collectivités qui font la différence. En effet, treize collectivités infrarégionales abondent de manière cumulée à hauteur de 291 000 euros. Cette caractéristique est particulièrement originale et propre au pôle Agri Sud Ouest Innovation. Nous l'expliquons par son rôle partenarial qui associe les acteurs locaux (infrarégionaux) au travers de relais départementaux et ses enjeux de développement d'une filière qui imprègne les territoires ruraux.

Ces deux remarques nous indiquent d'emblée des relations différentes des pôles Aerospace Valley et Agri Sud Ouest Innovation à leur environnement. Le pôle Aerospace Valley est fortement soutenu par l'acteur étatique, ce qui est cohérent avec ce que nous avons vu précédemment. Le pôle Agri Sud Ouest Innovation l'est nettement moins. Il revêt donc une certaine indépendance par rapport à la tutelle étatique comme nous allons le développer dans les sections suivantes. En revanche, le soutien des quinze collectivités locales est prépondérant pour lui. Ce soutien a par ailleurs cette spécificité d'être partagé voire dispersé, et non pas concentré par un ou deux acteurs, ce qui implique des interdépendances différentes. Le pôle peut jouer sur la multiplicité de ses soutiens pour gouverner sa stratégie et ses actions. A l'inverse, nous avons vu dans le chapitre précédent que le pôle Aerospace Valley était en partie dépendant des financements étatiques (Défense et Industrie) et du poids de quelques donateurs d'ordre.

Pour finir, soulignons que ce soutien des collectivités au pôle se ressent logiquement dans la gouvernance du pôle. En effet, le collège des « *institutionnels* » a un poids relativement important dans le pôle Agri Sud Ouest Innovation comme nous l'avons déjà mentionné. Il représente 16 sièges soit plus du double du collège des établissements de formation et de recherche (7 sièges), et presque autant que le collège des industriels (18 sièges). Il est distribué de cette manière :

- 2 représentants des conseils régionaux
- 2 représentants des agences de développement régionales
- 2 représentants de conseils généraux
- 2 représentants de communautés d'agglomération
- 2 représentants des CCI régionales
- 2 représentants des chambres régionales d'agriculture
- 2 représentants des associations des industries agroalimentaires régionales
- 2 représentants des fédérations régionales des coopératives.

Cette distribution souligne le poids des acteurs locaux : collectivités d'une part et structure de développement économique (ou organismes sectoriels) d'autre part. Toutefois, ce

156. Dans l'ordre de leur contribution : le SICOVAL, la CUB, Toulouse Métropole, les conseils généraux du 64, du 81, du 82, du 24, du 40, du 47, ainsi que les communautés d'agglomération de l'albigeois, du grand Montauban, du Grand Tarbes et du Grand Rodez.

pois des institutionnels est encore amplifié lorsque l'on prend en compte les collèges des « *invités de droit* » et des « *invités* » qui assistent aux conseils d'administration avec une voie consultative (ils ne votent pas). Ils sont respectivement composés de 10 et 7 sièges représentés par d'autres institutionnels (Tableau 9).

TABLEAU 9 – Répartition des collèges des institutionnels invités au conseil d'administration d'Agri Sud-Ouest Innovation

Le collège des invités de droit <sup>157</sup>	Le collège des invités
2 représentants des préfectures de région 2 représentants des CESER 2 représentants d'OSEO en région 1 représentant du ministère de l'Industrie 1 représentant du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche 1 représentant du ministère de l'Agriculture Le correspondant officiel du pôle au GTI	5 communautés d'agglomération : — de l'albigeois, — du grand Montauban, — du grand Rodez, — du grand Tarbes, — du Grand Toulouse, Le conseil général du Tarn, L'IRDI Midi-Pyrénées

*Source : d'après les statuts de l'association du pôle, consultés sur le site-web du pôle*

Retenons pour l'heure que la gouvernance du pôle Agri Sud Ouest Innovation, tout comme celle du pôle Aerospace Valley, fait l'objet d'un travail de pondération intéressant entre les types de membres et de partenaires. Si c'est le collège des industriels qui reste le plus important en termes de sièges, celui des institutionnels le talonne, et ce alors même que le législateur s'oppose à ce que les collectivités fassent partie des instances de gouvernance des pôles en 2004 (comme vu dans la partie I). Le pôle intègre ainsi de nombreuses collectivités infrarégionales et notamment des communautés d'agglomérations situées dans des départements agricoles. Il peut dès lors compter sur de multiples soutiens locaux.

*« Vous avez vu les subventions ? Castre Mazamet c'est pas gros, mais ils subventionnent. Les petites collectivités c'est à dire les petites agglos et quasiment tous les conseils généraux ont choisi de financer la gouvernance. Une petite agglomération comme Castre Mazamet, dès qu'il y a un opérateur qui s'occupe de son territoire, elle tient à faire un effort. Pareil pour Rodez. Pareil du côté de l'Ariège. »* (Un responsable de service, Draaf Midi-Pyrénées, novembre 2013)

Toutefois, si cette caractéristique est indéniablement un atout pour le pôle, elle connaît aussi quelques limites. À l'inverse d'Aerospace Valley qui a tendance à marcher sur les platebandes des collectivités, dans le cas d'Agri Sud Ouest Innovation, le fait que les collectivités (infrarégionales) marchent sur les platebandes du pôle est envisageable. En effet, d'après certains interlocuteurs,

157. Le collège des « *invités de droit* » est prévu et présenté dans les statuts de l'association, tandis que le collège des « *invités* » est constitué au fil de l'eau.

« il est arrivé qu'un conseil général prétende être le bras armé d'Agri Sud Ouest Innovation et prétende parler pour Agri Sud Ouest Innovation. Certains en jouent aisément, c'est assez flagrant. Ils en jouent dans une négociation locale chez le préfet. Alors, après je dois rectifier le tir, mais n'empêche que politiquement, ils peuvent nous mettre dans une situation difficile. Il y a des enjeux territoriaux... Voilà. Agri Sud Ouest Innovation s'attache à ne traiter que d'aspects techniques, scientifiques, etc. c'est son crédo. Mais il est forcément confronté à ces questions politiques. Et ça on le voit pas toujours quand on est à l'administration centrale. » (ibidem.)

Pour conclure cette section, à la différence du pôle Aerospace Valley qui a tendance à s'étendre dans ses missions et marcher sur les platebandes d'autres acteurs, Agri Sud Ouest Innovation développe des partenariats avec les autres acteurs du développement économique local et s'appuie largement sur eux au travers de ses « relais départementaux ». Son action est très appréciée des acteurs régionaux et infrarégionaux du développement local, si bien que le pôle est soutenu par quinze collectivités en 2012, et bien plus depuis l'extension du pôle en Aquitaine. Il est particulièrement intéressant de retenir que si le pôle est largement soutenu par les collectivités qui contribuent à 40% de son budget, ce soutien se manifeste par une multitude d'appuis dispersés, ce qui a pour effet d'équilibrer les pouvoirs. Aucun partenaire du pôle ne détient plus de 20% du budget, contrairement à Aerospace Valley (et Route des lasers et Cancer bio santé comme nous le développons plus loin).

### 3 Fort de son ancrage local et sectoriel, le pôle choisit ses soutiens dans une volonté d'indépendance vis-à-vis du ministère de l'industrie

« C'est un pôle qui a des résultats, mais c'est vrai qu'ils sont dans une posture très... enfin on va dire que le jugement "très performant" aurait pu être pondéré par une certaine indépendance qui nécessairement complique la mise en œuvre efficace de la politique publique. Parce qu'effectivement, ils nous disent très clairement "il y a des choses qu'on nous demande de faire, mais nous on considère que ce n'est pas notre place, et on ne le fera pas". Ça pose la question : quelle est l'indépendance que doit avoir le pôle de compétitivité par rapport aux enjeux politiques locaux ? Mais ça vous savez, quand le ministère leur dit que tout est génial, nous on ne se bat pas en région. On ne cherche pas les arbitrages quand on sait qu'on va les perdre. Parce que pour le coup c'est un pôle qui est suivi de très près par les ministères à Paris, donc à partir de là, on passe à autre chose. (...) Après, il y aurait eu un jugement "performant" avec une demande du cabinet de renforcer les liens avec les pouvoirs publics, ça aurait sûrement été plus facile en phase 3. Parce que là évidemment, ils sont assis sur leur label "très performant", ils sont dans une zone de confort. » (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

Contrairement aux pôles Qualiméditerranée et Xylofutur qui s'entendent dicter leurs

frontières, Agri Sud Ouest Innovation, fort de ses ressources, est un acteur maître de son positionnement. Il ne subit pas son périmètre, mais est actif et peut se permettre de choisir ses soutiens. La citation ci-dessus exprime particulièrement bien comment le pôle a la capacité de court-circuiter les Direccte, ce qui n'est pas négligeable étant donné le poids de celles-ci dans le processus de mise en œuvre de la politique des pôles soulignée à plusieurs reprises dans la partie I. Nous considérons dès lors qu'il développe une certaine capacité à se découpler des Direccte (et du ministère de l'Industrie), dans le sens où il peut ponctuellement prendre des décisions qui ne convergent pas avec les leurs. A l'examen de son budget nous pourrions même considérer qu'il se structure dans une relative indépendance par rapport à elles (car il ne reçoit aucun financement de leur part pour son fonctionnement). Toutefois, à la différence d'Aerospace Valley qui prend de grandes libertés par rapport à la vocation initiale des pôles, le pôle Agri Sud Ouest Innovation suit toujours les orientations de la politique initiale. Reprenons désormais ces différents signes de découplage du pôle par rapport au ministère de l'Industrie.

### 3.1 Le choix d'un système original de correspondants

Un premier indicateur de l'indépendance d'Agri Sud Ouest Innovation réside dans le couple de correspondants qui le suit. Les pôles sont suivis par deux correspondants depuis 2006 un correspondant national et un correspondant local. Depuis 2013, un correspondant du conseil régional se surajoute aux deux premiers. Dans la très grande majorité des cas, le correspondant national est situé à Paris, dans le ministère de tutelle du pôle ou au GTI, tandis que le correspondant local travaille dans les services déconcentrés en région (chapitre 3). Pour les pôles agroalimentaires, la norme veut que le correspondant national soit à la DGPE (direction de la performance économique et environnementale des entreprises, ancienne DG-PAAT), ou éventuellement à la DGER (direction de la recherche et de l'enseignement) qui forment deux des trois directions<sup>158</sup> du MAAF. La DGPE a en charge le suivi de l'ensemble de la politique des pôles et sert de courroie de transmission entre le GTI, le ministère de tutelle et le pôle. Le correspondant local est quant à lui souvent nommé au sein des Draaf. Son rôle concerne le suivi de proximité et l'accompagnement des pôles (plus régulier que celui du correspondant national). Il est en charge des crédits d'animation du pôle, de la rédaction et de la signature des contrats de performance avec le conseil régional, etc. Il suit la mise en place des cofinancements État-collectivités dans le cadre des projets de R&D, des projets structurants, etc.

Or, le pôle Agri Sud Ouest Innovation est suivi par un système de correspondants atypique, qui marque une certaine originalité de fonctionnement. Sa correspondante nationale travaille à la Draaf de Midi-Pyrénées tandis que son correspondant local n'est autre que le SGAR de Midi-Pyrénées. Ce cas particulier s'explique en partie par le parcours de la correspondante nationale qui a longtemps travaillé en administration centrale (à « *l'ancêtre du service des entreprises de la DGPAAT* », aujourd'hui l'équivalent de la DGPEE). Elle a également été commissaire au gouvernement d'un centre technique de production agricole.

---

158. La troisième est la DGAL, direction générale à l'alimentation.

Elle arrive donc à la Draaf Midi-Pyrénées après plusieurs années d'expérience dans l'administration centrale. Si bien que lorsque l'appel à projets pour les pôles de compétitivité sort en 2004, cette personne s'investit particulièrement dans le montage du pôle et les acteurs administratifs locaux (Draaf et préfecture) plaident pour que ce soit elle qui représente le pôle Agri Sud Ouest Innovation au niveau national, « *ce qui évitait toujours d'avoir 36 interlocuteurs* ». C'est à la suite de cette décision que le choix de solliciter le SGAR en tant que correspondant régional se fait. Bien que très peu de correspondants locaux des pôles ne soient SGAR (peut-être même est-ce le seul ?) cette position (et son soutien) semble éminemment stratégique. En effet, placé sous l'autorité du préfet de région, le SGAR constitue la personne chargée de coordonner la politique de développement économique ainsi que la politique d'aménagement sur le territoire régional. En ce sens, il occupe une position d'intermédiaire entre l'État et le conseil régional. Il est notamment en charge des négociations autour des CPER et la gestion des fonds européens. Ainsi, ce poste est tout à fait stratégique dans la perspective du soutien d'un pôle de compétitivité, cofinancé par l'État et les régions, à l'intersection entre politique d'aménagement et de développement économique. D'ailleurs, d'après nos entretiens, ce correspondant régional se révèle être un véritable allié pour décrypter les jeux politiques locaux (jeux de pouvoir souvent informels) qui peuvent influencer les négociations du pôle de compétitivité dans le cadre d'actions diverses.

*« Alors le correspondant régional du pôle est un fonctionnaire de la DATAR qui a été en poste longtemps dans les Hautes-Pyrénées, qui s'est occupé de la reconversion du site de Lacq. Donc il a une vision Sud Ouest et il a touché à tous les secteurs industriels, y compris agroalimentaire. C'est quelqu'un qui a la connaissance du contexte local, la connaissance des élus, les déterminants des collectivités, de l'écosystème et tout ça. Il est à l'écoute, et il peut m'aider à déchiffrer des situations difficiles. »* (Un responsable de service, Draaf Midi-Pyrénées, novembre 2013)

Ainsi, les correspondants du pôle se considèrent comme étant tout à fait complémentaires et particulièrement aptes à soutenir le pôle Agri Sud Ouest Innovation.

*« Chacun reste dans son rôle. Moi je suis plus une courroie des consignes nationales, techniques, et lui assure plus la partie échelon local. Il est plus au fait de la politique locale, de la petite politique. Et puis, du fait de son interministérialité, il apporte une ouverture. On est tout à fait complémentaires. »* (ibidem.)

Ainsi, c'est un gros avantage pour le pôle Agri Sud Ouest Innovation d'avoir comme correspondant local le SGAR qui a une compétence indéniable dans le décryptage des enjeux politico-économiques locaux. Il représente un marginal sécant à la fois dans l'interministérialité et dans l'interterritorialité de ses missions. Cette originalité révèle également la capacité du pôle à s'entourer de bons soutiens. Capacité qui n'est pas sans lien avec les ressources sociales et relationnelles de son président. Cet avantage lui confère un positionnement original du point de vue du ministère de l'Agriculture comme du point de vue du territoire.

En effet, avoir deux correspondants locaux permet au pôle de se passer des avis de la Direccte, en charge du suivi de la PPC au niveau régional (chapitre 3).

« *Le pôle Agri Sud Ouest Innovation est un pôle qui fonctionne très bien. Mais c'est un pôle qui s'est construit dans une indépendance la plus forte possible par rapport aux pouvoirs publics [Direccte]. C'est très clair chez eux : ils ont le label, ils ont une part importante de financement privé, ils sont équilibrés, ils ont des résultats et donc ils demandent à ce qu'on les laisse vivre. Et en face de ça, ils ont des interlocuteurs officiels du côté des pouvoirs publics à qui ça convient bien. Le pilotage est exercé au niveau du SGAR Midi-Pyrénées et de la Draaf Midi-Pyrénées, ce qui est très rare... À partir de là, l'État ne parlant que d'une seule voix, on n'a pas beaucoup... enfin, c'est un sujet que nous avons désengagé.* »  
(Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

### 3.2 Un ancrage agroindustriel qui ne facilite pas le dialogue avec la Direccte

En effet, en lien avec la citation précédente, le pôle Agri Sud Ouest Innovation développe un certain comportement d'indépendance vis-à-vis de la Direccte, ce qui représente un deuxième indice de son découplage. Plusieurs éléments permettent d'expliquer cela.

D'abord, son système de correspondants et les entrées de son président au ministère lui permettent d'avoir des appuis politiques non négligeables et éventuellement de court-circuiter les Direccte. En effet, nos interlocuteurs de la Direccte regrettent un certain manque d'investissement du pôle dans les problématiques locales traitées par la Direccte. Pour eux, le jugement « *très performant* » aurait pu être nuancé par une certaine indépendance du pôle vis-à-vis du ministère de l'Industrie.

Ensuite, le budget du pôle comme nous l'avons vu précédemment permet aussi d'expliquer ce choix du pôle. L'État ne subventionnant le pôle qu'à hauteur de 150000 euros (soit 12,5% de son budget). Agri Sud Ouest Innovation se sent légitime à prendre de la distance par rapport aux demandes de ce dernier. Par ailleurs, cette subvention provient essentiellement de la Draaf et des fonds Fnadt, ce qui offre une raison de plus au pôle de relativiser le poids de la Direccte. Le directeur du pôle (en 2013) assume particulièrement cette position.

« *On a peu de contact avec les Direccte puisque nous, au niveau de l'État, on a choisi un système très simple, on a un correspondant local et un correspondant national dont l'un est de la Draaf et en fait, nous, tout passe par le ministère de l'Agriculture et l'autre au SGAR. Et c'est normal puisque c'est eux qui assurent nos crédits. (...) On a été très légitimiste avec l'État. On a dit "vous avez demandé à ce qu'il y ait un correspondant, donc c'est lui et ça se passe très bien".* » (Directeur du pôle Agri Sud-Ouest Innovation, septembre 2013)

Enfin, comme nous l'avons souligné dans le chapitre 6, ce déséquilibre est aussi lié aux difficultés de travailler de manière intersectorielle. En effet, nous avons déjà souligné que la Direccte avait tendance à faire prendre beaucoup de place au pôle Aerospace Valley et que la Draaf ne s'alignait pas sur cette stratégie (chapitre 6). Or, les Direccte sont les services désignés pour gérer le suivi des contrats de performance et des feuilles de route des pôles pour le compte du GTI. Ce problème reboucle avec des enjeux de stratégies industrielles (et

sectorielles) dans le suivi du pôle. La Direccte souhaiterait que le pôle développe son volet agroalimentaire (plus en lien avec ses missions et son portefeuille d'actions) tandis que la Draaf accepte et autorise que le pôle se développe principalement sur un volet agroindustriel (et notamment les volets les plus discriminants par rapport aux autres ministères).

*« On avait identifié dans leur feuille de route le fait qu'il n'y avait quasiment rien sur l'agroalimentaire. Pour être bref, on a remonté le problème et ils nous ont dit : vous êtes gentils, mais on est très content de ce qu'on a écrit. (...) Et le conseil régional s'est battu pour changer le nom du pôle. Donc à partir de là, on choisit ses combats. Donc en gros, la feuille de route est restée telle qu'elle était. »* (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

Deux raisons expliquent cette situation d'après nos interlocuteurs. D'une part un tropisme sectoriel (ou « *de portefeuille* ») : de façon générale la Direccte est plus intéressée par le suivi des industries agroalimentaires tandis que la Draaf est plus autonome sur le suivi de la filière agroindustrielle (ou la Direccte intervient dans une moindre mesure). Ainsi, la Direccte aurait tendance à soutenir des projets et une stratégie en faveur de l'agroalimentaire, tandis que la Draaf aurait tendance à suivre une orientation agroindustrielle. D'autre part, nos interlocuteurs nous indiquent qu'il existe une différence de tissu économique entre les deux régions Midi-Pyrénées et Aquitaine, tournés plutôt vers les agroindustries en Midi-Pyrénées et vers l'agroalimentaire en Aquitaine. Or, le territoire initial du pôle et ses correspondants étant situés en Midi-Pyrénées, les acteurs aquitains peinent à peser dans les négociations (en 2013).

Ainsi, des leviers d'action pour la Direccte, et notamment côté Aquitaine, consistent à surveiller que des membres agroalimentaires aquitains adhèrent au pôle (en cohérence avec l'extension géographique du pôle) et participent à sa gouvernance et à ses projets pour orienter progressivement les actions du pôle en faveur de l'agroalimentaire.

*« Par exemple, on sera vigilant au fait que dans les comités de labellisation les projets agroalimentaires soient labellisés, parce qu'il y a quand même un peu dans la direction du pôle l'idée que faire de l'innovation digne d'un FUI n'est pas possible dans l'agroalimentaire. Enfin, moi, j'ai eu des échanges avec le directeur du pôle là-dessus qui m'ont un peu choqué quand même. Voilà. Alors c'est sûr que si le pôle est dans cette logique, on va clairement manquer la cible du secteur agroalimentaire en Aquitaine. Après, on peut se dire c'est un pôle agroindustrie et qui n'a pas vocation à être un pôle agroalimentaire. Mais dans ce cas là, il faut qu'on se pose la question nous côté pouvoir public qu'est-ce qu'on met en œuvre pour l'agroalimentaire »* (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

### 3.3 Un autofinancement privé facteur d'indépendance vis-à-vis de la tutelle étatique

Nous remarquons dans les tableaux page 285 et page 326 que les pôles Aerospace Valley et Agri Sud Ouest innovation se détachent clairement des autres pôles que ce soit en termes de membres, de budget et de projets FUI. La grande caractéristique commune qu'affichent

en outre ces pôles concerne leur autofinancement qui dépasse les 50% du budget de fonctionnement du pôle dans les deux cas. Toutefois, comme nous avons commencé à le montrer dans le chapitre précédent, l'autofinancement n'est pas toujours synonyme d'argent privé. Comment sont-ils calculés dans les deux cas qui nous intéressent ? La part des cotisations des membres dans le budget est plus importante de 6 points dans le pôle Agri Sud Ouest Innovation. Les financements provenant d'autres sources complètent ensuite l'autofinancement des pôles. D'où viennent-ils ?

Pour Aerospace Valley, il s'agit de conventions de partenariat passé avec des partenaires privés qui abondent à hauteur de 50 000 euros au pôle, mais surtout de « *valorisation des apports industriels privés* » qui concernent 500 000 euros du budget. Ces valorisations représentent en fait un équivalent monétaire des mises à disposition des membres qui vient gonfler le budget de fonctionnement du pôle en faisant comme si les industriels membres du pôle avaient facturé leur temps passé dans le pôle. Il s'agit pour 47% des mises à disposition des permanents de l'équipe, à 24% des animateurs de DAS et de commissions, 17% du temps passé dans les DAS et les séminaires et à 12% des réunions « *tea time* »<sup>159</sup>. Plusieurs pôles ont recours à cette technique pour augmenter leur part d'autofinancement<sup>160</sup>. Sans compter ces valorisations, l'autofinancement du pôle Aerospace Valley ne serait en effet que de 46%.

Pour Agri Sud Ouest Innovation, les financements provenant d'autres sources ne s'élèvent qu'à 10% du budget du pôle et proviennent pour 100 000 euros de conventions passées avec des « *partenaires premium* » ou « *sponsors* »<sup>161</sup> et pour 28 000 euros de prestations de services du pôle. Nous en déduisons alors que l'autofinancement du pôle Agri Sud Ouest Innovation peut être considéré comme réel d'une part et privé d'autre part. Nos entretiens soulignent particulièrement cette différence dans la nature de l'autofinancement. « *Aujourd'hui notre autofinancement provient principalement des adhésions et du "sponsoring premium" qui nous amène des tickets de 50 000 euros, mais c'est de l'argent privé.* » Le directeur d'Agri Sud Ouest Innovation est par ailleurs clairement opposé aux systèmes de mises à disposition. Il revendique à plusieurs reprises avoir « *7 personnes dans l'équipe et 7 fiches de paie (...)* C'est clair que de mon point de vue, les mises à disposition posent un problème d'organisation. Comment voulez-vous être efficaces si ce n'est pas vous qui payez les gens. » (Directeur du pôle Agri Sud-Ouest Innovation, septembre 2013).

---

159. D'après le rapport d'activités du pôle 2013-2014.

160. D'après le pôle Xylofutur : « *Aujourd'hui on a un autofinancement qui représente à peu près 35% du budget. On est encore loin des 50% requis. Voilà, mais j'ajoute quand même que notre part d'autofinancement elle est vraiment réelle, c'est-à-dire que je vous parle de monnaie sonnante et trébuchante. Parce qu'on pourrait aussi fonctionner comme certains pôles en mettant dans les budgets des détachements de gens qui valorisent leur temps passé dans le pôle. Il y a beaucoup de pôles qui affichent 50%-60% d'autofinancement et qui affectent les budgets de cette façon (...)* On aurait pu capitaliser le temps de nos administrateurs depuis longtemps. Nous ne l'avons jamais fait. Donc quand je vous parle d'autofinancement, je vous parle vraiment d'euros et pas de temps passé. »

161. Avec par exemple le Crédit Agricole et l'IRDI qui apportent chacun 50 000 euros annuels au pôle dès sa création en 2008.



## 4 Conclusion

Au-delà du détail de ces cuisines internes, nous retenons que ces pôles de compétitivité, Aerospace Valley et Agri Sud Ouest Innovation, s'ils ont plus de membres que les autres et sont jugés très performants, ont des fonctionnements et des relations à leur environnement très différents. Aerospace Valley très proche de l'acteur étatique (ministère de la Défense et DGCIS) arrive à capter des ressources considérables en termes de subvention, de mise à disposition (largement financées par les Direccte dans le cas de Pro-in-PME) et d'actions collectives. Il s'autorise par ailleurs à gonfler sa part d'autofinancement à l'aide de « *valorisations des apports industriels privés* » comme de nombreux autres pôles. Le pôle Agri Sud Ouest Innovation, quant à lui, est dans une posture bien plus indépendante vis-à-vis de la Direccte et de la DGE ce qui nous paraît particulièrement intéressant étant donné le poids de cette administration dans la gestion de la politique des pôles (comme nous l'avons montré en chapitre 3 et 7). Plusieurs ressources lui permettent cela. Agri Sud Ouest Innovation bénéficie dans un premier temps d'appuis particulièrement forts au ministère de l'Agriculture en central (via son ancien président) et en région (via son correspondant national). Dans un deuxième temps, il est soutenu par de multiples collectivités infrarégionales ce qui lui permet légitimement de s'émanciper des avis de la Direccte. L'implication des membres apparaît également comme une condition importante de sa consolidation. Elle est permise par l'adhésion et la mobilisation de groupes industriels fortement internationalisés. Enfin, le pôle bénéficie d'une part importante de financements privés qui révèle que les industriels et les investisseurs régionaux soutiennent le pôle et le font fonctionner. Les soutiens du pôle apparaissent dès lors davantage équilibrés que ceux d'Aerospace Valley. La multiplicité de ses soutiens (en particulier du point de vue des partenaires publics) favorise paradoxalement un positionnement "indépendant" (d'après nos interlocuteurs), c'est à dire une capacité à jouer sur de multiples attachements et à se protéger d'une quelconque instrumentalisation par un acteur en particulier.



## CHAPITRE 9

---

# DES PÔLES PEU SOUTENUS MAIS PERTINENTS

---

Les pôles Xylofutur et Qualiméditerranée, passés outre l'avis de leurs conseils régionaux respectifs, représentent deux petits pôles qui peinent à se consolider. Qualiméditerranée est considéré comme « *moins performant* » aux deux évaluations de 2008 et 2012. Xylofutur est l'un des plus petits pôles de France jusqu'en 2012 (en termes de budget et d'équipe permanente). Il est considéré comme un pôle ayant « *atteint partiellement les objectifs de la politique des pôles de compétitivité et [devant] travailler à l'amélioration de certaines dimensions de leur action* » en 2008, puis comme « *moins performant* » en 2012. Revenons sur les déterminants de leurs difficultés.

### 1 Difficultés de montage : masse critique et capacité à fonctionner en propre

Les pôles Qualiméditerranée et Xylofutur font partie des petits pôles. Ils comptent respectivement 110 et 160 membres en 2015. Leur répartition est présentée dans le tableau 10.

Bien que leur initiative soit portée par des acteurs académiques (chapitre 4), les membres de ces pôles sont principalement des industriels. Toutefois, ces industriels n'ont pas les mêmes caractéristiques que pour les pôles Aerospace et Agri Sud Ouest Innovation portés par des grands groupes. En effet, Qualiméditerranée et Xylofutur sont constitués de petites et moyennes entreprises.

TABLEAU 10 – Répartition des membres des pôles Qualiméditerranée, Xylofutur et Aerospace Valley

Pôles	Qualiméditerranée	Xylofutur	Aerospace Valley
Membres en 2015	110	160	728 (2014)
Entreprises	64% (70)	63,5% (103)	63%
Rech / form	12% (13)	18% (29)	11%
Autres	24% (27)	17,5% (28)	26%

Source : Lucie Renou, d'après les rapports d'activités 2015 et sites internet des pôles

### 1.1 Problème de masse critique : des petits pôles, des petits industriels et des petits engagements

Nous observons en examinant les structures de gouvernance de ces deux pôles que contrairement à Aerospace Valley et Agri Sud Ouest Innovation, la composition du collège des entreprises n'est pas pondérée en fonction du type d'entreprises représenté. Ainsi, toute entreprise élue (qu'elle soit TPE, PME, ETI, grandes entreprises et grands groupes) peut représenter le collège des industriels du pôle. Le tableau 11 présente comment sont composés les conseils d'administration et les bureaux de ces deux pôles de compétitivité.

TABLEAU 11 – Composition des bureaux des pôles Qualiméditerranée et Xylofutur

Bureau 2015	Qualiméditerranée	Xylofutur
Président	Diam bouchage <sup>162</sup>	FP Bois <sup>163</sup>
Vice-présidents	ENTAV International <sup>164</sup> et INRA Montpellier	Université Bordeaux
Trésorier	Atheor <sup>165</sup>	Lesbats LSA <sup>166</sup>
Secrétaire	Bayer S.A.S., Crop Protection France	FCBA <sup>167</sup>
Membres	Arterris <sup>168</sup> , Coop de France LR <sup>169</sup> , Agropolis International	

Source : d'après les sites internet des pôles

À la différence des pôles Aerospace Valley et Agri Sud Ouest Innovation pour lesquels on avait identifié une surreprésentation des grandes entreprises dans le bureau, on observe que pour les pôles Qualiméditerranée et Xylofutur, les membres les plus représentés sont des PME locales, comme il est possible de le voir dans le tableau 12.

TABLEAU 12 – Composition des conseils d’administration des pôles Qualiméditerranée et Xylofutur

Conseil d’administration (2015)	Qualiméditerranée	Xylofutur
Collège « <i>entreprise</i> »	Agrosud <sup>170</sup> , Arterris, Atheor, Bayer, Diam Bouchage, Fraysinet <sup>171</sup> , ICV <sup>172</sup> , INOZY <sup>173</sup> , La littorale, UFAB <sup>174</sup>	Alliance FB <sup>175</sup> , Beynel Manu-stock <sup>176</sup> , DHP conseil, FINSA France <sup>177</sup> , Gascogne wood <sup>178</sup> , FP Bois, Lesbats LSA, NP Rollpin <sup>179</sup> , Pierre Goujon <sup>180</sup> , SIF Decorland <sup>181</sup> , Smurfit kappa comptoir du pin <sup>182</sup> , Tembec Tartas <sup>183</sup>
Collège « <i>Recherche Formation Transfert</i> »	Agropolis, CIRAD, INRA, Université de Montpellier, Montpellier SupAgro, personnalité qualifiée de l’Entav international	Bordeaux science Agro, CFA des industries du bois, CRPF, ENSAP Bordeaux, ESB, FCBA, INRA, Tembec RD, Université de Bordeaux, UPPA
Collège « <i>autres organismes</i> »	Coop de France LR, Chambre régionale d’agriculture, Cci régionale, LRIA, SNIFL, Transfert LR, VINSEO	ADI, Cci régionale, ETFA, FFB, FIBA, ONF, SYSSO

Source : d’après les sites internet des pôles

162. Entreprise de taille intermédiaire, label « *jeune entreprise innovante* » (Oséo), 350 salariés, 74 millions de chiffre d’affaires.

163. PME leader de transformation bois construction, devient groupe en 2013 par le rachat de Rabopale (moins de cent salariés, 24 millions de chiffre d’affaires).

164. Centre technique vigne et vin sous tutelle gouvernementale.

165. PME, label « *jeune entreprise innovante* » (Oséo).

166. PME, scierie, bois d’Aquitaine.

167. Centre technique industriel (environ 350 salariés).

168. Groupe coopératif, 20 000 adhérents (culture, semence, viticulture), 1771 salariés, 800 millions d’euros de chiffre d’affaires.

169. « *Organisation professionnelle unitaire de la coopération agricole, porte-voix politique des entreprises coopératives auprès des pouvoirs publics français et européens, des médias et de la société civile* » (d’après leur site internet).

Quatre éléments distinctifs ressortent de l'examen de ces tableaux et de notre enquête :

- Les instances de gouvernance de Xylofutur sont dominées par des PME locales. Quelques groupes papetiers font partie du conseil d'administration. Toutefois, d'après nos interlocuteurs, il s'agit des « *sites de production* » qui sont peu investis dans le pôle et qui restent très dépendants de la « *logique groupe* ».
- L'organisation de la gouvernance de Qualiméditerranée est caractérisée par une grande hétérogénéité des entreprises qui y sont représentées, mêlant PME, entreprises intermédiaires et grands groupes mondialisés. Soulignons que cette organisation fait suite à un renouvellement complet des administrateurs en 2015. La représentation des groupes, ou groupes coopératifs, y est plus forte contrairement à l'organisation du pôle avant 2015, où les PME dominaient. Cette évolution révèle un changement de stratégie non négligeable.
- En comparaison avec Aerospace Valley et Agri Sud Ouest Innovation, il est important de souligner que le conseil d'administration de Qualiméditerranée comme de Xylofutur ne comprend aucune collectivité, alors que les autres pôles en comptent au moins six.
- Enfin, la composition du collège « *autres* » des pôles Qualiméditerranée et Xylofutur est tout à fait hétérogène et comprend une diversité importante d'organismes professionnels à finalités différentes.

Nos entretiens confirment largement cette orientation « *PME* » des pôles Qualiméditerranée et Xylofutur. Contrairement aux pôles Aerospace et Agri Sud Ouest Innovation qui se disent souvent « *au service des PME* », mais qui sont représentés par des grandes entreprises, les pôles Qualiméditerranée et Xylofutur sont dirigés par des PME, mais ne se disent pas forcément « *au service* » de ces dernières. D'ailleurs, ils perçoivent plutôt cette caractéristique comme une contrainte plutôt que comme un avantage dans le sens où ces petits acteurs (PME) ont peu de temps à investir dans les pôles de compétitivité et ont peu de poids dans les négociations locales. En effet, les TPE-PME sont difficilement mobilisables dans une méta-organisation, leur représentant étant souvent le chef d'entreprise lui-même, il ne peut pas consacrer beaucoup de temps au pôle de compétitivité. Ce paradoxe est mis

---

170. Agrosud est un réseau de 20 entreprises de distribution en agrofourniture (chiffre d'affaires 180 millions d'euros).

171. Frayssinet est le leader français de fertilisation organique des sols et de la stimulation naturelle des plantes (grande entreprise).

172. ICV est un groupe de conseil en viticulture.

173. Inozy, est une PME, label « *jeune entreprise innovante* » (Oséo).

174. L'UFAB est l'union française d'agriculture biologique.

175. Alliance FB, coopérative de 500 collaborateurs (44000 adhérents propriétaires forestiers, 14 agences).

176. Beynel manustock, PME rachetée par le groupe PGS en 2011 (palette gestion service) leader français de la palette.

177. FINSA France, grande entreprise « *fabricant de panneaux agglomérés le plus ancien de péninsule ibérique* », 3015 employés, 779 millions d'euros de chiffre d'affaires.

178. France Gascogne wood, 500 collaborateurs, 78 employés ? 80 millions d'euros de chiffre d'affaires ?

179. Rollpin, PME en liquidation judiciaire en 2015

180. Pierre Goujon, PME, scierie.

181. SIF decorland, PME, sciage, parquet, lambris.

182. Smurfit kappa, grande entreprise.

183. Tembec, grande entreprise.

en exergue avec l'ère 3 des pôles (2013-2018) à partir de laquelle la politique des pôles de compétitivité s'oriente davantage vers l'accompagnement des PME, alors que dans le même temps certains pôles représentant les PME sont classés moins performants à l'instar de Qualiméditerranée et Xylofutur.

Ces pôles dirigés par des PME se retrouvent en effet confrontés à un problème : comment impliquer les membres et notamment les administrateurs dans le développement du pôle ? D'après nos entretiens avec les équipes de ces pôles, les administrateurs PME « *ne sont pas très disponibles* », voire sont « *loin de la vie quotidienne du pôle* ». Même au sein d'Aerospace Valley et d'Agri Sud Ouest Innovation, nos interlocuteurs considèrent que les PME ont « *le nez dans le guidon* », « *la tête sous l'eau* » et ne peuvent pas (faute de temps) s'impliquer autant qu'une grande entreprise qui peut se permettre de mettre quelqu'un à disposition pour se faire représenter au sein d'un pôle. Une chargée de mission de Qualiméditerranée nous explique comment un des anciens présidents du pôle, dirigeant d'une PME, peinait à se rendre disponible pour le pôle.

*« Avec trente personnes à gérer, des carnets de commandes à suivre (...) Il en avait clairement marre de se coltiner les conseils d'administration de Qualimed ! C'est très difficile pour des responsables de PME de dégager du temps pour se bouger dans les pôles. »*  
(Un chargée de mission, pôle Qualiméditerranée, septembre 2012)

Signe de cette difficulté, les *turn-overs* dans la gouvernance de ces pôles, et en particulier pour Qualiméditerranée, sont bien plus importants que dans d'autres pôles. Alors qu'Aerospace Valley et Agri Sud Ouest Innovation ont connu deux présidents en plus de dix ans, Qualiméditerranée en a déjà connu plus de cinq.

Trois principales caractéristiques résultent du fait que les pôles sont dirigés par des PME.

La première se situe dans le manque d'appropriation du pôle par les acteurs industriels. En effet, avoir des membres et des administrateurs industriels ne suffit pas, encore faut-il que ces industriels s'investissent dans le pôle. Par exemple, les DAS ou les clubs d'innovation ne fonctionnent pas très bien dans les pôles Qualiméditerranée et Xylofutur. Ils ne sont pas cités par nos interlocuteurs comme des moments d'incubation des projets. Un chargé de mission de Qualiméditerranée nous explique que la tentative d'impulser des clubs de l'innovation (action reprise au pôle Agri Sud Ouest Innovation) n'a pas abouti.

*« En ce qui concerne l'accompagnement du réseau, avant mon arrivée, c'était très ponctuel. Ils ont essayé de monter des clubs d'innovation comme le fait Agri Sud Ouest Innovation, mais ça n'a pas été très pérenne. Bon, je trouve l'idée de ces clubs intéressante parce que les gens n'ont pas tant d'opportunités que ça pour échanger sur des thèmes qui les intéressent de façon transversale. Mais sans parler de club d'innovation, moi, mon but c'est déjà que chaque mois, il y ait quelque chose qui se passe entre les membres. »* (Un chargé de mission, pôle Qualiméditerranée, décembre 2011).

En ce sens, les industriels n'utilisent pas le pôle comme un outil pour le développement de leur filière. Le directeur de Xylofutur nous explique que la vocation des pôles de compétitivité est d'être approprié et utilisé par les industriels pour servir leur développement. Il regrette

que ce ne soit pas le cas de Xylofutur.

*« Il faut que les industriels se rendent compte que c'est à eux de s'appropriier les pôles. Par exemple, IAAR est peut-être "Le" pôle où la filière s'est bien appropriée le pôle et l'a pris comme un outil. Les industriels se sont dit : il faut que le pôle soit à Bruxelles, à Paris, et qu'on fasse des choses, qu'on mette en place notre stratégie, qu'on fasse des gros projets de plateforme pour nous, etc. pour servir leurs intérêts. De l'extérieur, on dirait presque le service parapublic de la filière de la chimie végétale. C'est la même chose pour Aerospace Valley. C'est un outil de la filière. Mais malheureusement, je ne sens pas ça dans Xylofutur. »* (Directeur de Xylofutur, septembre 2013).

La deuxième caractéristique, liée à la première, réside dans la trop grande place laissée à l'équipe dans la définition de la stratégie du pôle. En effet, les industriels étant peu moteurs dans la construction de la stratégie et des actions du pôle, l'équipe a tendance à *« leur mâcher le travail »*, à *« être force de proposition »* (d'après les chargés de mission travaillant dans ces pôles). Toutefois, ce travail ne fait que déplacer le problème, car les industriels se sentent d'autant moins acteurs du pôle qu'ils ne participent ni à la construction de la stratégie ni aux actions à mettre en œuvre. Par exemple, le chargé d'animation de Qualiméditerranée regrette que *« la gouvernance se repose trop sur la cellule opérationnelle »*. Alors que pour lui, *« ce qui fait vivre un pôle, c'est l'organe de gouvernance, c'est l'implication des entreprises, c'est leur vision... Parce qu'il n'y a qu'elles qui peuvent dire ce que sera leur marché demain, leurs difficultés en termes d'innovation, etc. Nous, on est sur le terrain, mais on n'est pas dans la vie des entreprises tous les jours. (...) Il faut arriver à trouver ce juste équilibre entre les impliquer, sans leur demander trop d'investissement en temps et de ne pas se substituer à eux non plus. C'est très difficile. »* (Un chargé de mission, pôle Qualiméditerranée, septembre 2012).

Enfin, une troisième caractéristique tient à un manque de poids des PME dans les négociations locales. En effet, alors que nous avons vu que les grands donneurs d'ordre aéronautiques entretenaient des relations privilégiées avec les acteurs politico-administratifs locaux, force est de constater que les PME n'ont pas autant de poids. Nos interlocuteurs parlent souvent d'un manque de *« force de frappe »* quand ils se comparent à des pôles portés par des grandes entreprises comme Aerospace Valley.

*« Ils sont forts parce que politiquement, ils ont une force de frappe. Aujourd'hui, nous notre tissu ce n'est pas ça du tout ! On n'a pas une boîte qui porte le pôle. On est un réseau de PME. Et du coup, on a une gouvernance qui est très éparse, avec une force de frappe qui est différente et des enjeux qui ne sont pas toujours les mêmes selon les entreprises. »* (Un chargé de mission, pôle Qualiméditerranée, septembre 2012)

Dès lors, cette caractéristique - d'être porté et représenté par des PME – représente indéniablement une contrainte et une limite pour les pôles Qualiméditerranée et Xylofutur par rapport aux pôles dirigés par des grands industriels. Abordons désormais leur fonctionnement.



## 1.2 Problème de fonctionnement : des pôles accolés à d'autres structures

Peu soutenus par les collectivités (chapitre 4), les pôles Qualiméditerranée et Xylofutur fonctionnent à partir de petits budgets qui ne leur permettent pas de recruter une équipe d'animation dans leurs premières années. Or, nous avons vu avec le pôle Aerospace Valley que la puissance (taille, organisation, compétence) de l'équipe opérationnelle du pôle, secretariat de la méta-organisation, est une des conditions de sa capacité de régulation et *in fine* de son autonomie. Les évaluations de 2008 et 2012 reprochent entre autres aux deux petits pôles d'avoir une structuration trop proche des organismes qui avaient soutenu leur candidature en 2005. En 2008, à la suite de la première évaluation, l'État recommande à ces deux pôles de se désolidariser de ces structures préexistantes (et de s'individualiser). Dès lors, la capacité d'un pôle à se consolider serait fortement liée, du point de vue du législateur, à sa capacité à fonctionner en propre, à avoir une équipe opérationnelle dédiée. En effet, à la différence d'Aerospace Valley, où les associations préfigurant le pôle avaient fusionné et s'étaient fondues dans ce dernier, les pôles Qualiméditerranée et Xylofutur coexistent au côté des structures qui les ont portés : Agropolis pour le premier, et la FIBA pour le second. Les fonctionnements des deux pôles sont très dépendants de ces structures au départ. À titre d'exemple, Qualiméditerranée fonctionne jusqu'en 2008 avec un directeur travaillant par ailleurs à Agropolis. Tandis que Xylofutur fonctionne jusqu'en 2009 avec un directeur à mi-temps, par ailleurs directeur de la FIBA. Comparons la structuration de ces deux équipes.

### 1.2.1 Qualiméditerranée et Agropolis

Jusqu'en 2008, le pôle Qualiméditerranée fonctionne sans vraiment d'équipe dédiée. Des personnels d'Agropolis et de la FRCA sont mis à disposition à temps partiel pour travailler dans le pôle, en plus de leur activité principale. Leur mission consiste à animer le réseau de membres du pôle dans l'objectif de faire émerger des projets collaboratifs d'innovation. À partir de 2009, à la suite de la première évaluation qui relègue le pôle dans la catégorie des moins performants, une cellule opérationnelle plus autonome se constitue progressivement à la faveur d'un changement de président. Un nouveau directeur est mis à disposition par la Cci de Nîmes jusqu'en 2010. Il recrute un chargé de mission en 2008, puis deux autres en 2009 grâce à un soutien accru du conseil régional qui lui permet de financer des ressources humaines sur le budget du pôle. L'objectif est de redresser la barre après l'évaluation et de désolidariser le pôle d'Agropolis. Dès 2009, le pôle compte alors une équipe dédiée de cinq équivalents temps plein (en comptant l'assistante du pôle) dont quatre sont financés sur le budget du pôle. L'équipe du pôle se détache ainsi progressivement d'Agropolis.

Soulignons que si Agropolis fait toujours partie de la gouvernance du pôle, la nouvelle équipe arrivée en 2009 remet presque en question son attachement au pôle. D'après nos entretiens, la nouvelle équipe travaille peu avec Agropolis et préférerait être hébergé à SupAgro où la proximité avec les industriels serait favorisée, comme l'illustre l'extrait d'entretien suivant :

« On est hébergé dans les locaux d'Agropolis à qui on paie un loyer. Mais finalement Agro-

*polis, ils gèrent beaucoup d'administratif, ce ne sont pas des chercheurs ni des entreprises. Je pense qu'on ferait mieux - en termes d'efficacité - d'être dans les locaux de Montpellier SupAgro, à l'école d'ingénieur parce qu'il y a quelques entreprises qui sont implantées là-bas, il y a la pépinière "CapAgro" et tous les chercheurs sont là-bas. Et nous, avec qui on monte des projets ? C'est surtout avec les chercheurs et les entreprises. Finalement, on ne travaille pas trop avec Agropolis, à part en termes de communication.»* (Un chargée de mission, pôle Qualiméditerranée, septembre 2012)

Il est intéressant de noter que suite à l'évaluation de 2012, où le pôle est à nouveau classé parmi les moins performants, une part importante de l'équipe qui se constitue en 2009 (à savoir trois chargés de mission) quitte progressivement le pôle entre 2012 et 2013 pour aller à SupAgro. Ce transfert de compétences résonne particulièrement avec la citation précédente et témoigne d'un certain désintérêt pour le pôle à la suite d'une seconde évaluation négative.

### 1.2.2 Xylofutur et la FIBA

Du côté de Xylofutur, de la même manière, le pôle fonctionne sans équipe dédiée jusqu'en 2008. Deux personnes travaillent dans le pôle : un directeur à mi-temps (qui dirige en même temps la FIBA), et un vice-président, retraité et bénévole, venant de l'université de Bordeaux. Avec 1,5 Etp non financé sur le budget du pôle, Xylofutur possède une des plus petites équipes de pôle en France. Le fait que le directeur du pôle soit également directeur de la FIBA, syndicat professionnel, marque une proximité importante entre les deux structures. Cette proximité est originale pour un pôle de compétitivité, et encore plus pour un pôle aquitain. En effet, nous avons vu que les pôles aquitains soutenus par le conseil régional avaient bénéficié (à l'exception de Xylofutur) d'un soutien opérationnel (en termes de mise à disposition de ressources humaines) de la part de l'agence régionale de développement (chapitre 4 et 5). Nous avons aussi souligné dans le chapitre 5 que Xylofutur n'avait pas été soutenu opérationnellement par 2ADI, mais s'était rapproché de la FIBA, syndicat professionnel, pour plusieurs raisons. D'abord, l'agence 2ADI ne s'occupait pas à l'époque de la filière bois et n'avait pas les compétences pour accompagner l'émergence d'un pôle bois. Ensuite, si le conseil régional n'était pas très enthousiaste à l'idée de soutenir cette filière bois, la FIBA quant à elle s'était vite rapprochée de Cap Forest (consortium de recherche à l'origine de l'initiative) pour soutenir la candidature du pôle. Revenons dès lors sur le positionnement ambigu du pôle par rapport à la FIBA au moment de son émergence.

Le vice-président du pôle nous indique que les statuts de la gouvernance sont « *verrouillés* » pour que les fédérations professionnelles telles que la FIBA ne s'approprient pas le pôle, et pour que celui-ci garde une certaine « *indépendance* » :

*« Ce que je craignais, en particulier pour un pôle comme le nôtre, c'est que ce pôle soit repris en main par ce qu'on appelle des fédérations professionnelles, telles que la FIBA par exemple, qui ont un rôle historique - qui est essentiellement un rôle d'information sur l'origine fiscale et sociale des entreprises. »* (Vice-président du pôle Xylofutur, décembre 2011)

Il nous explique comment il a participé à structurer la gouvernance du pôle de telle sorte que « *les fédérations ne mettent pas la main sur ces affaires-là et que les positions ne soient utilisées que par des acteurs industriels ou des chercheurs, à titre quasiment personnel, au titre de leur industrie* ». Il explique ce choix en avançant l'idée que le fonctionnement de ces fédérations professionnelles relève d'un « *système antérieur* », où « *l'inertie gouverne* »<sup>184</sup>. Il souligne dès lors l'importance de donner « *les clés* » du pôle à des chercheurs et des industriels.

Toutefois, au-delà de la volonté du vice-président et de ce que prévoient les statuts de l'association, nous constatons que le pôle se structure dans une grande proximité avec la FIBA. D'abord, d'un point de vue opérationnel, faute de moyens pour recruter un directeur en propre, le directeur de la FIBA devient directeur à mi-temps du pôle jusqu'en 2011 (soit pendant six ans). Ensuite, du point de vue de la gouvernance, la FIBA est représentée à trois titres dans le conseil d'administration du pôle. D'abord, en tant que structure dans le collège « *institutions et professions* » où elle a un siège. Ensuite, dans le collège des « *entreprises* » où son représentant (Paul Lesbats, alors élu à la FIBA) a un siège au titre de dirigeant de la PME Lesbats LSA. Enfin, ce dernier est également Trésorier du pôle et intègre son bureau. Ainsi, on peut penser que via ce cumul des mandats, la FIBA a une influence plus importante que prévu dans le pôle.

Soulignons toutefois que cette caractéristique tend à évoluer. Le nouveau directeur du pôle qui arrive en 2011 s'attache particulièrement à désolidariser les deux structures. Ce qui va dans le sens du souhait de Pierre Morlier qui avait participé à la construction des statuts de l'association :

*« Je pense, avec le recul, qu'il aurait fallu le faire il y a quelques années, il aurait fallu changer beaucoup plus vite ! Mais bon, le contexte local, les pouvoirs locaux... C'est un directeur « tout court » qui aurait dû arriver en 2008. Parce que là, on commence à être pas trop mal, mais on est en retard par rapport à la structuration des autres pôles. »*  
(Directeur du pôle Xylofutur, septembre 2013)

Comme pour Qualiméditerranée, la désolidarisation et l'individualisation du pôle Xylofutur passent par la constitution d'une équipe opérationnelle en propre. Ce qui, par manque de moyens, faisait défaut au pôle jusqu'en 2008 voire 2012. En effet, en 2008, une chargée de communication et d'animation ainsi qu'une assistante à mi-temps sont recrutées dans le pôle. Avec l'arrivée du nouveau directeur en 2011, et à la suite de l'évaluation qui relègue le pôle dans la catégorie des « *moins performants* », une nouvelle vague de recrutement permet de recruter trois chargés de projets, remontant ainsi l'équipe à six équivalents temps plein (ce qui représente toujours une moyenne basse au plan national). Cette étape de recrutement est rendue possible grâce à une subvention importante de la part des services déconcentrés (Direccte et Draaf) qui soutiennent le pôle à la suite de l'évaluation. Un de ces recrutements est d'ailleurs financé par une action collective coordonnée par la Direccte. Ainsi, le démarrage de ces deux pôles révèle plusieurs choses :

184. « *Parce que tout est voté. On achète un câble, c'est voté (...)* C'est la démocratie dans son côté le pire ».

- D’abord, ces pôles initiés par des regroupements académiques semblent peu appropriés par les acteurs industriels.
- Ensuite, pour pallier à ce manque d’appropriation, et par manque de moyens (et de soutien des conseils régionaux), ces pôles se sont développés en lien avec des structures préexistantes qui leur permettait de fonctionner à moindre coût.
- Enfin, ce type de structuration n’est pas accepté par l’État qui sanctionne les pôles au travers des évaluations et leur demande de se désolidariser de ces structures. En effet, dans un objectif de lutte contre les effets d’aubaines, l’État voit d’un mauvais œil le fait que les pôles de compétitivité qu’il finance soient adossés à d’autres structures. Notons simplement que certaines porosités gênent plus que d’autres. Par exemple, les porosités soulignées au chapitre 7 entre le pôle Aerospace Valley, la Direccte et les donneurs d’ordre, ne posent pas de problème au législateur. Par ailleurs, nous verrons au chapitre 10 que le pôle Route des lasers fonctionne en grande partie grâce à l’agence régionale de développement. Cette porosité ne semble pas gêner non plus.

Dans cette perspective, les organismes professionnels ou sectoriels « *traditionnels* » sont perçus comme des outils de filière d’une génération antérieure. Tout se passe comme si le législateur (et de nombreux acteurs politico-administratifs) tenait à mettre les pôles de compétitivité à distance de ces organismes. Cette remarque nous rappelle les propos tenus par le président de l’association française des pôles de compétitivité concernant les « *structures vieillissantes* » du développement économique local (chapitre 6, page 275). Toutefois, rappelons que si l’État se sent légitime pour intervenir dans le fonctionnement des pôles Qualiméditerranée et Xylofutur, c’est aussi et surtout parce qu’ils obtiennent de mauvais résultats aux évaluations nationales (contrairement aux autres cités ci-dessus). Dès lors, parmi d’autres éléments, le fait d’être accolé à une structure est pénalisant et pénalisé. Interrogeons-nous désormais sur les déterminants de ces évaluations. Sur quoi l’État se base-t-il pour évaluer et noter les pôles ?

## 2 Mauvaise évaluation : la mise sous tutelle des pôles mal notés

Les pôles de compétitivité sont évalués à l’issue de périodes déterminées sur laquelle sont définis les financements publics (2005-2008 ; 2009-2012 ; 2013-2018). L’État lance un appel d’offres et sélectionne un cabinet indépendant à qui il confie l’audit. La première évaluation est réalisée par les cabinets BCG et CM International, la seconde par Erdyn, Technopolis Group-ITD et Bearing Point. S’intéresser aux critères d’évaluation est d’autant plus important qu’un mauvais classement a des impacts directs sur le fonctionnement des pôles et leur stratégie. Ils sont concrètement mis sous tutelle et sont susceptibles d’être délabellisés. Or, les critères de cette évaluation ne sont pas clairs. En effet, notre enquête auprès des pôles mal classés révèle quelques incompréhensions de leur part concernant le processus (et les critères) d’évaluation et de notation des pôles de l’évaluation de 2012 en particulier. Revenons désormais sur les critères (peu transparents) de l’évaluation d’une part,

et sur ses conséquences (très concrètes) d'autre part. Ce détour par le processus d'évaluation et ses conséquences nous permet de mieux appréhender les difficultés des pôles à se consolider.

## 2.1 Un processus d'évaluation peu transparent en 2012

Si le processus d'audit est relativement clair, celui de la notation des pôles pose problème aux acteurs rencontrés. En effet, l'audit se déroule sans surprise. Les cabinets sélectionnés audient les pôles. Ils mènent des entretiens avec les chefs de projets, avec la direction, le bureau, etc. Ils passent en revue la comptabilité, la stratégie, les objectifs, les finances, les actions au niveau national, international, etc. Ils réalisent une restitution circonstanciée sur différents points avec des remarques écrites, des appréciations. Par exemple en 2012, pour Xylofutur l'appréciation concernant les projets de R&D mentionnait « *malgré le manque de moyen et l'équipe réduite, le pôle a atteint ses objectifs en termes de projets* ». Or, plusieurs points posent problème aux acteurs rencontrés parmi les pôles mal classés. Le premier élément souligné concerne le découplage entre l'audit et les engagements actés dans les contrats de performance. Le second concerne le découplage entre l'audit et la notation. Enfin, un troisième point concerne le découplage entre le nombre de projets FUI mis en place et la notation.

### 2.1.1 Des audits découplés des contrats de performance

Les acteurs rencontrés parmi les pôles mal classés (Qualiméditerranée et Xylofutur) soulignent tous que l'audit comme la notation se réalisent de manière tout à fait découplée par rapport au contrat de performance et aux objectifs que le pôle s'assigne en accord avec les représentants de l'État et du conseil régional. Cette remarque concerne uniquement l'évaluation de 2012, car les contrats de performance n'existaient pas au moment de l'évaluation de 2008. Les équipes des pôles, mais aussi leurs partenaires locaux, semblent tout à fait surprises par les résultats de l'évaluation, car dans les deux cas ils pensaient avoir tenu leurs objectifs. Pour Xylofutur, le pôle aurait été sanctionné par un manque d'actions sur le volet international alors qu'ils avaient acté dans le contrat de performance qu'ils se focaliseraient sur les actions au niveau national. Pour Qualiméditerranée, c'est le manque de projets structurants (plates-formes d'innovation) qui aurait pénalisé le pôle, comme l'indiquent les deux extraits d'entretiens suivants :

*« Par exemple, les reproches qui nous ont été faits durant l'audit, c'est surtout sur le volet international. Mais le pôle ne pouvait pas. On était trois à l'époque, avec une seule personne permanente. Comment le pôle pouvait avoir une aura internationale ? Et nous l'avons vécu d'autant plus difficilement que quand nous avons écrit les contrats de performance en 2008, - donc c'est un document signé par l'État, le conseil régional et les pôles... nous avons précisé à ce moment-là dans le contrat que vu la taille de l'équipe, nous ne pouvions pas nous inscrire sur des indicateurs à l'international. Ça avait été acté. Et ça n'a pas empêché l'État de nous noter sur un domaine sur lequel on n'était pas censé travailler. »* (Un chargée de mission, pôle Xylofutur, septembre 2013)

« C'est à dire que dans notre feuille de route, signée en 2010 pour trois ans - donc contractualisation avec l'État et les collectivités et engagement des deux côtés - il n'est marqué nulle part que le pôle devait s'engager sur les projets structurants, type PFMI, PSPC. Ce n'était pas dans notre contrat de performance, tout simplement parce qu'on a déjà beaucoup d'outils en région, et c'est la même chose pour la formation... et on s'est fait saquer là-dessus. Car on a bien vu que les pôles l'ayant fait ont gagné des points. C'est évident. Du coup, on se trouve pénalisé parce qu'on n'a pas pu justifier d'actions en ce sens. Les organismes en région font déjà énormément de choses en termes de formation, on ne va pas refaire leur travail! De même, on a déjà des plates-formes, autant les utiliser. » (Un chargé de mission, pôle Qualiméditerranée, septembre 2012)

### 2.1.2 Une notation découplée de l'audit

Le second point mis en avant par les acteurs réside dans le découplage entre l'audit et le classement des pôles. À l'issue de l'audit de 2008, les cabinets CBG et CM International avaient classés les pôles en trois catégories :

- ceux ayant « atteint les objectifs de la politique des pôles de compétitivité » (39) (BCG, CMI 2008) ;
- ceux ayant « atteint partiellement les objectifs de la politique des pôles de compétitivité et [devant] travailler à l'amélioration de certaines dimensions de leur action » (19) (BCG, CMI 2008) ;
- ceux qui pourraient tirer parti d'une reconfiguration en profondeur (13), dont 6 ont été délabellisés (BCG, CMI 2008).

En 2012, le processus est différent. Ce n'est pas le cabinet de conseil qui classe les pôles dans son rapport d'évaluation, mais l'État. Autrement dit, le classement est réalisé après l'audit et publié lors d'un communiqué de presse par des acteurs étatiques, et non plus par un cabinet considéré comme indépendant. Les acteurs rencontrés signalent ainsi un certain manque de transparence sur les modalités de leur notation et de leur classement. Ils n'identifient pas forcément les sphères étatiques qui réalisent le classement et parlent d'un « décalage » entre les appréciations de l'audit et les notes données aux pôles :

« Ce ne sont pas les mêmes personnes qui auditent et qui notent. Et c'est bien là le problème. Autant je trouve normal que ce ne soit pas nos interlocuteurs en région, à la DGCIS, ou au ministère de l'Agriculture parce que parfois il y a des liens affectifs qui se créent. Mais c'est quand même paradoxal de mon point de vue que les auditeurs, qui sont des personnes censées être objectives, ne soient pas aussi ceux qui donnent les notes. » (Un chargée de mission, pôle Xylofutur, septembre 2013)

Si les témoignages font d'abord émerger l'insatisfaction des pôles à recevoir une mauvaise évaluation, il est tout de même possible de faire émerger certaines discordances tangibles dans les instruments utilisés par l'État. Pourquoi mettre en œuvre des contrats de performance si les évaluations nationales ne se focalisent pas sur ces contrats pour évaluer les actions du pôle? Et par ailleurs, pourquoi sous-traiter l'audit si les acteurs étatiques restent les

responsables de la notation des pôles ?

S'il est difficile de répondre à ces questions, considérons néanmoins que la première question est liée à l'ambiguïté constitutive des pôles de compétitivité (développée pour mémoire au chapitre 2). Représentent-ils des instruments de politique publique (inerte et pouvant être évalué au travers d'une même grille de critères) ou bien des acteurs du développement local ayant une stratégie propre ? Dans la première proposition, le fait que le pôle signe un contrat de performance (comprenant une feuille de route stratégique propre) avec le préfet et le président du conseil régional est relativement inutile (si ce n'est contradictoire). Dans la seconde, c'est la grille d'évaluation unique qui est remise en question. En effet, l'évaluation nationale vise des critères de performance des pôles de compétitivité (selon une grille unique) et non pas leur valeur ajoutée dans un contexte donné. Nous considérons cette variable de la performance trop dépendante de la performance des entreprises membres des pôles pour pouvoir la considérer comme une évaluation des pôles en tant que telle. Dans cette perspective, il serait tout à fait normal qu'un pôle porté par les donneurs aéronautiques soit plus performant qu'un pôle porté par des PME issues de filières low-tech. Enfin, examinons désormais comment le critère principal retenu pour ces évaluations nationales (le nombre de projets FUI financés) n'est pas toujours le déterminant principal des notations.

### 2.1.3 Des classements découplés des résultats en termes de projets collaboratifs d'innovation

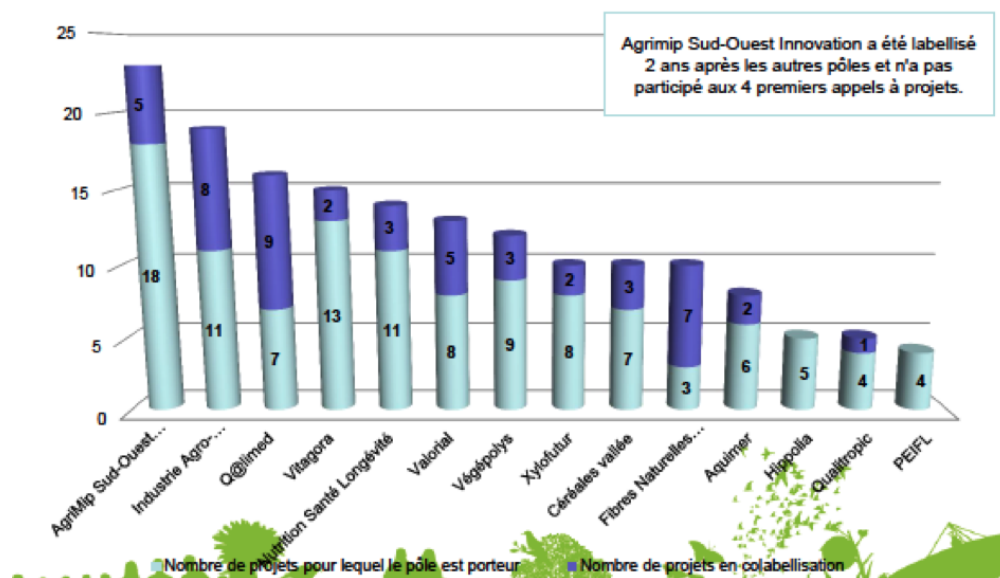
Quels sont les critères de l'évaluation ? Si les objectifs atteints dans le cadre du contrat de performance et les appréciations de l'audit ne comptent que partiellement, par rapport à quels critères les pôles sont-ils évalués ? Comme nous l'avons souligné dans le chapitre 3, les évaluations nationales triennales ont pour objectif de comparer les pôles entre eux et non pas de les évaluer par rapport à une situation préexistante. Lors de l'évaluation de 2008, sur les treize derniers pôles, six ont été délabellisés. Il s'agit de faire en sorte que les pôles restent « *compétitifs* ». D'après les services déconcentrés de la DGCIS (Direccte), garants de la mise en œuvre de la PPC, l'élément principal faisant la valeur ajoutée des pôles de compétitivité reste le projet FUI.

*« Le FUI c'est la seule chose qui différencie fondamentalement un pôle de compétitivité d'un cluster [lambda]. Un pôle qui ne sort pas de FUI, la question se pose clairement : est-ce que vous ne seriez pas mieux d'être un cluster financé par les conseils régionaux. Si vous ne sortez pas de FUI, c'est que vous n'êtes pas en mesure de sortir des projets d'ampleur nationale et quelle est la pertinence de l'État d'aller soutenir des choses qui sont en fait des clusters d'animation régionale ? »* (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

Ainsi, nous retenons que les pôles sont évalués les uns par rapport aux autres, en fonction du nombre de projets FUI qu'ils arrivent à faire émerger. Toutefois, si l'on compare les pôles dans les domaines agricoles, agroalimentaires et forestiers du point de vue de ces projets FUI, nous ne retombons pas non plus sur les mêmes résultats que l'évaluation de 2012. Le

pôle Qualiméditerranée reste particulièrement perplexe devant son classement. Il fait partie des pôles jugés parmi les « *moins performants* » alors même que ses résultats en nombre de projets collaboratifs d'innovation retenus au FUI sont relativement bons.

FIGURE 11 – Nombre de projets FUI par pôle sous tutelle du ministère de l'Agriculture



Source : d'après une présentation du pôle Agri Sud Ouest Innovation, octobre 2012

En effet, il est troisième sur les quatorze pôles sous tutelle du MAAF (Figure 11), si l'on compte les projets co-labellisés avec un autre pôle, soit devant sept pôles qui ont été mieux classés que lui<sup>185</sup> (Végépolys, Céréales Vallée, Aquimer, Nutrition Santé Longévité, PEIFL, Valorial et Vitagora). De plus, en tenant compte uniquement des projets qu'il a labellisés seul, le pôle Qualiméditerranée est en 8-9ème position, soit toujours mieux placé que trois pôles qui ont été mieux classés que lui (Céréales Vallée, Aquimer et PEIFL). Cet examen souligne qu'au-delà des discours de la DGCIS, les projets collaboratifs d'innovation ne sont qu'un critère parmi d'autres de la notation des pôles.

Cette contradiction résonne particulièrement avec les incompréhensions et les distorsions que nous avons relevées dans le chapitre 6 concernant les attentes des acteurs politico-administratifs. De manière générale, les acteurs rencontrés ont du mal à décrypter les attentes, mais aussi les règles, parfois informelles, de la politique des pôles. Cela témoigne d'un certain tâtonnement de la part des autorités publiques quant à la mise en œuvre de la politique des pôles, mais aussi d'un certain manque de communication ou d'information vers certains pôles, comme l'illustre l'extrait suivant :

« L'évaluation c'est vraiment très bien passée, dans une bonne ambiance, tout était positif. Les entreprises ont bien mis en avant le pôle. Donc on a été d'autant plus surpris

185. Les pôles mentionnés dans l'histogramme sont classés de cette façon en 2012. « Très performants » : IAR, Agri Sud Ouest Innovation, Vitagora ; « performants » : Végépolys, Céréales Vallée, Aquimer, NSL, PEIFL, Valorial ; et enfin « moins performants » : Fibres, Hippolia, Xylofutur, Qualiméditerranée et Qualitropic.



*en recevant les résultats. (...) La politique publique n'est pas claire du tout. Et c'est au moment des évaluations qu'on se rend compte que des choses qu'on n'avait pas forcément remarquées sont importantes. C'est pour ça qu'on a autant de fonctionnements différents que de pôles.»* (Qualiméditerranée, 2012)

Enfin, si le processus d'évaluation, de l'audit au classement, semble discordant et peu transparent, les effets de la notation sont tout à fait concrets. En effet, les pôles classés « *les moins performants* » sont placés en période probatoire au cours de laquelle ils doivent démontrer leur valeur ajoutée. Durant cette période, l'administration en profite pour contrôler de plus près leur fonctionnement et intervenir via des recommandations diverses. Ces pôles peuvent alors être considérés comme mis sous tutelle, car le non-alignement avec les orientations suggérées les menace de délabellisation. Notons que s'il y a eu six délabellisations à la suite de l'audit de 2008, aucune n'est enregistrée en 2013. Toutefois, certaines fusions ont eu lieu comme celle entre les pôles Fibres et Alsace EnergieVie et celle recommandée (mais non réalisée) entre Qualiméditerranée et le PEIFL. Nous observons que l'État intervient à deux niveaux suite à une mauvaise évaluation des pôles. D'une part, il intervient dans leur fonctionnement, en leur recommandant par exemple de constituer leur équipe opérationnelle en propre, comme nous l'avons déjà vu. D'autre part, il intervient dans la définition du périmètre des pôles. Ce que nous développons maintenant.

## 2.2 Les effets d'une mauvaise évaluation : l'État intervient dans la définition du périmètre des pôles

L'annonce d'une mauvaise évaluation rime avec remise en question de la gouvernance, du fonctionnement et de la stratégie des pôles. Les présidents du pôle Qualiméditerranée changent à l'issue de chacune des évaluations. Nous avons aussi vu comment les équipes de Qualiméditerranée et Xylofutur se constituent en réaction aux mauvais résultats des pôles en 2008 et 2012. Les acteurs rencontrés parlent « *d'électrochoc* », de « *coup dur* », mais aussi d'une occasion pour remettre à plat leur organisation, et d'éprouver leurs soutiens et ainsi de se consolider. Les recommandations de l'État concernent souvent le fonctionnement du pôle, les actions qu'il doit développer (développer plus d'actions à l'international pour Xylofutur, plus de projets structurants pour Qualiméditerranée), mais également son périmètre à la fois thématique et géographique. Ainsi à l'issue de l'évaluation de 2008, le ministère de l'Agriculture recommandait à Industrie Pin Martitime du Futur (IPMF) de s'ouvrir à toutes les essences de bois pour devenir Xylofutur et avoir un périmètre national plutôt que régional. Au même moment, il demande à Qualiméditerranée de se rapprocher du PEIFL (pôle européen des fruits et légumes), autre pôle agroalimentaire de la région voisine (PACA). Ces intrusions/interventions révèlent que les pôles ne sont pas libres de leur positionnement et surtout que la gestion du périmètre (géographique et thématique) est enjeu de pouvoir et d'appropriation. La question du périmètre ou des frontières des pôles résonne dès lors clairement avec la capacité des pôles à construire leur territorialité. Si nous avons vu dans les chapitres 7 et 8 qu'Aerospace Valley et Agri Sud Ouest Innovation en ont la capacité, la situation est différente pour Qualiméditerranée et Xylofutur.

### 2.2.1 Le pôle Xylofutur pris entre les ministères de l’Agriculture et de l’Industrie : une vocation nationale ou régionale ?

Dès sa labellisation, Xylofutur, seul pôle de compétitivité de la filière Bois, est devenu une opportunité pour le ministère de l’Agriculture pour moderniser et soutenir cette filière. En d’autres termes, il fait partie des quatorze pôles suivis par le MAAF, mais son périmètre thématique – sur le bois – lui vaut un positionnement original. Labellisé Industries du Pin maritime du Futur en 2005, le ministère de l’Agriculture lui recommande de s’élargir aux autres essences de bois à la suite de la première évaluation. Il devient ainsi Xylofutur en 2008 avec un périmètre thématique élargi. Ce changement de nom et de stratégie lui permet de s’ouvrir à d’autres adhérents et d’élargir son périmètre au départ focalisé sur la forêt des Landes. Cependant, si le ministère de l’Agriculture pousse le pôle à avoir une vocation plus nationale, le ministère de l’Industrie n’est pas du même avis et incite le pôle (surtout depuis l’évaluation de 2012) à rester concentré sur son périmètre régional (Aquitaine). Ainsi, le positionnement territorial du pôle fait débat au sein de l’État et les deux tutelles du pôle le tiraillent tout comme nous l’avons vu pour Agri Sud Ouest Innovation (chapitre 6). Toutefois, à la différence d’Agri Sud Ouest Innovation, on remarque que le pôle Xylofutur peut moins se permettre de court-circuiter l’avis d’une de ses tutelles, et l’occurrence celui de la Direccte. En effet, alors qu’on a vu dans le chapitre précédent qu’Agri Sud Ouest Innovation s’était positionné et avait choisi ses soutiens afin d’être relativement indépendant de la Direccte et donc de la DGCIS, Xylofutur n’a pas les ressources pour revendiquer la même chose. Alors qu’il souhaiterait élargir son périmètre et suivre les instructions du ministère de l’Agriculture, le fait qu’il soit mal classé et en période de probation limite sa capacité à se positionner. La Direccte lui impose « *l’interdiction d’aller démarcher activement hors de la région* ». « *L’impératif* » du point de vue de la Direccte est que le pôle « *[réussisse] à être au cœur de son écosystème au niveau régional* » (Direccte Aquitaine, 2013). L’extrait d’entretien suivant exprime ce conflit entre les deux tutelles sectorielles du pôle :

*« Il y a eu des problèmes de divergence entre l’Agriculture et l’Industrie, l’arbitrage ayant été gagné par le côté Industrie. Enfin « gagné », il ne faut pas dire ça, mais c’est quand même la DGCIS qui copilote le GTI. En gros, le MAAF leur demande d’aller prospecter aux quatre coins du monde pour augmenter leurs adhérents alors que nous on préfère qu’ils se concentrent sur l’Aquitaine et qu’ils soient pertinents en Aquitaine (...) Ça a fini en débat à Paris pour trouver un arbitrage entre les correspondants des différents ministères. Et on en a conclu que le pôle n’en a sans doute pas la capacité. Et ça reviendrait à couler le pôle. J’en suis persuadé. »* (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

En conséquence, le pôle peine à se positionner par rapport à ces injonctions contradictoires. Pour essayer de satisfaire les deux tutelles, le directeur du pôle nous explique qu’ils ont essayé de trouver un compromis en s’ouvrant dans un premier temps aux régions limitrophes à la région Aquitaine avec lesquelles il y a « *une logique économique et une logique de massif forestier* » (c’est-à-dire Midi-Pyrénées, Limousin et Poitou-Charentes). Or, la Direccte refuse

cette ouverture. « *La DGCIS m'a demandé d'enlever ce paragraphe de ma feuille de route. Juste pour vous dire à quel niveau ils en sont dans l'ancrage territorial.* » (Directeur du pôle Xylofutur, septembre 2013). Toutefois, le directeur du pôle reconnaît ne pas appliquer à la lettre le contenu de cette feuille de route. « *Ils savent que je le fais, je leur ai dit. Mais il ne faut pas que ce soit écrit* » (ibidem.).

Nous retenons de cette anecdote que l'État tente d'intervenir dans la définition du périmètre du pôle Xylofutur à l'issue de sa mauvaise évaluation en 2012. Le pôle peut ainsi être considéré mis sous tutelle. Or, étant financé par le ministère de l'Agriculture, les recommandations des acteurs étatiques (ministère de l'Agriculture *versus* ministère de l'Industrie) ne convergent pas. Le premier recommande au pôle d'étendre son périmètre, tandis que le second lui recommande au contraire de se concentrer sur son assise régionale, ce qui complique d'autant plus le positionnement du pôle. Toutefois, nous soulignons que la dernière citation du directeur du pôle (ci-dessus) est un signe de découplage ponctuel et donc de vie propre du pôle. Xylofutur s'affirme progressivement vis-à-vis de ses tutelles.

## 2.2.2 L'injonction à se rapprocher du pôle PEIFL pour Qualiméditerranée

En ce qui concerne Qualiméditerranée, c'est également à l'issue de l'évaluation de 2008 que le ministère de l'Agriculture émet quelques recommandations au pôle. Cette fois, il s'agit pour lui de se rapprocher du Pôle Européen des Fruits et Légumes (PEIFL), défini sur des régions voisines du pôle (PACA et Rhône Alpes) et sur un périmètre thématique proche. Une étude est alors menée, en 2010, par le cabinet CM International, qui les avait audités auparavant, sur la possibilité d'une fusion entre les deux pôles. Il s'agit dans un premier temps de voir si les positionnements stratégiques des deux pôles sont compatibles, puis d'examiner la faisabilité opérationnelle d'un tel rapprochement. Les acteurs se demandent notamment, s'il y a fusion, qui financerait ce « *super* » pôle étendu sur trois grandes régions (LR, PACA, Rhône Alpes) et où serait son siège (Montpellier ou Avignon). Interrogé peu de temps après cet audit, un chargé de mission du pôle nous rapporte à plusieurs reprises que cette recommandation de l'État à l'issue de l'évaluation de 2008 est complexe à mettre en œuvre localement.

« *Est-ce que l'État pousse les autres pôles à aller dans cette direction ? On ne sait pas. En tous cas, nous, ils nous ont poussés à y aller en disant, ça peut être dangereux pour un des deux pôles ou pour les deux, si vous ne fusionnez pas. Donc c'est une grosse volonté de leur part. Après nous on trouve ça très compliqué : politiquement, financièrement, opérationnellement. Où est le siège ? Où est la présidence ? (...)* Et quand même pour le Languedoc, l'agroalimentaire c'est stratégique. On est quand même le pôle vigne et vin au niveau national. C'est important pour la région... Il y a plein de pour et de contre. » (Un chargé de mission, pôle Qualiméditerranée, décembre 2011)

Au final, ce rapprochement recommandé n'aboutit pas. Les deux pôles après les résultats de l'étude (« *sur le papier, ça le faisait* » (Directeur de Qualiméditerranée, septembre 2012))

se sont rencontrés à plusieurs reprises sans obtenir de consensus quant aux modalités de fusion<sup>186</sup>. Il est intéressant de noter à nouveau qu'un des points de discorde entre les deux pôles concerne l'autofinancement. Le PEIFL gagne quelques points d'autofinancement grâce à la gestion de deux structures financées par des fonds publics : l'Epicurium, musée de sensibilisation à l'éveil des sens, et un laboratoire d'entreprises sensorielles, auxquels les industriels du pôle Qualiméditerranée refusent de participer<sup>187</sup>. De fait, les relations se sont durcies entre les deux pôles et Qualiméditerranée a fini par arrêter le processus de rapprochement<sup>188</sup>.

Or, d'après l'équipe du pôle, ce refus de fusionner avec le PEIFL, de suivre les recommandations des services centraux de l'État a largement impacté la notation du pôle quelques mois plus tard, pour l'évaluation de 2012.

*« On a quand même largement l'impression que l'audit de 2012 nous a sous évalués alors que le PEIFL a été surévalué. Si vous voulez, en termes de projets, on est une bonne usine à projets : on est 35<sup>e</sup> sur 71, sachant qu'on est un petit pôle. Et ensuite, on n'a mentionné à aucun moment le pôle PEIFL lors de l'évaluation, ou de façon minime... et le rapport les mentionne à chaque page. Il nous préconise à nouveau de nous rapprocher d'eux. Encore, il nous dirait il faut vous rapprocher d'un autre pôle parce que vous êtes trop petits... OK. Mais là, sur 19 pages, ils mentionnent le PEIFL 17 fois ! C'est impressionnant. »* (Qualiméditerranée, 2012)

Il est intéressant de noter que dans ce cas, l'État en région soutient le pôle face aux résultats de l'évaluation. *« La Direccte et la Draaf ont envoyé un courrier pour nous soutenir, "une note". Eux aussi ont été très surpris par les résultats de l'évaluation. Ils nous soutiennent fortement »* (Qualiméditerranée 2012). Cet épisode révèle des distorsions non plus entre différents secteurs de l'État - cette fois, la Draaf et la Direccte sont d'accord pour soutenir le pôle -, mais plutôt entre l'État en région et les services centraux. Depuis, le projet de rapprochement et de fusion a été abandonné. Soulignons simplement qu'une extension thématique et géographique a été accordée au PEIFL, renommé Terralia. Le pôle se situe désormais sur trois régions (PACA, Rhône Alpes et Languedoc Roussillon). Il obtient également un élargissement thématique non négligeable : passant de fruits et légumes à fruits et légumes, viticulture et céréales en 2014. Ce nouveau positionnement devient dès lors très proche de celui de Qualiméditerranée. Cet épisode révèle d'après nous que certains pôles ont plus de ressources relationnelles que d'autres et que ces dernières jouent un rôle important dans le processus d'évaluation nationale ; et ce, d'autant plus lorsque les critères et les circuits de décisions sont ambigus.

186. *« Dans la mise en œuvre opérationnelle, c'est beaucoup plus compliqué. On n'a pas les mêmes principes, pas les mêmes façons de travailler »* (Qualiméditerranée, 2012).

187. *« Est-ce que c'est le rôle d'un pôle de compétitivité de gérer des structures de ce type ? En termes de valeurs, nous on est une usine à projets au service des entreprises alors que le PEIFL est plus focalisé sur des questions de développement économique de manière générale. Ils sont à fond sur la GPEC par exemple. Ils sont subventionnés par les PRIDES pour faire du développement économique. Et finalement, ils font très peu de projets. Nos conceptions sont très différentes. »* (Qualiméditerranée, 2012).

188. *« La gouvernance de Qualimed n'a pas donné son accord et a bloqué la procédure. Pour cela, on a prit l'occasion du changement de président en juin 2011 pour lui faire endosser cette responsabilité. »* (Qualiméditerranée, 2012).

Pour conclure sur cette section, ce bref retour sur les modalités de l'évaluation et sur les effets d'une mauvaise notation révèle que certains pôles ont moins la capacité que d'autres à choisir leur positionnement. Les pôles mal évalués sont placés sous tutelle, ce qui a pour principal effet d'augmenter la main mise de l'État sur leur positionnement. Or, pour les pôles placés en cotutelle intersectorielle, les recommandations peuvent être parfois contradictoires, ce qui n'aide pas les pôles à se positionner clairement par rapport à leur environnement. Toutefois, nous observons dans le même temps quelques indices de découplage des pôles par rapport à ces tutelles. L'équipe de Xylofutur affirme mener quelques actions de prospection de membres dans les régions voisines de l'Aquitaine (contrevenant ainsi aux recommandations de la Direccte). Le pôle Qualiméditerranée quant à lui a refusé la fusion avec le pôle PEIFL. S'il est rapidement sanctionné par une mauvaise notation, ce refus est un signe incontestable de sa consolidation et de sa capacité à se découpler ponctuellement du partenaire étatique.

### 3 Des enjeux importants de développement malgré des faibles soutiens locaux

Bien que ces pôles soient mal notés et souvent peu soutenus par les acteurs politico-administratifs (ou moins que les autres pôles), ils restent « *d'une pertinence absolue* » (d'après la Direccte Aquitaine pour Xylofutur) compte tenu du profil industriel des deux régions dans lesquelles ils sont implantés.

#### 3.1 Des pôles considérés de « *deuxième division* »

En faisant un bref examen de l'ensemble des pôles français nous observons une certaine corrélation entre le fait d'être un pôle high-tech et bien classé, et à l'inverse le fait d'être low-tech et mal classé. Dans le tableau 13, nous observons par exemple que les proportions sont inversées entre les pôles considérés comme « *mondiaux* » en 2005 qui sont à 53% high-techs, 41% médium-techs et 6% low-techs et ceux considérés comme « *nationaux* » qui sont respectivement à 13% high-techs, 49% medium-techs et 38% low-techs<sup>189</sup>. Ce classement est confirmé par les évaluations de 2012 qui font à nouveau la part belle aux pôles high-techs. Ainsi, deux types de pôles se dessinent : les pôles mondiaux, high-techs, performants voire très performants ; et les pôles nationaux, medium-techs ou low-techs, moins performants voire performants.

Les chiffres présentés dans le tableau 13 nous confirment dès lors que les pôles qui répondent le plus aux attentes du législateur sont plutôt ceux de la première catégorie : ceux qui sont high-techs, valorisés en tant que pôles « *mondiaux* » et reconnus comme très performants. Ils correspondent aux pôles qui auraient été labellisés si l'État n'avait retenu que quinze pôles comme prévu. Toutefois, en 2005, l'État labellise 71 pôles ce qui laisse la place à la valorisation d'initiatives locales qui ne correspondent pas aux canons attendus. Nous avons

189. Nous réalisons ce classement en croisant le classement d'Eurostat des secteurs industriels high-tech, medium-tech et low-tech et les données récoltées sur les sites web des 71 pôles de compétitivité français en avril 2015.

TABLEAU 13 – Corrélation entre les types de pôles, leur degré de technologie et les résultats de l'évaluation

Types de pôles	Pôles mondiaux (ou à vocation mondiale)	Pôles nationaux
Nombre de pôles	17	54
High-tech	9 (53%)	7 (13%)
Medium-tech	7 (41%)	26 (49%)
Low-tech	1 (6%)	21 (38%)
Très performant	11 (65 %)	9 (17%)
Performant	5 (29%)	30 (55%)
Moins performant	1 (6%)	15 (28%)

*Source : Lucie Renou, d'après le croisement du classement des secteurs industriels d'Eurostat et les données récoltées sur les sites internet des 71 pôles de compétitivité français en avril 2015.*

vu dans le chapitre 3 que ce changement dans « *la structure de mise en œuvre* » (MAYNTZ, 1980) pouvait s'expliquer par une stratégie d'alliance entre la DATAR et la DGCIS, qui en augmentant le nombre de projets labellisés pouvaient négocier de facto un budget plus important auprès du ministère des Finances. Nous considérons que Qualiméditerranée et Xylofutur représentent ces pôles, non conformes en tout point à l'idée de départ des pôles de compétitivité, mais qui retiennent l'attention des services centraux pour constituer des pôles de « *deuxième division* »<sup>190</sup>. Dans cette perspective, ils obtiennent moins de soutien que les autres, car comme annoncé dans la partie I, les pôles mondiaux et à vocation mondiale bénéficient d'un soutien privilégié. Pour mémoire, 20% des pôles (souvent à vocation mondiale) consomment 80% des fonds du FUI.

Il est particulièrement intéressant de remarquer que si ces pôles ne correspondent pas à l'idée définie par le législateur, ils sont néanmoins labellisés par l'État et non soutenus par les conseils régionaux au départ comme annoncé dans les chapitres 4 et 5. On suppose dès lors que leur labellisation relève d'un choix de l'État de soutenir ces filières au niveau national. Pourtant, nous observons que ces pôles sont dans le même temps mal évalués par les évaluations nationales et pâtissent de demandes contradictoires entre différents secteurs ou niveaux de l'État. Nous considérons que ces pôles de deuxième division ne se comparent ni à la Silicon Valley ni à Aerospace Valley. Ils restent, dans leur fonctionnement, de petits pôles, portés principalement par des PME ou ETI locales, et moyennement soutenus par les collectivités locales. Néanmoins, ils représentent des enjeux de développement locaux et ruraux importants.

190. « *Comme on dit dans le vocabulaire sportif, nous on est une équipe de deuxième division. On ne fait pas la coupe d'Europe, mais on n'a aucune raison de descendre. Sauf en cas de grosse évolution de la politique, on ne sait jamais. Mais pour l'instant, pas de problème, ils s'y sont faits à ces pôles un peu marginaux.* » (Vice-président du pôle Xylofutur, décembre 2011).

### 3.2 L'exemple du développement de la filière bois en Aquitaine

Ces pôles concernent des entreprises et des secteurs d'activités qui ont une triple particularité dans une politique de compétitivité : ils sont ruraux, low-techs et portés par des PME. Dans le chapitre 4, nous avons montré que la filière agricole, agroalimentaire et forestière était fragmentée et composée d'acteurs hétérogènes. Pour résoudre ce problème, Agri Sud Ouest Innovation s'est spécialisé dans les agro-industries (et notamment agroalimentaires et semencières) qui représentent les activités les plus concentrées et mondialisées de la filière. À l'inverse, nous observons que les pôles Qualiméditerranée et Xylofutur sont principalement portés par des ETI, des PME ou organismes professionnels divers, dont les intérêts divergent potentiellement<sup>191</sup>. Dans cette perspective, ces petits pôles ont une force de frappe moins propice à convaincre les acteurs locaux ou nationaux de leur valeur ajoutée. C'est ce que l'on observe au travers de leurs subventions qui sont moindres que dans les autres pôles. Ils obtiennent entre 200 000 et 300 000 euros de subventions publiques annuelles (État et collectivités confondus) tandis que des pôles de la même envergure (moins de 200 membres), mais métropolitains high-techs comme Route des Lasers obtiennent plus de 350 000 euros. Pour rappel, le tableau 4 (chapitre 4, page 208) présente les subventions octroyées par le conseil régional d'Aquitaine aux pôles Xylofutur et Route des lasers.

Si le conseil régional soutient le pôle Xylofutur de manière croissante à partir de sa labellisation (en le subventionnant à hauteur de 54 155 euros en 2007 et de 158 928 euros en 2012 par exemple), il le soutient toujours moins que Route des Lasers (qu'il subventionne à hauteur de 222 229 euros en 2012). Par ailleurs, il ne contribue toujours pas à son équipe opérationnelle comme il le fait pour Route des Lasers, alors même que depuis la fusion entre 2ADI et Innovalis Aquitaine en 2011, l'agence régionale s'est dotée de compétences pour suivre la filière bois. Nous considérons dès lors que Xylofutur n'est pas perçu comme un moteur de la croissance par les pouvoirs publics locaux (et le conseil régional). Trois éléments d'explication peuvent être mobilisés. Premièrement, en tant que pôle défini sur un secteur traditionnel et low-tech, il ne représente pas un instrument d'attractivité pour la région. En effet, nos interlocuteurs nous parlent d'une image vieillissante de la filière qui n'a pas bonne presse, au point même de poser des problèmes de recrutement, comme nous l'explique le vice-président du pôle :

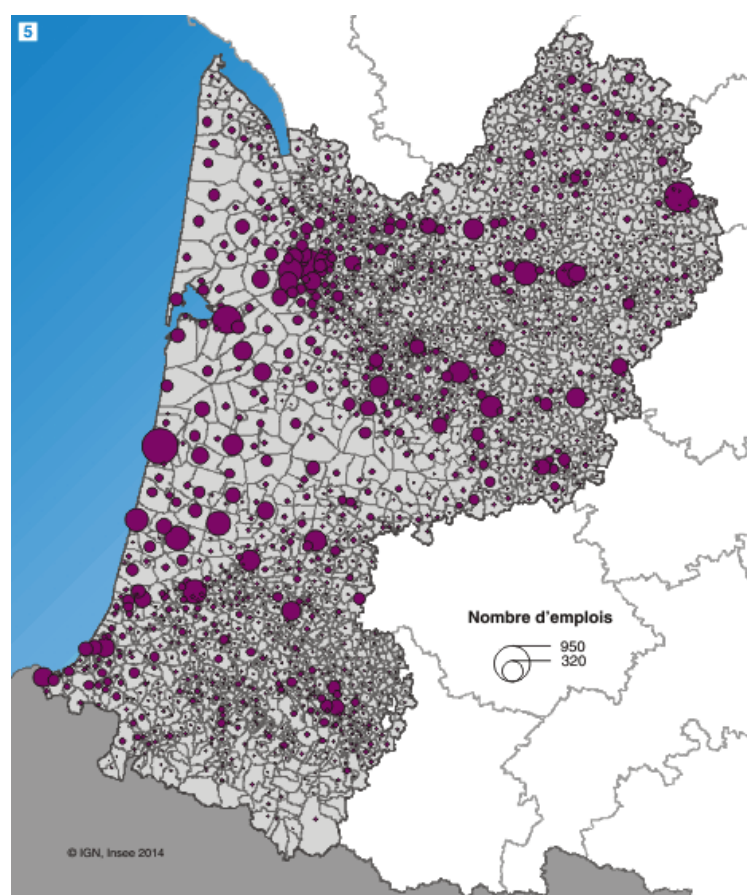
*« Pour ça je pense que le pôle a cassé cette image de la filière, une image de tradition vieillotte. Ça leur a fait un très grand bien. (...) Il y a vingt ans, les industries du bois, c'était assez minable. C'était Zola quoi, vous rentriez dans un bureau, vous aviez de dossiers partout, une bouteille de whisky... Maintenant, c'est mieux, ils se modernisent quand même. Mais malgré tout les jeunes ne veulent plus faire ça. Une fois qu'ils ont fait leurs études à Bordeaux, ils ne sont pas prêts à revenir dans leur village pour y travailler. C'est ça qui est difficile. »* (Vice-président du pôle Xylofutur, décembre 2011)

Le deuxième élément d'explication tient au fait qu'il ne s'agit pas seulement d'un pro-

191. Pour rappel : « On est un réseau de PME. Et du coup, on a une gouvernance qui est très éparse, avec des enjeux qui ne sont pas toujours les mêmes selon les entreprises. C'est compliqué » (Un chargé de mission Qualiméditerranée, septembre 2012).

blème de secteur low-tech *versus* high-tech, mais aussi et surtout d'un décalage entre activités rurales et activités métropolitaines. Le témoignage cité ci-dessus illustre bien ce problème. Sur la figure 12, nous voyons bien comment les activités concernées par la filière bois sont particulièrement éparpillées et diffuses dans les zones rurales de la région. Or, c'est la métropole bordelaise qui est perçue comme le moteur de la croissance régionale et qui attire les investissements de la région.

FIGURE 12 – Répartition des emplois de la filière forêt-bois en Aquitaine



Source : INSEE, Clap 2010, traitements INSEE

Enfin, ce comportement des acteurs publics locaux est aussi suscité par l'État qui soutient d'une part le développement des métropoles avec la loi MAPTAM (modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) et d'autre part des activités high-techs par le biais d'autres politiques et d'autres appels à projets, tel le label Frenchtech et les équipements prévus au programme d'investissement d'avenir (institut de recherche technologique, sociétés d'accélération du transfert de technologies, etc.).

### 3.2.1 Des enjeux de développement raisonné : valoriser les circuits



## courts

Pourtant, dans le même temps, certains interlocuteurs n'hésitent pas à souligner la « *pertinence absolue* » de ces pôles. Un interlocuteur à la Direccte Aquitaine nous explique que la valeur ajoutée d'un pôle comme Xylofutur est très importante pour la filière, voire plus que celle de certains pôles high-tech. Par exemple, d'après lui, une délabellisation d'un pôle technologique comme Route des Lasers ne remettrait pas en question la capacité des acteurs à s'engager dans l'innovation. Tandis que dans une filière plus traditionnelle comme la filière bois, une délabellisation serait « *un signal catastrophique* », les acteurs de la filière peinant à s'engager dans l'innovation et la coopération comme nous l'avons souligné dans le chapitre 4.

« *[Xylofutur] est un pôle qui a une pertinence absolue. Enfin, très sincèrement, si demain un pôle comme Route des Lasers disparaissait, ce qui n'est clairement pas prévu, je pense que ça ne changerait pas grand-chose à la vitalité de la filière. L'écosystème est là, les acteurs font de la recherche, ça ne remettrait pas en cause le fait que les boîtes font de l'innovation et s'investissent dans la R&D. Pour le bois, c'est le contraire, c'est-à-dire que même avec Xylofutur ça galère. Alors s'il n'était pas là, je pense que ce serait complètement inexistant. Et donc quelque part, rien que cette phrase explique toute la difficulté du pôle à se positionner. (...) C'est un pôle qu'on défend parce qu'il va passer en année probatoire, la filière ne va pas bien, et si le pôle était délabellisé, ce serait un peu une porte de sortie.* » (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

Nous considérons à la suite de cette citation, que si les pôles Qualiméditerranée et Xylofutur ne correspondent pas aux canons attendus par l'État d'une politique des « *pôles de compétitivité* », leur valeur ajoutée est néanmoins importante dans ces secteurs où ils représentent de nombreux emplois ruraux et où le tournant vers l'innovation technologique se développe progressivement. En effet, plusieurs acteurs au sein de ces pôles insistent sur le caractère fortement « *pédagogique* » de leurs activités :

« *Dans les trois premières années, l'objectif c'était de beaucoup de pédagogie à l'innovation. Il fallait aussi amener les entreprises à mettre en place des projets collaboratifs et à raisonner de manière collaborative.* » (Vice-président du pôle Xylofutur, décembre 2011)

Par ailleurs, certains acteurs rencontrés pour le cas de Xylofutur n'hésitent pas à tirer la sonnette d'alarme<sup>192</sup>. Ils considèrent que la filière bois est fortement menacée par une double concurrence provenant d'une part des pays exportateurs de bois (et notamment à faible coût de main-d'œuvre comme l'Est européen, mais aussi le Brésil et la Chine) et d'autre part des nouveaux matériaux et produits qui concurrencent par ailleurs l'utilisation du bois et de ses dérivés.

« *Voilà c'est une filière très importante dans la région, 34000 emplois, mais ça reste*

192. « *Cette industrie-là, c'est une des dernières grosses industries françaises qu'on peut sauver. Je parle de grosse industrie c'est-à-dire de grosse quantité. L'industrie du bois, c'est des milliers de tonnes à chaque fois. On coupe huit millions de m<sup>3</sup> de bois par an dans cette forêt* » (Vice-président Xylofutur, décembre 2011).

*quand même une filière qui est fragile. Il y a une concurrence internationale très importante.* » (Un chargé de mission, pôle Xylofutur, septembre 2013)

Par exemple, un des problèmes soulevés à plusieurs reprises concerne le fait que la France importe plus de bois qu'elle n'en exporte. Cette balance commerciale est d'autant plus déficitaire que les produits importés sont le plus souvent des produits transformés à forte valeur ajoutée alors que les produits exportés ne sont pas ou peu transformés. Par ailleurs, d'après nos entretiens, beaucoup d'enjeux existent à réduire les circuits du bois, à valoriser les circuits courts.

*« Pour être logique, le bois ne devrait pas s'exporter autant, ou plutôt il ne devrait pas circuler autant. Aujourd'hui, il existe des détours monumentaux pour transformer un bois finalement à côté de là où l'arbre a été récolté. C'est ça le problème. Après que le bois aille vers les régions qui n'en ont pas, oui, ça c'est normal. Mais aujourd'hui, il y a des allers venus incessants avec les grandes régions de production forestières : la Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Brésil, l'Amérique du Nord, la Russie, les autres pays d'Europe... Il faudrait être plus rationnel entre le lieu de coupe et le lieu de transformation et d'utilisation final et valoriser les circuits courts. Mais là, on remonte au niveau des politiques européennes douanières. On ne fait pas ce qu'on veut. »* (Directeur du pôle Xylofutur, septembre 2013)

D'après nos entretiens, un des défis qui se pose à la filière bois, française comme aquitaine, concerne le développement de débouchés vers le secteur de la construction. En effet, en France, le bois issu de l'exploitation forestière est principalement utilisé pour l'emballage, les panneaux, le papier contrairement à plusieurs pays européens producteurs de bois, comme l'Allemagne et la Finlande. Or, orienter l'industrie forestière vers les débouchés de la construction revient à réorganiser une partie de la filière du point de vue de sa gestion<sup>193</sup>, comme du point de vue de son organisation spatiale.

*« Pour nous l'approche territoriale est essentielle, parce que si on veut faire des économies dans l'industrie du bois, il ne faut pas se balader des morceaux de bois qui pèsent lourd, ou des millions de tonnes de bois, aux quatre coins de l'Europe, on ne peut pas jouer ça. »* (Vice-président du pôle Xylofutur, décembre 2011)

Ainsi, d'après nos interlocuteurs, étant donné les contraintes qu'impose la ressource ligneuse (production localisée et massive), l'aménagement du territoire aurait un rôle dans la réorganisation de la filière pour favoriser les circuits courts tout en rendant possible une certaine flexibilité de l'utilisation finale.

*« Nous, nos start-ups elles s'occupent de 1000 m<sup>3</sup> de matières par jour, on n'est pas sur start-up de dessins animés ou de prothèses dentaires. Donc, si elles se développent un peu partout, ce que l'on souhaite, il faut organiser le massif de façon à ce que les transports ne posent pas de problème. Le bois, il faut le couper, le sécher, le stocker... Et donc si*

---

193. *« Si on parle bois pour la construction, il va falloir industrialiser à mort un certain nombre de fabrications, penser de façon méthodique l'approvisionnement, la traçabilité des matériaux, les contrôles de qualité... jusqu'à la commercialisation. Et donc, nous on essaie d'aller dans ce sens-là, de présenter un processus d'industrialisation en grappes »* (Vice-président du pôle Xylofutur, décembre 2011)

*on veut travailler avec la profession du bâtiment, il faut inventer des nouvelles stations, où le bois va subir une certaine transformation (...) et donc il faut organiser tous ces circuits. C'est passionnant comme truc. Et là, l'aménagement a un rôle très structurant.* » (Vice-président du pôle Xylofutur, décembre 2011)

S'il n'est pas un acteur de l'aménagement à proprement parlé, le pôle peut malgré tout jouer un rôle dans ce développement. Abordons désormais quelques exemples des actions mises en œuvre par le pôle Xylofutur.

### 3.2.2 Des actions du pôle structurantes pour la filière régionale

Face à ces enjeux, le pôle met en place un certain nombre d'actions qui favorisent l'adaptation de la filière à l'impératif de l'innovation collaborative. Depuis 2005, le pôle a contribué à l'émergence d'une centaine de projets de recherche et développement pour un montant d'environ 360 millions d'euros, accompagnés à hauteur d'environ 60 millions d'euros par divers financeurs publics : FUI, ANR, Feder, Programme d'investissement d'avenir, etc. Ces projets peuvent être de plusieurs types. Certains concernent la R&D collaborative. D'autres ont trait à la valorisation de l'image de la filière. D'autres encore visent à structurer et mailler l'écosystème. Si ces actions ne peuvent pas être comparées en termes de nombre et de moyens levés aux actions de grands pôles comme Aerospace Valley, elles restent tout à fait structurantes pour l'écosystème régional.

Un des premiers projets collaboratifs d'innovation emblématique du pôle Xylofutur s'appelle ABOVE. Il est subventionné par le FUI, le conseil régional et les conseils généraux 33, 40, 24 en 2006 et est porté par l'entreprise Beynel Manustock en partenariat avec la FCBA, FB Bois, Lamecol et l'université de Bordeaux 1. Ce projet a pour objectif de mettre au point un procédé pour renforcer les propriétés structurelles du pin maritime et *in fine* son utilisation dans le secteur de la construction. Pour cela, il développe une technologie de collage du bois à l'état vert. On parle alors d'aboutage bois vert. Ce procédé permet d'élargir les utilisations du pin maritime via la création de nouvelles transformations et donc de nouveaux matériaux à base de pin maritime. Il constitue un des premiers projets fondamentaux du pôle et support de nouvelles actions.

En effet, en termes de communication et valorisation de l'image de la filière, ce procédé est réutilisé dans plusieurs projets d'aménagement vitrines pour la filière du pin maritime. C'est le cas de la passerelle exposée dans le centre-ville de Bordeaux à la suite de la tempête de 2009 pour utiliser le bois tombé. Cette passerelle a été dessinée par l'artiste japonais Tadashi Kawamata et relie les Quinconces à la Garonne. Elle mesure 110 m de long et 14 de large et a été construite en utilisant ce procédé. D'autres projets comme l'institut d'optique d'Aquitaine (IOA) à Talence ou le bâtiment AJA à Mérignac qui abrite la CDPEA (construction durable et performance énergétique en Aquitaine) ont également utilisé ce procédé pour valoriser le travail et l'image de la filière. Nous soulignons à ce titre que dans ces opérations de communication et de promotion de la filière bois, les collectivités sont des partenaires importants du pôle, ce qui renforce leur soutien à son égard. Si nous avons montré précédemment que le soutien des collectivités (et notamment du conseil régional) était

relativement faible dans le fonctionnement et l'animation du pôle (comparé à son soutien du pôle Route des lasers), nous observons au travers qu'elles participent et s'engagent dans les actions de communication du pôle, ce qui est une manière de le soutenir.

Autre exemple de projets structurants pour la filière et impulsés par la dynamique du pôle Xylofutur : la plateforme mutualisée d'innovation Xyloforest (labellisée Equipex par le programme d'investissement d'avenir). De même, le pôle met en place depuis 2012 une cellule d'ingénierie de projets qui rassemble les différents acteurs du développement de la filière en région afin d'optimiser leurs connexions. Il s'agit de l'agence de développement ADI, de la SATT (Aquitaine science transfert), des clusters dans le domaine de la construction (le Creahd), et de la chimie (Aquitaine Chimie Durable), de la pépinière Domoland et enfin de la CCI des Landes. Ces derniers projets permettent de structurer et de mettre en relation les différents acteurs qui participent à la consolidation de la filière. Ils organisent leur coopération. Nous considérons aux vues de toutes ces actions que le pôle Xylofutur est un acteur à l'initiative de nombreuses actions structurantes pour le développement de la filière bois en Aquitaine.

## 4 Conclusion

Pour conclure, les pôles Xylofutur et Qualiméditerranée, à l'opposé des deux premiers, ont plus de mal à se consolider. La principale raison provient d'un manque de soutien de la part d'industriels puissants et de partenaires locaux forts. Nous avons montré que l'État se sentait légitime à intervenir (via des recommandations) dans le fonctionnement et les périmètres de ces pôles à la suite de mauvaises évaluations. Cette mise sous tutelle révèle que le positionnement de ces pôles fait l'objet de conflit entre différents secteurs de l'État (Agriculture *versus* Industrie) ou différents niveaux de l'État (central *versus* déconcentré). Ceci étant, si ces petits pôles ont moins la capacité que les autres à choisir leur positionnement, nous avons souligné des signes non négligeables de leur consolidation. Il leur arrive ponctuellement de négliger les recommandations d'un de leur partenaire (et d'autant plus lorsque ces recommandations sont discordantes). Enfin, nous avons montré pour Xylofutur (mais l'analyse pourrait être étendue à Qualiméditerranée) que, bien qu'il soit considéré par les acteurs de « *deuxième division* », ses actions n'en demeurent pas moins structurantes pour l'écosystème régional et participent à la dynamique du développement local.

## CHAPITRE 10

---

# DES PÔLES AU SERVICE DE PROJETS D'AMÉNAGEMENT

---

Derniers cas de notre typologie, les pôles Cancer bio santé et Route des lasers représentent des petits pôles mobilisés dans le cadre de projets d'aménagement. En lien avec cette caractéristique, ils entretiennent des relations poreuses avec certaines collectivités (métropolitaine pour le premier et régionale pour le second) et l'écosystème participant à ces projets d'aménagement du territoire (respectivement l'Oncopole et la Route des lasers). Dès lors, on ne peut comprendre ni le développement ni le fonctionnement de ces pôles si l'on ne revient pas sur ces projets d'aménagement et surtout sur leur gouvernance.

Nous reprenons le terme d'écosystème de nos entretiens. Cette notion nous intéresse, non pas pour faire ressortir une quelconque analogie avec un système écologique, mais plutôt pour caractériser l'environnement spécifique des pôles Cancer bio santé et Route des lasers et accentuer le fait que leur environnement est constitué autour d'une unité de base : le projet d'aménagement. Un écosystème, d'après l'encyclopédie Larousse, « *représente l'unité de base de l'environnement. Il est constitué par un ensemble d'animaux, de plantes, de champignons et de micro-organismes interagissant les uns avec les autres et avec leur milieu (sol, air, climat, etc.)* ». Nos interlocuteurs l'utilisent pour désigner l'unité de base de l'environnement des pôles. En effet, si cette unité de base n'est pas évidente à identifier pour les pôles étudiés précédemment (elle semble plus lâche et hétérogène), dans les cas de Cancer bio santé et Route des lasers elle est clairement rattachée à l'échelle d'un projet d'aménagement.

# 1 Des projets d'aménagement et des pôles de compétitivité

Nous avons vu dans le chapitre 4 que les pôles CBS et RDL avaient la particularité d'émerger d'une décision politique et d'être liés un projet d'aménagement : l'Oncopole pour CBS, et la Route des lasers pour le pôle RDL. Intéressons nous désormais à la manière dont ces projets d'aménagement vont influencer la trajectoire des pôles et inversement aux relations qu'entretiennent les pôles aux projets. On constate par exemple dans le cas de "Route des lasers" qu'une certaine ambiguïté réside dans la dénomination du pôle et du projet d'aménagement, ce qui ne favorise pas l'analyse de leurs relations.

## 1.1 Route de lasers : une ambiguïté entre le pôle et le projet

Pour rappel, nous avons montré dans le chapitre 4 que l'histoire du pôle Route des lasers était liée à l'implantation du Laser Mega Joule dans le bassin d'Arcachon (décidée au niveau national dans la fin des années 1990) et au projet d'aménagement l'accompagnant, le projet de la « *Route des lasers* ». Ce projet, entériné en CIADT en 2002 se manifeste, en terme d'aménagement bâti, par la construction de deux parcs d'activités (Lasers 1, lasers 2) et d'un parc technologique (la cité photonique) située entre Bordeaux et le Barp, le long de l'autoroute. L'objectif est d'attirer des entreprises, de structurer et de développer une filière photonique dans le domaine de l'optique et des lasers. Pour atteindre cet objectif, tout un système d'acteurs se met en mouvement (et constitue l'écosystème du projet Route des lasers) :

- les acteurs de l'enseignement et de la recherche au sein de l'université de Bordeaux et du CEA se mobilisent en premier (avec la création du Celia<sup>194</sup>, de la Pala et de l'ILP<sup>195</sup>, du LOMA<sup>196</sup>, etc.)<sup>197</sup>
- les acteurs du développement technologique et économique soutiennent ces initiatives (avec la technopole Bordeaux Unietch d'abord ; et l'agence régionale de développement 2ADI ensuite).
- ensuite, les acteurs de l'immobilier d'entreprises se structurent avec la création de la SEM des lasers en 2004.
- l'association Alpha est créée en 2004 dans l'objectif d'organiser ce développement de la filière optique/laser. Elle est portée par le conseil régional, du CEA CESTA, de l'université Bordeaux 1, du CNRS (DR15) et de 2ADI et est labellisée pôle de compétitivité quelques mois après sa création.
- enfin, d'autres structures s'ajoutent à ce système par la suite, et notamment la plateforme de formation PYLA (2005) et le centre technologique Alphanov (2007).

---

194. Centre étude laser intense et applications

195. L'institut laser et plasma

196. Laboratoire Onde et Matière en Aquitaine

197. Un nouveau laboratoire est constitué en 2011, le LP2N (laboratoire photonique, numérique et nanosciences). Depuis, ce milieu académique continue à se développer avec l'arrivée de l'IOGS (l'Institut d'Optique Graduate School) à Bordeaux en 2012 et la labellisation du labex Laphia.

Le pôle de compétitivité intervient dans cet écosystème avec un rôle original (pour un pôle de compétitivité) : faire émerger et organiser le développement de la filière optique/laser. Par ailleurs, nous avons souligné le poids important du conseil régional parmi les membres fondateurs de l'association Alpha. Il est représenté en tant que tel dans le conseil d'administration du pôle et via l'intermédiaire de son agence. Ce mode de gouvernance entre particulièrement en tension avec le système prévu par le législateur (qui exclut les collectivités des instances de gouvernance du pôle). Nous reviendrons sur cette caractéristique dans la sous-section suivante.

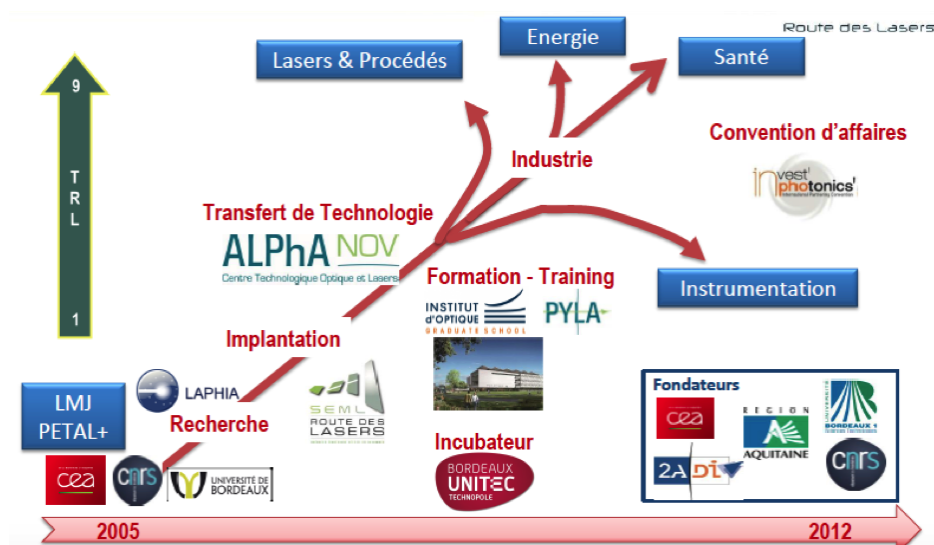
Attachons-nous désormais à étudier les relations ambiguës qu'entretiennent le pôle Route des lasers et le projet d'aménagement du même nom (Route des lasers). Cette tâche est d'autant plus complexe que les interlocuteurs au sein du pôle jouent sur l'ambiguïté des termes utilisés. L'expression « *Route des lasers* » est utilisée pour désigner à la fois le projet d'aménagement (reprenant l'écosystème décrit ci-dessus) et à la fois le pôle de compétitivité (qui s'il est gouverné par l'association Alpha, est labellisé sous le nom « *Route des lasers* » par le GTI). Cette confusion dans les dénominations est symptomatique d'un rôle ambigu que joue le pôle dans le projet et de l'interpénétration forte entre les acteurs et les structures de développement local.

En effet, dans le vocabulaire utilisé par nos interlocuteurs la « *Route des lasers*® » (marque déposée par le CEA<sup>198</sup>) désigne parfois le projet d'aménagement, parfois le pôle de compétitivité. Il est significatif à ce propos que l'association de gouvernance du pôle de compétitivité (Alpha) et le nom du pôle retenu lors de sa labellisation (« *Route des lasers* ») ne portent pas le même nom. Tout se passe comme si le pôle de compétitivité avait succédé au projet d'aménagement du même nom. Le projet de territoire serait devenu un pôle de compétitivité (entendu au sens large et non plus au sens développé au chapitre 2 d'une organisation associative définie selon un périmètre et un fonctionnement particuliers). L'écosystème des structures liées au projet d'aménagement participe ainsi au pôle de compétitivité, dont entre autres, l'association Alpha qui rend compte de l'activité du pôle de compétitivité devant l'administration. C'est une particularité tout à fait originale à ce pôle. Nous retrouvons par exemple cette ambiguïté dans les support de communication du pôle. Nos interlocuteurs présentent le pôle de compétitivité « *Route des lasers* » comme une entité comportant plusieurs branches et notamment un centre technologique, une plateforme de formation, etc. bien que ces différentes structures soient tout à fait indépendantes de l'association Alpha.

Ce projet « *Route des lasers* » nous est présenté comme un projet de développement de la filière des lasers (optique/photonique) dans la région Aquitaine. Il mobilise différents acteurs et structures comme différentes « *pièces d'un puzzle* » d'après nos interlocuteurs. Or, du point de vue du législateur, ce n'est pas cet écosystème d'acteurs et de structures qui représente le pôle de compétitivité, mais uniquement l'association Alpha (qui n'est pas mentionnée dans la présentation de la figure 13). C'est-à-dire une association gouvernée par

198. « *Route des lasers*® c'est un terme qui est déposé par le CEA, c'est pour ça que vous le retrouvez partout. La SEM *Route des lasers* avec c'est la SEM dont le CEA est cofondateur et puis le pôle de compétitivité, c'est le même nom pour deux structures différentes, mais c'est aussi parce que le CEA est dépositaire de l'expression *Route des lasers*® ». (Directeur de Pyla, novembre 2013)

FIGURE 13 – Présentation du pôle Route des lasers



Source : d'après une présentation du directeur du pôle, 2012

des acteurs industriels et scientifiques, qui reçoit des subventions publiques, dans laquelle des membres adhèrent, font émerger des projets collaboratifs d'innovation. Il est intéressant de noter que les acteurs locaux présentent l'association Alpha comme l'association de gouvernance du projet Route des lasers. Cette ambiguïté ressort particulièrement des documents de présentation du pôle (à l'instar de celui de la figure 13) et de nos entretiens.

« Alphanov est la plateforme de transfert de technologie du pôle Route des Lasers. PYLA est la plateforme formation continue du pôle Route des Lasers. La SEM est la structure pour une implantation de la Route des Lasers. Invest in Photonics est un rendez-vous pour le financement entre autres de PME innovantes de la Route des Lasers. « Route des Lasers », c'est le nom. C'est notre identité. Le pôle Route des Lasers c'est tout l'ensemble que je vous ai décrit. Le pôle de compétitivité, il anime tout cet écosystème. (...) Au niveau de la gouvernance du pôle Alpha a son rôle : c'est de mailler plus fin l'écosystème. Son rôle c'est de mettre en relation les personnes qui vont bien à un instant  $T$ , de coordonner un certain nombre d'actions, de s'assurer qu'il n'y a pas d'interférence destructive dans l'action d'une composante par rapport à une autre. On joue le rôle de grand chef d'orchestre. Mais je ne fais pas d'ingérence dans le fonctionnement d'Alphanov comme dans la Sem des lasers. C'est le côté atypique de notre écosystème c'est qu'on a ces composantes qui s'assemblent entre elles. Elles sont complémentaires les unes des autres. » (Directeur du pôle Route des Lasers, novembre 2013)

Un autre signe de la proximité et de la porosité entre les différentes structures contribuant au projet territorial réside dans le fait que l'association Alpha n'a pas de site web en propre, contrairement aux autres pôles étudiés. Le site web est dédié à la « Route des Lasers » (et non pas à l'association Alpha en tant que telle) et ne présente pas l'équipe du pôle de compétitivité mais renvoie pour cela au site web de l'agence régionale ADI (jusqu'en 2013).



En effet, nous avons vu que l'agence de développement régionale contribuait concrètement à l'émergence et au développement du pôle en recrutant des spécialistes dans le domaine des lasers et en les mettant à disposition de l'association Alpha. Plus généralement cette anecdote sur l'absence d'un site web différenciant l'association Alpha (porteuse du pôle de compétitivité d'un point de vue juridico-administratif) et la Route des lasers (projet territorial) est le signe que l'association Alpha ne se constitue pas une identité en propre et clairement détachée de son environnement. Pour confirmer cette observation, de nombreux interlocuteurs au sein de l'écosystème nous confient travailler pour le pôle sans forcément y être rattachés.

« *Disons que même quand je n'étais pas au pôle, je participais beaucoup aux actions du pôle, c'est-à-dire que lorsque le pôle devait envoyer quelqu'un dans des réunions il m'envoyait moi, même si je n'étais pas salarié du pôle, j'étais quand même un acteur actif du pôle.* » (Directeur de Pyla, novembre 2013)

Toutefois, en fonction des acteurs rencontrés, les relations du pôle à son écosystème sont perçues différemment. En effet, d'après nos interlocuteurs au sein du pôle de compétitivité RDL, le pôle constitue la structure qui gouverne et qui organise le projet de territoire (il se nourrit dès lors des autres structures de l'écosystème car toutes participent au « *pôle de compétitivité Route des lasers* »). Toutefois, d'autres interlocuteurs, au sein de la Direccte notamment, soulignent au contraire que le pôle de compétitivité (et l'association Alpha) ne constitue qu'une des structures qui contribuent à faire émerger le projet d'aménagement.

« *Il faut rester modeste, quand Alphanov se développe dans le cadre de Route des lasers, ce n'est pas le pôle de compétitivité qui fait qu'il se développe. Il se développe tout seul.* » (Responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013)

Enfin, soulignons que le fait que les acteurs du pôle jouent sur une certaine ambiguïté de ce que recouvre l'expression « *Route des lasers* » n'est pas anodin en termes de communication. En effet, le pôle est bien noté aux différentes évaluations et notamment parce qu'il arrive à enrôler divers acteurs de l'écosystème dans son fonctionnement (ce que nous développons dans la section suivante). Toutefois, le processus de consolidation du pôle (en tant qu'association loi 1901) est de fait plus complexe. Le pôle reste dépendant des structures qui le soutiennent (conseil régional Aquitaine et CEA) et qui nourrissent son fonctionnement (ADI, Pyla, Alphanov comme nous le développons dans la prochaine section).

## 1.2 Le pôle CBS une structure parmi d'autres participant à l'On-copole

Le pôle CBS, quant à lui, s'appuie sur le projet d'aménagement de l'Oncopole. Comme souligné dans le chapitre 4, c'est un projet qui lui sert de vitrine et auquel il participe en mettant en réseau les acteurs (académiques et industriels) de la cancérologie. On peut considérer que l'aménagement du site de l'Oncopole commence en 2003, moment où Total réalise les travaux de dépollution de l'ancien site d'AZF. En 2004, le député maire de Toulouse prend la décision d'en faire un « *Bio cluster* » dédié à la thématique du cancer. Ce choix est

alimenté et confirmé par la labellisation du pôle de compétitivité Cancer Bio Santé en 2005. En 2006, les enquêtes publiques concernant la réalisation du projet et des infrastructures sont menées et actent le démarrage opérationnel du projet. C'est Jean-Paul Viguié qui est choisi pour être l'architecte du plan général d'aménagement. Une ZAC est créée en janvier 2007 afin que les travaux puissent commencer. C'est alors que s'implantent le centre de recherche Pierre Fabre, longtemps emblème du site avec son bâtiment futuriste (réalisé par Roger Taillibert), le centre Pierre Potier (ex-ITAV), puis, à partir de 2009, l'Institut Universitaire du Cancer (IUC) réalisé par Jean-Paul Viguié.

Le projet de l'Oncopole dépasse largement les enjeux du pôle de compétitivité. Ici, contrairement au cas « *route des lasers* », il n'y a aucune ambiguïté entre les dénominations du pôle de compétitivité Cancer Bio Santé et le projet territorial Oncopole. L'ancien président ainsi que l'équipe du pôle nous présentent celui-ci comme étant un des acteurs qui participent au développement du projet. Toutefois, on observe que les problèmes de gouvernance du projet impactent la gouvernance et la gestion du pôle. Nous avons donc besoin de comprendre les points saillants du projet afin de comprendre les difficultés du pôle. Contrairement au pôle Route des lasers qui se présente comme le chef d'orchestre du projet d'aménagement, le pôle CBS peine à s'affirmer dans l'écosystème de l'Oncopole.

Si sur le papier ce projet réunit les ingrédients du projet d'aménagement modèle (utilisation d'une ZAC, engagement politique, installation d'équipements d'envergure, appel à des architectes de renom, etc.) la mise en œuvre du projet se révèle d'une grande complexité. Si bien qu'en 2012, le gouvernement (Marisol Touraine et Geneviève Fioraso) nomme André Syrota et Thierry Philip en charge de la redéfinition de la gouvernance du projet jugé sclérosé. En effet, l'État, qui avait investi plus de 300 millions d'euros pour la construction du nouveau centre hospitalier, est particulièrement attentif à la réalisation du projet. Les difficultés du projet ne tiennent pas à l'aménagement proprement dit (ou opérationnel) du site, mais plutôt à la gouvernance des structures qui le composent et aux enjeux de pouvoir qui sous-tendent sa réalisation. Dans la lignée du rapport et des recommandations de Syrota et Philip sur le projet global, la gouvernance du pôle de compétitivité est complètement redessinée en 2015. Comment le pôle de compétitivité CBS s'articule-t-il (ou ne s'articule-t-il pas) avec les différentes structures qui participent au projet d'aménagement de l'Oncopole ? Le plan-masse du site de l'Oncopole est présenté dans la figure 14.

Reprenons une à une les implantations qui composent le site, avant de montrer les principaux freins à son développement :

- Le site bénéficie d'une implantation ancienne de Sanofi (1965) (numéro 4 sur le plan) qui est considérée dès le début du projet comme un atout important dans l'objectif d'attirer des industriels sur le site. Toutefois, cette implantation est remise en question par un plan social en 2012. Nous y reviendrons plus loin. Soulignons néanmoins que si ce site représentait plus de 600 salariés, peu travaillaient sur la thématique du cancer.
- Le premier laboratoire d'envergure à venir s'implanter sur le site est le centre de recherche et développement de Pierre Fabre (numéro 2 sur le plan). Le choix d'une architecture moderne (Taillibert) fait de ce bâtiment la vitrine du site. La figure 15

FIGURE 14 – Plan masse de l'Oncopole



Source : site de l'architecte Jean Paul Viguier,  
<http://www.viguier.com/fr/projet/36/Oncopole>, consulté le 12 juin 2016

illustre l'architecture choisie.

FIGURE 15 – Projet architectural du centre de R&D de Pierre Fabre, réalisé par Roger Taillibert



Source : site de l'architecte Roger Taillibert,  
[http://www.agencetaillibert.com/apercu8298.html?ref\\_photo=15905](http://www.agencetaillibert.com/apercu8298.html?ref_photo=15905), consulté  
le 12 juin 2016

D'après nos entretiens, cet engagement de Pierre Fabre dans le projet de l'Oncopole

est lié à une certaine proximité entre l'ancien maire à l'initiative du projet et Pierre Fabre<sup>199</sup>. Ce centre de recherche représente 45000m<sup>2</sup> et abrite plus de 700 cliniciens, pharmaciens et chercheurs. Il représente une des pièces maitresses industrielles de l'Oncopole.

- Ensuite, c'est le centre Pierre Potier qui s'installe sur le site (numéro 5 et 6 sur le plan). Il est largement financé par et appartient à Toulouse Métropole. Il est composé de deux établissements :
  - l'ITAV (Institut des technologies avancées en sciences du vivant) fondé par Alain Boudet (professeur à l'université Paul Sabatier, Président du conseil scientifique du génopôle de Toulouse, directeur du réseau Agromip). L'ITAV est une unité mixte de services (CNRS, UPS, INSA Toulouse) rassemblant des ressources technologiques pour la recherche autour du Vivant. Il accueille des équipes scientifiques (publiques comme privées).
  - La pépinière d'entreprises Pierre Potier, accolée à l'ITAV, est dédiée à l'implantation de sociétés orientées vers les biotechnologies. Elle représente 2000 m<sup>2</sup> de bureaux.
- Ensuite, la construction de l'Institut universitaire du cancer de toulouse oncopole peut être considérée comme la pierre angulaire du projet (numéro 1 sur le plan). Centre à la fois hospitalier, de recherche et de formation, cet institut rassemble près de 1500 professionnels dans l'objectif d'accélérer la recherche, la formation, l'innovation et l'investigation clinique dans le domaine du cancer. Il est labellisé pour partie Pôle de recherche hospitalo-universitaire en cancérologie (PRHUC) par le Commissariat général à l'investissement en 2011. Le projet toulousain se nomme CAPTOR pour Cancer Pharmacology of Toulouse and Region. Il est subventionné à hauteur de 10 millions d'euros par les investissements d'avenir. L'IUC-TO se compose de plusieurs volets :
  - Un volet hospitalier programmé pour accueillir plus de 300 lits. Ce complexe hospitalier rassemble l'institut Claudius Regaud (centre de lutte contre le cancer, privé) et les services oncologie du CHU de Toulouse (publics). Afin de faciliter le montage opérationnel de ce rassemblement public-privé, un groupement de coopération sanitaire de moyens (GCS) a été créé dont le président est le directeur général du CHU de Toulouse, et dont le directeur général est le directeur général de l'institut Claudius Regaud. Les membres signataires de ce groupement sont : le CHU de Toulouse, l'institut Claudius Regaud, l'Université de Paul Sabatier, l'établissement français du sang, les hôpitaux généraux et privés de Midi-Pyrénées, et le réseau régional de cancérologie : Oncomip. (En précisant que chaque établissement garde son statut : l'ICR reste un Centre de lutte contre le cancer, établissement de santé privé d'intérêt collectif; tandis que les services oncologie du CHU

---

199. « *Le premier qui a fait l'effort véritable de s'implanter c'est Fabre. La vérité de cette affaire c'est la convergence de la personnalité politique de Douste Blazy et la volonté de M Favre d'accompagner l' élu de l'époque. Ça s'est passé comme ça. Pour Sanofi, ils se sont retrouvés un peu embarqués... enfin consentant pour être dans cette aventure, mais quand Viessbacher est venu à Toulouse il n'a jamais été emballé de chez emballé* » (Ancien président du pôle CBS, février 2012).

restent au CHU.

- Un volet recherche sous maîtrise d'ouvrage de l'INSERM : le Centre de recherche en cancérologie de Toulouse (CRCT). Il s'agit d'un bâtiment de 13000 m<sup>2</sup> jouxtant l'établissement hospitalier. Il est prévu pour accueillir 24 équipes de recherche en cancérologie et est équipé de plateformes technologiques de pointe (d'imagerie, de biologie moléculaire, etc.). De la même manière que pour le volet hospitalier, rassembler des communautés de recherche dispersées et provenant de différentes institutions représente un défi important pour le projet.
- Enfin, un volet formation et enseignement est également prévu avec plus de 1000 m<sup>2</sup> de bureaux pour les enseignants chercheurs, un amphithéâtre pouvant accueillir 300 personnes et une douzaine de salles de cours.

Ces trois volets de l'IUC-TO partagent plusieurs équipements (à l'instar du restaurant) afin de favoriser les passerelles entre ces différents milieux. Par ailleurs, il fonctionne en complémentarité avec les deux établissements du CHU de Toulouse : l'IUCT de Rangueil et l'IUCT de Purpan. Ce système représente « *un nouveau modèle français d'organisation régionale de soins, de recherche et d'enseignement en cancérologie* » (d'après le site web du CHU de Toulouse, consulté le 26 août 2015). Il est constitué en tout de 39 établissements de santé, rassemblant universitaires et cliniciens, malades, chercheurs et industriels, ce qui augure une gouvernance et des rapports de force particulièrement complexes.

— Enfin, plus au sud, c'est le « *Centre des services communs* » (2500 m<sup>2</sup>) qui rassemble les autres structures en lien avec la lutte contre le cancer (numéro 3 sur le plan). Ces différentes structures (associations, fondations, fonds de dotation, GIP, GCS, etc.) participent de près ou de loin au projet de l'Oncopole, et à l'illisibilité de l'écosystème. Parmi ces structures :

- Le pôle de compétitivité CBS, labellisé en 2005, est un des premiers à avoir emménagé sur le site début 2011.
- L'association Oncopole (devenue Toulouse Cancer Campus en 2015), fondée en 2008, est l'association en charge de l'animation et de la promotion du site de Langlade. Elle fédère les partenaires du projet. Très liée à Toulouse Métropole, elle est créée et présidée par Pierre Cohen lorsqu'il était maire de Toulouse (2008-2014). Sa présidence est reprise par Jean-Luc Moudenc, le successeur (UMP) de Cohen, en 2014. Elle est enfin intégrée à Toulouse Métropole en 2015. Soulignons que cette association est dirigée depuis sa création par Benjamin Gandouet, qui devient directeur de la mission Oncopole / santé publique au sein de la collectivité en 2015<sup>200</sup>.
- La fondation InnaBioSanté (devenue Fondation Toulouse Cancer Santé en 2015). Créée en 2005 et présidée depuis sa création par Philippe Douste Blazy, alors qu'il

200. « *L'intégration de l'association au sein de Toulouse Métropole était préconisée par le rapport Syota-Philipp en 2013 pour simplifier la gouvernance de l'Oncopole, et rendue possible par l'installation des métropoles* » (Objectif news, 27/01/2015, *Qui est Benjamin Gandouet, le Monsieur Oncopole de Toulouse ?*)

lissait son mandat de maire (car nommé ministre de la Santé). La fondation InnaBioSanté a pour vocation de promouvoir et financer des projets de coopération recherche – industrie dans le domaine de la lutte contre le cancer. Elle compte parmi ses membres fondateurs Total (qui en est le principal contributeur à sa création, quatre ans après AZF), Siemens, Pierre Fabre, GSK et Amgen.

- La fondation RITC (pour Recherche Innovation Thérapeutique Cancérologie) est une autre fondation pour la coopération scientifique. Elle soutient des projets interdisciplinaires et fédère 80 équipes scientifiques (publiques – privées) dans l'objectif d'accélérer la recherche et le transfert de technologie en cancérologie. Elle est labellisée RTRS (Réseau Thématique de Recherche et de Soins) par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche en 2007. À ce titre elle bénéficie d'une dotation de l'État de 2 millions d'euros. Elle est dirigée par Gilles Favre, directeur scientifique de l'institut Claudius Regaud et par ailleurs Président du comité de pilotage scientifique du Cancéropôle Grand Sud Ouest (depuis 2013). La fondation gère par ailleurs le Labex TouCan (Toulouse Cancer) porté par le professeur Pierre Brousset (et doté de 5 millions d'euros par les investissements d'avenir).
- Le dispositif de formation continue Oncorésonance est aussi implanté sur le site. Il s'agit d'un fonds de dotation qui porte le volet « *formation* » du projet CAPTOR. Il est constitué par le premier président du pôle de compétitivité, le professeur, médecin cancérologue Roland Bugat.
- La fédération nationale la Ligue contre le Cancer est également présente dans ce centre des services commun au travers de l'implantation de l'un de ces 103 comités départementaux.
- Bio-Médicale Alliance, l'association des entreprises Bio-santé de Midi-Pyrénées, est également sur le site. Elle fait partie du Bureau du pôle de compétitivité CBS depuis sa création.
- Il en va de même pour Oncomip, association créée en 2004 qui a pour mission de veiller (au sein de la région) à la qualité de la prise en charge des patients atteints de cancer, et à l'amélioration et l'harmonisation des pratiques professionnelles en lien avec l'Institut National du Cancer (INCa). Soulignons que le réseau Oncomip est labellisé Réseau Régional de Cancérologie par l'INCa en 2010 et fait l'objet d'une convention tripartite entre l'INCa, l'ARS et Oncomip définissant ses objectifs. Elle est composée des centres hospitaliers de toute la région Midi-Pyrénées, ce qui lui confère une coloration plus régionale que métropolitaine (et la distingue de fait de la plupart des associations installées sur le site).

Enfin, d'après cette présentation la plus brève possible, nous comprenons que différents niveaux de gouvernance compliquent de manière importante la lecture du projet. Au départ, le projet nous est présenté par les acteurs comme un projet de « *biocluster* » où les entreprises seraient rassemblées sur un même site et partageraient des équipements mutualisés comme la cantine, la salle de sport, le parc. Or, force est de constater que la mise en œuvre de ce

projet qui entend rassembler des industriels, des acteurs hospitaliers (publics et privés), de multiples structures travaillant pour la lutte contre le cancer (association, fondation, fonds de dotation, GCS, etc.), est très complexe.

D'abord la réalisation de l'IUC-TO est un défi en soi dans la mesure où il entend rassembler des professionnels de différents domaines (recherche, soin, formation), de différentes institutions (publiques ou privées, impliquées dans le soin, la recherche, la formation initiale ou continue, etc.) et donc différentes cultures. Ne serait-ce que sur le volet hospitalier, faire travailler ensemble l'Institut Claudius Regaud et le CHU de Toulouse représente déjà un défi important souligné par les médias (voir l'article de Dominique Delpiroux, « *les défis du Cancéropôle* »<sup>201</sup>). Le compromis retenu après quelques années de débat consiste à nommer le directeur du CHU, président de IUC-TO et le directeur de Claudius Regaud, directeur de l'IUC-TO comme mentionné précédemment.

Ensuite, le rôle des collectivités pose question. Le projet est un des projets phares de la métropole. Il a été initié par Philippe Douste-Blazy alors maire de Toulouse au moment où Total rétrocède le foncier du site à la métropole pour un franc symbolique. Philippe Douste-Blazy quitte la mairie de Toulouse alors qu'il est nommé ministre de la Santé. C'est Jean-Luc Moudenc son ancien directeur de cabinet (lorsqu'il était maire de Lourdes), qui prend sa succession. Présider la fondation InnaBioSanté<sup>202</sup> représente dès lors un moyen pour l'ancien maire de Toulouse de garder un pied dans le projet. Or, en 2008, Pierre Cohen, nouvellement élu à Toulouse, crée l'association Oncopole qu'il préside pour promouvoir à son tour le site. Certaines luttes politiques sont donc à l'œuvre à travers le projet d'aménagement lui-même. Et les relations entre les deux fondations/associations sont difficiles, comme l'illustre l'expression utilisée par un interlocuteur en parlant de « *de relations de chiens et de chats* » (Ancien président du pôle, février 2012).

Enfin, le rapport Syrota & Philip, qui identifie un trop-plein de structures gravitant autour du Cancéropôle, préconise un rapprochement, voire une fusion, entre la fondation Innabiosanté et l'association Oncopole, avec un *leadership* Innabiosanté. Ils proposent entre autres que la fondation ait l'objectif « *déclaré* » de financer l'arrivée de nouveaux cliniciens

---

201. D'après l'article de Delpiroux : « *le patron actuel de Claudius Regaud est Jean-Pierre Armand, un brillant oncologue de renommée internationale. Il pilote la transition et pointe un problème de gouvernance sachant qu'il s'en ira dans un an. Car pour diriger cette clinique, il faudra justement un patron incontestable, qui puisse avoir autorité à la fois sur les anciens de Claudius Regaud et sur les ex-patrons du CHU, et qui soit également respecté par les labos privés, l'ITAV... Il devra avoir un rôle d'impulsion et de fédération pour faire en sorte que le Cancéropôle puisse avoir des allures de campus à l'américaine avec un objectif commun* » (Dominique Delpiroux 31/01/2011, Les défis du Cancéropôle, la dépêche).

202. Cette fondation fédère les industriels pour financer des projets de recherche collaborative. Rappelons qu'elle fonctionne en grande partie grâce aux dons de Total. Patrick Timbart (de Total) est d'ailleurs le trésorier de la fondation. Nos interlocuteurs nous expliquent le contexte particulier de la création de cette association. « InnaBioSanté est une fondation créée au lendemain de l'explosion de l'usine AZF et reçoit 20 millions. Total pour se dédouaner de la catastrophe – pour faire simple - a contribué à la création de cette fondation, donc elle est dotée de 20 millions d'euros à l'époque et sa mission était justement de développer des programmes de R&D dans le domaine du cancer. Voilà, vous ne trouverez pas des Innabiosanté partout. Il n'y en a qu'une et elle est à Toulouse. C'est très particulier au fait que Total ait voulu se faire pardonner un peu des dégâts » (Cancer bio santé).

et chercheurs sur le site<sup>203</sup>. Ces préconisations n'ont pas pu se concrétiser sous la mandature de Pierre Cohen pour des raisons politiques évidentes. Mais depuis 2014, avec l'élection de Jean-Luc Moudenc, cette orientation semble de plus en plus possible. En 2015, l'association de l'Oncopole est finalement réintégrée à la Métropole de Toulouse, afin qu'elle gère en interne le projet urbain, la gestion du site et du foncier disponible ainsi que les enjeux de développement économique.

Pour conclure cette présentation du projet de l'Oncopole et des enjeux et rapports de force qui le traversent, retenons que le pôle de compétitivité Cancer bio santé est en effet un acteur parmi d'autres dans cet écosystème. Il peine à avoir les ressources nécessaires pour peser dans les rapports de force locaux et se retrouve en quelque sorte coincé entre deux acteurs opposés d'un point de vue politique (la fondation Innabiosanté et l'association Oncopole) entre 2008 et 2013.

### 1.3 Une forte représentation des collectivités locales dans les conseils d'administration des pôles

En lien avec le fait que ces deux pôles sont intrinsèquement liés à un projet d'aménagement, on observe que les collectivités locales sont fortement représentées dans leurs conseils d'administration. En effet, les collectivités sont directement représentées dans un collège « *collectivités locales* » (en tant que tel) dans le conseil d'administration du pôle Cancer bio santé, tandis qu'elles font partie des collèges « *membres fondateurs* » et « *institutionnels* » pour le pôle Route des lasers. Bien que l'État exige que les collectivités ne s'immiscent pas dans la gouvernance des pôles, nous constatons qu'elles sont représentées dans leurs conseils d'administration respectifs avec 25 % des sièges pour CBS, et 15 % pour RDL.

---

203. « *Les missions principales de Innabiosanté seront donc la collecte de fonds pour assurer l'ambition internationale du projet et l'arrivée de nouveaux acteurs, d'une part, et, le projet urbain et la mise en cohérence de l'ensemble des acteurs du site de LANGLADE, d'autre part. Le Maire de Toulouse, président de Toulouse Métropole, devrait assurer du fait de sa légitimité sur le projet urbain et économique la présidence de cette fondation qui doit jouer le rôle actuel de l'Association ONCOPOLE. L'actuel président de la fondation, initiateur du projet, que son successeur aura mené à bien, pourrait à notre sens se voir témoigner la reconnaissance qui lui est due et se voir confier une mission essentielle dans la collecte de fonds et dans la projection internationale* » (Syrota et Philip 2012, p.19).



TABLEAU 14 – Composition des conseils d'administration des pôles de compétitivité RDL et CBS

Conseil d'administration 2013	Route des Lasers (28)	Cancer Bio Santé (20)
Collège « <i>entreprise</i> »	16 Amplitude systemes, BNP Parisbas, CILAS <sup>204</sup> , EADS Astrium, Eolite lasers, générale du solaire <sup>205</sup> , I2S <sup>206</sup> , Lyracom, Photonis <sup>207</sup> , Quantel <sup>208</sup> , Sagem Safran, SEIV <sup>209</sup> , Seml route des lasers, Thales avionics, Thales Optronique	9 Institut Claudius Regaud, GSK, GE Healthcare, Bio Médical Alliance, Sanofi, Hemodia, Pierre Fabre, Oncorésonance, François Amalric (personnalité qualifiée)  Membres invités : CCIT, CESER, Fondation Innabiosanté, Association Oncopole, Ligue contre le cancer
Collège « <i>Recherche Formation Transfert</i> »	3  CHU Aquitaine, ILP, IPB	6  CHU Toulouse, Pôle PA3S, Inserm, CNRS, PRES, ESC Toulouse Membres invités : Cancéropôle GSO
Collège « <i>autres organismes</i> »	9  Membres fondateurs : ADI, Conseil régional Aquitaine, CEA Cesta, CNRS DR15, Université de Bordeaux 1  Institutionnels : CCI Bordeaux, CUB, CG Gironde Membres individuels : André Ducasse	5 « <i>collège collectivités locales</i> » Conseil régional Midi-Pyrénées, Conseil régional Limousin, Communauté urbaine du Grand Toulouse, Communauté d'agglomération de Castres Mazamet, SICOVAL Membres invités : Conseil général du Tarn

Source : d'après les sites-web et rapports d'activités des pôles

Par ailleurs, nous soulignons à l'examen des subventions que ce ne sont pas les mêmes niveaux de collectivités qui soutiennent les deux pôles. Alors que la CUGT soutient particulièrement le pôle CBS, c'est le niveau régional qui supporte le plus le pôle RDL. En effet, nous avons montré dans le chapitre 4 que la candidature du pôle CBS était particulièrement soutenue par le maire de Toulouse en 2004, tandis que le pôle Route des lasers avait été repris par le président du conseil régional après avoir été impulsé par la CUB et le département de la Gironde.

## 2 Des fonctionnements encadrés dans des écosystèmes locaux

Revenons désormais sur les fonctionnements de ces pôles. Si l'on se reporte au tableau présenté en introduction (page 285), on observe que les pôles Cancer bio santé et Route des lasers sont des petits pôles comptant respectivement 96 et 130 membres en 2015. En effet, comme nous l'avons souligné au chapitre 4 (section 2.3), leurs réservoirs d'adhérents respectifs sont loin de représenter la « *masse critique industrielle* » requise par l'appel à projets de 2004. Le domaine du laser en Aquitaine représente une vingtaine de PME, tandis que les emplois spécialisés dans l'oncologie ne sont pas une spécialité de la région Midi-Pyrénées.

D'après le tableau 14, reprenant la composition des conseils d'administration de ces pôles, nous remarquons que le pôle Route des Lasers représenté par une présence notable des *start-ups* spécialisées dans les lasers, mais il mobilise également (et surtout) des grands groupes du domaine de la défense et du nucléaire. Pour CBS, quelques *big pharmas* sont représentés au côté de PME. Dans le cas de CBS, les membres industriels (ou entreprises) sont clairement sous représentés et ne dépassent pas 25% des sièges au conseil d'administration, soit autant que les collectivités. En effet, le collège composé des « *entreprises et établissements de santé de droit privé et association de droit privé* » ne représente pas de façon exclusive des entreprises. Bio médicale Alliance est un cluster régional, Innabiosanté un fonds de dotation, etc. Soulignons néanmoins que le milieu de la santé a la particularité de compter une présence importante d'établissements de santé publics ou privés.

Dès lors, ces petits pôles, tout comme Qualiméditerranée et Xylofutur, ont peu de moyens en propre (car peu d'adhésions), ainsi qu'une faible capacité à faire émerger des projets collaboratifs d'innovation. Ils font émerger une vingtaine (ou moins pour RDL) de projets FUI. Toutefois, à la différence de Qualiméditerranée et Xylofutur, nous avons souligné dans la section précédente qu'ils étaient fortement soutenus par les collectivités. Cela se retrouve dans le gouvernance. Voyons maintenant comment cela influence leur fonctionnement.

---

204. CILAS est un groupe d'expertise reconnu dans les technologies lasers et optiques, capital détenu à 63% par Airbus Défense and Space et 37% par Areva.

205. Générale du solaire est un groupe opérateur dans les technologies photovoltaïques.

206. I2S est une PME internationalisée.

207. Photonis est un groupe internationalisé (défense sécurité nucléaire).

208. Quantel est un groupe internationalisé spécialiste des technos lasers.

209. La SEIV est une filiale du groupe Alcen ingénierie mécanique et opto-mécanique (domaine la défense & sécurité, l'énergie, le médical et l'aéronautique).

## 2.1 Route des lasers s'appuie sur trois partenaires locaux : ADI, Pyla et Alphanov

Le cas du pôle Route des Lasers se distingue de celui de Cancer bio santé. D'une part, pour Route des Lasers ce n'est pas la communauté urbaine qui est la collectivité la plus proche et la plus influente dans le pôle, mais le conseil régional. D'autre part, alors que nous avons vu que le pôle CBS était effacé dans un écosystème complexe, le pôle Route des Lasers apparaît au contraire mis en valeur par l'écosystème, dans le sens où l'écosystème travaille au nom du « *pôle de compétitivité* ».

Revenons dès lors sur la présentation de cet écosystème, de ses évolutions et de ses attaches. Trois partenaires représentent de grands soutiens pour le pôle, dans son fonctionnement et ses missions :

- L'agence régionale ADI (ex-2ADI) qui recrute du personnel dans le domaine des lasers pour les mettre à disposition du pôle. C'est donc principalement cette agence qui rend possible le fonctionnement et l'animation du pôle dans ses premières années de vie (Section 1.3) ;
- La plateforme de formation PYLA, structure extérieure et indépendante de l'association de gouvernance du pôle Alpha, mais qui assure ses missions de formations dans le cadre d'un accord de consortium ;
- Le centre technologique Alphanov, structure extérieure et indépendante d'Alpha qui l'aide à monter certains projets collaboratifs d'innovation.

### 2.1.1 ADI infiltre le fonctionnement du pôle

L'équipe permanente du pôle Route des Lasers est en grande partie mise à disposition par l'Agence régionale ADI (Aquitaine Développement Innovation). Ainsi, non seulement elle est largement dépendante d'ADI (et donc du conseil régional), mais, d'un point de vue plus général, le budget du pôle l'est également<sup>210</sup>. Concrètement, c'est presque un mini-service (4-5 Etp) de l'agence qui travaille pour le pôle. De cette façon, le pôle n'assure pas le portage de ses salariés ce qui représente un avantage considérable lors de son démarrage.

« *Le pôle Route des lasers n'a pas le portage de ses salariés. On passe par ADI. C'est l'agence qui passe un contrat d'embauche avec les personnes qui travaillent dans Alpha, mises à part celles qui sont mises à disposition par ailleurs [comme l'actuel directeur qui est mis à disposition par le CEA]. On a une convention de partenariat qui nous lie à eux. C'est-à-dire que ces personnes ne sont pas payées par le pôle, mais par ADI et avec des conventions de partenariat. C'est historique.* » (Directeur du pôle Route des lasers, septembre 2013).

Cette particularité nous est expliquée par nos interlocuteurs comme relevant d'un choix

<sup>210</sup>. D'après son rapport d'activités, le budget du pôle Route des Lasers s'élève à 534 353 euros (en 2013). Ses dépenses de personnels pour l'administration et la stratégie du pôle sont estimées à 113 718 euros. Or, comme ces ressources humaines sont en grande partie prises en charges par ADI (qui met son personnel à disposition du pôle), nous considérons qu'environ 20% du budget du pôle dépend d'ADI. Si l'on additionne cette part aux subventions du conseil régional au pôle, nous aboutissons à plus 40 % du budget du pôle provenant de près ou de loin du conseil régional d'Aquitaine).

du CEA. Dans l'objectif de ne pas porter de responsabilités en cas de licenciement, le CEA aurait souhaité (dans les statuts de l'association) que le pôle n'ait pas la possibilité de recruter de personnel. Cette observation nous rappelle le cas d'Aerospace Valley pour lequel le ministère de la Défense souhaitait qu'il fonctionne avec le plus de mises à disposition possible. Ainsi nous remarquons que les deux pôles sous tutelle de la Défense fonctionnent à l'aide de mises à disposition. Cette caractéristique a l'avantage, comme pour Aerospace Valley, d'alléger le budget de fonctionnement du pôle et surtout de gonfler sa part d'autofinancement. Les interlocuteurs de la Direccte considèrent ce fonctionnement comme « *de la débrouille* ». « *RDL a une petite astuce, je crois qu'ils ont des permanents qui ne sont pas forcément financés sur le budget du pôle... enfin après c'est de la débrouille* » (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013). En effet, dans l'objectif fixé par l'État qui vise à ce que les pôles atteignent 50 % d'autofinancement, cette pratique se révèle donc très utile. Mais surtout, ce système de mise à disposition permet au pôle Route des lasers de démarrer et de mettre en œuvre des actions (à moindre frais). Nous avons vu précédemment que les pôles Qualiméditerranée et Xylofutur, de même gabarit, avaient fonctionné dans une grande proximité avec les structures de leur environnement (Agropolis et la FIBA) afin de favoriser leur démarrage. Or, contrairement à ces pôles à qui l'État a reproché de ne pas avoir de fonctionnement en propre, la proximité du pôle avec l'agence régionale ADI ne semble pas gêner.

Toutefois, dans une analyse du processus de consolidation des pôles de compétitivité, nous pouvons souligner que ce fonctionnement du pôle est particulièrement dépendant d'ADI. De manière générale, ce système de mise à disposition relie nécessairement le pôle à l'organisme ou l'entreprise qui met son personnel à disposition, mais cette porosité est d'autant plus forte lorsque les mises à disposition proviennent d'une seule et même structure. Si dans le cas d'Aerospace Valley les mises à disposition proviennent de structures multiples et différentes (différents donneurs d'ordre, une collectivité, etc.), nous observons que pour Alpha elles proviennent en grande majorité de l'agence régionale de développement. Ainsi nous considérons que le pôle Route des Lasers est particulièrement dépendant du conseil régional d'Aquitaine et de son agence de développement (du moins jusqu'en 2012, moment où le CEA détache à son tour un de ses agents qui devient directeur du pôle). En effet, les acteurs rencontrés dans les services de la Direccte considèrent « *que c'est un pôle qui est purement Aquitain et c'est le bébé du président du conseil régional quoi. Donc très clairement la chasse est assez gardée.* » (Un responsable de service, Direccte Aquitaine, novembre 2013).

### 2.1.2 La plateforme de formation PYLA

La plateforme de formation se constitue en même temps que le pôle en 2005. À l'époque, c'est le FNADT qui finance une première mission pour créer une plateforme de formation dans le domaine de l'optique et des lasers. Trois personnes se chargent du montage de cette structure : deux professeurs de l'université (dont un émérite, président de l'ADERA, Association pour le Développement de l'Enseignement et des Recherches auprès des universités, des centres de recherches et des entreprises d'Aquitaine) et une chargée de mission. L'ADERA

représente une des structures labellisées par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche pour favoriser le transfert de technologies. Elle héberge une trentaine de cellules de transferts de technologie dans différents domaines et accueille le projet de plateforme de formation en 2005. « *Historiquement ce professeur de l'université avait été président de l'ADERA et du coup il était très proche du fonctionnement. Ça lui paraissait être la structure la plus apte à héberger notre projet.* » (Directeur de Pyla, novembre 2013). Cette plateforme est donc financée au départ par des fonds du FNADT, hébergée à l'ADERA, puis alimentée par des subventions du conseil régional pendant trois ans. Pendant ce temps, elle structure son offre de formation à partir des formations continues existant à l'université et au CEA. Elle se constitue également un plateau technique qui lui permet d'accueillir des étudiants ou des stagiaires pour faire des travaux pratiques et des « *manips* » ce qui est particulièrement apprécié dans ce domaine très technologique. Si bien que depuis 2009, Pyla devient une association « *autonome* », c'est à dire vivant de la vente de ses formations. Son offre de formation continue est suffisamment appréciée pour lui permettre de s'autofinancer. Elle recrute ses propres chargés de mission et fonctionne en 2013 avec 3,5 Etp financés en propre et 1 Etp mis à disposition par l'université pour gérer l'interface et l'articulation avec l'offre de formation initiale de l'université.

« *Petit à petit on a commencé à devenir de plus en plus gros, à embaucher des gens à avoir un projet d'aménagement dans ce bâtiment donc ce qui nécessite également des investissements et puis des risques financiers. On prend une envergure beaucoup plus importante.* » (Directeur de Pyla, novembre 2013)

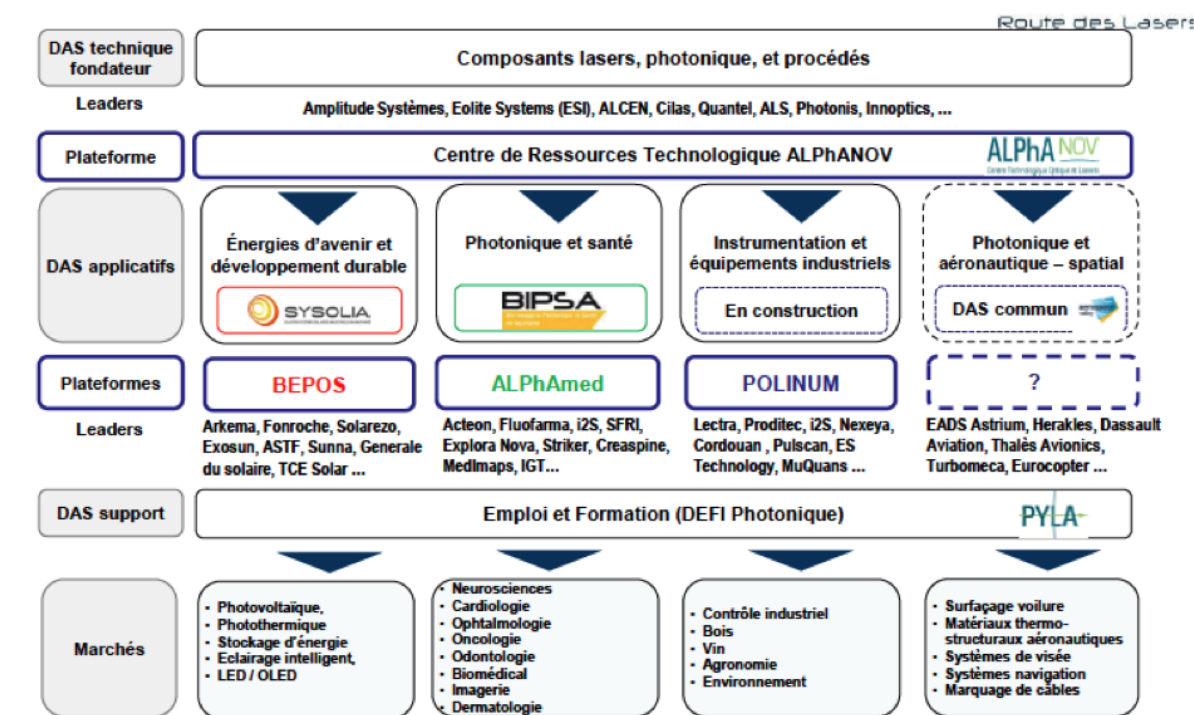
Cette plateforme est liée au pôle de compétitivité (et à Alpha) par le biais d'un accord de partenariat, puis de consortium (à partir de 2012).

« *Donc là maintenant PYLA est défini comme un consortium entre l'université de Bordeaux, le CEA, le pôle Route des lasers et l'ADERA, où les partenaires s'engagent de manière précise sur : qu'est-ce qu'ils apportent ? Qu'est-ce qui leur retourne ? Comment est structurée PYLA ? Qui s'engage à quoi ? Etc. Et donc l'université de Bordeaux a complètement externalisé la formation continue sur la thématique optique laser, donc tout ce qui n'est pas diplômant, c'est PYLA qui le gère de A à Z. Pour le pôle, nous sommes également les porteurs du volet formation continue, du projet DEFI photonique qui est porté par le CNOP (Comité national d'optique et photonique) dans le cadre des investissements d'avenir pour créer des formations au niveau national pour rendre service aux entreprises dans le cadre des mesures de structuration nationale de la filière. On est également à photonics 21, on est dans différents réseaux avec la casquette pôle de compétitivité.* » (Directeur de Pyla, novembre 2013)

De manière générale, les acteurs nous expliquent que les interactions entre le pôle et Pyla concernent principalement des enjeux de communication. Toutes les communications que diffuse Pyla affichent le partenariat avec le pôle de compétitivité. En contrepartie, le pôle sert à faire l'interface avec les industriels et éventuellement à faire remonter des besoins de formations de leurs membres.

En effet, en termes de communication la figure 16 montre bien que le pôle utilise Pyla dans ses présentations. Nous le retrouvons dans d'autres présentations à l'instar de la suivante où il considère le travail de Pyla comme un DAS interne au pôle de compétitivité.

FIGURE 16 – Présentation des DAS du pôle Route des lasers



Source : d'après une présentation du directeur du pôle, 2012

Toutefois, au-delà de cet accord de consortium avec ces acteurs, la structure Pyla est juridiquement et financièrement indépendante.

« Juridiquement, on est un département de l'ADERA, donc si le pôle s'arrête demain, nous on continue à vivre. Si l'université tombe demain, éventuellement aussi. Après, on a une existence liée à notre accord de consortium, mais si le pôle disparaît, on trouvera soit une autre structure pour nous épauler d'un point de vue de la filière ou pas. Après c'est comme Alphanov. C'est une association indépendante. Si le pôle disparaît, Alphanov restera un centre technologique. 40 personnes travaillent dedans ça continuera à vivre. » (Directeur de Pyla, novembre 2013)

De ce point de vue, le fonctionnement du pôle avec son environnement est tout à fait original parmi les pôles étudiés. Il intègre en quelque sorte les compétences des structures qui lui sont complémentaires par le biais de partenariat ou d'accord de consortium. Ce partenariat est d'autant plus poreux que la directrice de Pyla travaille à mi-temps dans l'association Alpha depuis 2012. Elle s'y occupe du projet national DEFI photonique. Par ailleurs, nos interlocuteurs nous expliquent qu'il arrive au pôle de valoriser de l'activité de Pyla dans son bilan annuel. C'est-à-dire qu' « entre le pôle et les financeurs, il est entendu que le pôle valorise l'activité de PYLA, car comme c'est autofinancé ça arrive comme de

*l'autofinancement du pôle dans un budget consolidé. »*

### 2.1.3 Le centre de ressources technologique Alphanov

Le centre de ressources technologique Alphanov émerge quant à lui en 2007. Il émerge lui aussi d'une cellule de transfert technologique de l'ADERA appelée la PALA (la Plateforme des applications lasers en Aquitaine) créée à l'initiative de François Salin (chapitre 4). Cette structure se développe progressivement et est labellisée CRT (Centre de ressources technologique) au niveau national en 2007. Sa principale mission est d'aider les entreprises (et notamment les PME) à augmenter le niveau de maturité technologique de leurs innovations. Pour cela, les CRT sont agréés Crédit d'impôt recherche (CIR). C'est-à-dire que les entreprises qui travaillent avec Alphanov peuvent inscrire leurs activités dans leur assiette de dépenses pour le calcul du CIR. Par ailleurs, Alphanov travaille avec de nombreux partenaires publics qui peuvent participer aux projets d'innovation des entreprises, et notamment : le conseil régional, le pôle de compétitivité pour les projets FUI, l'ANR, BPI, l'ADEME, la DGA, etc.

Les membres fondateurs d'Alphanov sont l'université de Bordeaux 1 et 2, le CNRS, le CEA, l'association de gouvernance du pôle Alpha et le conseil régional, qui est aussi son principal financeur. Soulignons que le premier directeur de l'association Alpha (2005-2008) devient le directeur d'Alphanov (2008 à aujourd'hui). Nous considérons dès lors qu'une certaine continuité existe dans les missions de ces deux structures.

*« J'étais directeur du pôle de compétitivité et à l'intérieur de ce pôle, on a construit le projet d'un outil structurant de centre technologique en se basant sur une initiative existant déjà au niveau de l'université, une plateforme qui prototypait déjà assez bien le fonctionnement de ce qui est devenu aujourd'hui Alphanov. Avant, ça s'appelait la PALA. Et quand le projet s'est structuré, j'ai pris la direction de ce centre qui récupérait l'activité de l'équipe de la PALA c'est-à-dire trois personnes. Ça fait maintenant six ans que je dirige Alphanov qui compte une quarantaine d'employés. »* (Directeur Alphanov, novembre 2013)

Toutefois, il est intéressant de noter que s'il existe une continuité évidente dans leurs missions, la gouvernance des deux associations est relativement différente et implique des modes de gestion différents. Alphanov fonctionne en effet avec un périmètre de membres très restreint. Il est limité à une dizaine de membres ce qui, une fois comptés les membres fondateurs (hors CEA) laisse la place à trois-quatre industriels. D'après le directeur d'Alphanov, ce choix est réalisé afin de faire en sorte que les entreprises n'aient pas plusieurs structures dans lesquelles adhérer. Il s'agit en fait de privilégier les adhésions dans le pôle de compétitivité (représenté par l'association Alpha) et non pas dans Alphanov afin de ne pas « multiplier les étages de membership pour les entreprises, car c'est toujours assez lourd pour elles ». Ainsi, l'association fonctionne avec dix membres qui participent presque tous à sa gouvernance. Son conseil d'administration est composé de l'université Bordeaux 1 et 2, le CNRS, Alpha, le conseil régional d'Aquitaine ainsi que quelques industriels. Le bureau compte cinq membres : le président et le trésorier sont deux industriels, le secrétaire est le directeur du centre, et enfin deux vice-présidents représentent l'université de Bordeaux et

une autre entreprise. Il est intéressant de remarquer que si le CEA est dit membre fondateur d'Alphanov en 2007, il n'émerge pas à son conseil d'administration.

Alphanov fonctionne avec le soutien financier renouvelé chaque année du conseil régional d'Aquitaine et de l'État dans le cadre des CPER. C'est notamment le CPER 2007-2013 qui a financé son démarrage à hauteur de 12,5 millions d'euros (4,5 provenant de l'État et 8 millions de la Région). Depuis, il autofinance une partie de son fonctionnement grâce aux prestations qu'il vend à de nombreuses entreprises. Toutefois, nos interlocuteurs nous expliquent qu'Alphanov n'a pas vocation à être autofinancé.

*« On fait des prestations, des études techniques, on rentre dans les projets collaboratifs et puis évidemment pour faire tout ça avec pertinence on a une R&D, des équipements. . . c'est cette R&D et les équipements qui sont largement financés par les fonds publics. Mais pour tout ce qui est de l'activité concrète avec les entreprises, on se comporte assez strictement comme une entreprise. . . on est totalement fiscalisé. D'ailleurs, on est un peu en dehors des critères normaux. Donc quand on répond à des appels à projets européens, souvent on est considéré comme une PME, c'est assez amusant. »* (Directeur Alphanov, novembre 2013)

Ainsi Alphanov représente une structure mixte qui allie prestation de services d'innovation aux entreprises et activités de recherche et développement en propre. Elle fonctionne grâce à une équipe d'une quarantaine d'employés. Contrairement au pôle, l'équipe d'Alphanov n'est pas mise à disposition, mais est financée en propre.

*« Donc l'ambiance générale, c'est plutôt l'ambiance d'une structure où les employés sont des employés classiques je dirais, ce qui est un peu différent dans le pôle où la majorité de l'équipe est mise à disposition. C'est-à-dire que quand vous rencontrez le directeur du pôle, vous rencontrez quelqu'un qui est payé par le CEA. J'ai quand même tendance à penser que ça a un impact. Moi, ma feuille de paie c'est Alphanov. (. . .) C'est difficile à analyser parce qu'à mon avis c'est extrêmement vertueux. Mais ça a des côtés positifs et des côtés négatifs. Ça montre surtout qu'il y a un intérêt des structures qui mettent des gens à disposition pour les missions de la structure. »* (Directeur Alphanov, novembre 2013)

Les liens qu'entretiennent les structures Alpha et Alphanov s'opèrent pourtant à deux niveaux. D'une part Alpha fait partie des membres fondateurs d'Alphanov et par la même occasion de sa gouvernance. D'autre part, si le pôle a vocation à faire émerger des projets collaboratifs d'innovation, Alphanov a vocation à les mettre en œuvre. En effet, Alphanov représente un partenaire particulièrement important du pôle dans l'émergence de projets d'innovation (soumis au FUI comme aux appels à projets régionaux, européens, etc.). D'après son directeur, Alphanov fait partie d'environ 30% des projets du pôle ce qui est considérable. C'est-à-dire qu'il fait partie des projets au même titre qu'une entreprise ou qu'un partenaire académique. En tant que centre technologique pouvant accompagner les entreprises (et notamment les PME) du domaine des lasers dans leurs projets d'innovation, Alphanov est souvent partenaire des projets labellisés par le pôle.



Enfin, cette proximité entre ces différentes structures de l'écosystème Route des lasers est largement renforcée en 2014 avec leur implantation dans l'Institut d'Optique d'Aquitaine (IOA). Ce nouvel équipement accueille dès 2014 Pyla, Alphanov, Alpha, mais aussi le LP2N, une pépinière, l'IOGS.

Pour conclure, le pôle Route des lasers participe à un écosystème de structures principalement publiques. Il représente moins une filière ou un groupe d'industriels que ce que nous avons pu observer pour les pôles Aerospace Valley et Agri Sud Ouest Innovation. En effet, dans le fonctionnement du pôle, les interactions avec les structures de développement local (Pyla, Alphanov, ADI) ressortent bien plus que celles avec les industriels membres du pôle. Nous considérons donc que le pôle Route des lasers reste fortement dépendant des parties prenantes qui le soutiennent et/ou qui travaillent avec lui. Toutefois, cette trajectoire tend à évoluer à partir de 2012. En effet, en 2012 le CEA intervient plus directement dans le pôle pour tenter de l'émanciper du « *giron aquitain* » (ce que nous développons dans la prochaine section).

## 2.2 CBS, un pôle orienté davantage vers le développement local que vers le développement industriel ?

Le pôle Cancer Bio Santé, quant à lui, a un fonctionnement bien différent de celui de Route des lasers. Depuis son émergence en 2005, il fonctionne grâce à une petite équipe de chargés de mission rémunérée sur le budget du pôle. Cette équipe est composée en 2012 d'un directeur, d'une assistante ainsi que de trois chargées de mission (projets, suivi de projets et activités internationales). Elle correspond tout à fait à l'équipe « *attendue* » d'un pôle de compétitivité, c'est à dire entièrement tournée vers l'usine à projets, bien qu'un peu petite (la moyenne des équipes des pôles en France s'élève à 8 Etp d'après les rapports des évaluations nationales). Toutefois, si le pôle CBS bénéficie d'un fonctionnement en propre, il n'agit pas de manière découplée de son environnement pour autant. Nous choisissons de rendre compte de deux anecdotes qui nous donnent des indices sur le positionnement du pôle dans son environnement : la réaction du pôle lors du plan social de Sanofi et les missions de prospections réalisées par le pôle pour attirer des entreprises sur le site. A la lumière de ces deux anecdotes, le pôle déploie un positionnement en faveur du développement local plutôt que du développement industriel.

### 2.2.1 L'anecdote du plan social de Sanofi révèle un ancrage local du pôle

La réaction du pôle au plan social de Sanofi nous apparaît comme un bon indice du fonctionnement du pôle dans son écosystème. En effet, au travers de cette anecdote, le pôle se positionne en acteur de développement local et défenseur des employés du site en voie de fermeture (au côté de la collectivité Toulouse Métropole) plutôt qu'en acteur industriel (représentant ou animant une filière comme nous l'avions vu pour Aerospace Valley). En effet, le président du pôle CBS, Pierre Montoriol, publie sur le site du pôle Cancer Bio Santé, une lettre ouverte à Sanofi au moment de l'annonce du plan social en 2012 :

« Nous ne comprenons pas que la région de Toulouse soit considérée par Messieurs Viehbacher et Zerhouni comme ne faisant pas partie des « écosystèmes fertiles » pour le développement des activités de Recherche de Sanofi. C'est oublier le considérable effort consenti par l'État et les Collectivités territoriales pour doter Toulouse d'un ONCOPOLE unique dans sa conception, qui regroupe autour de la clinique universitaire du cancer un ensemble homogène de chercheurs et d'entreprises (INSERM, CNRS, pépinière d'entreprises, pôle de compétitivité). C'est oublier que l'Oncopole, projet structurant majeur pour la métropole Toulousaine est le fruit de plus d'un milliard d'euros d'investissement. (...) Pour toutes ces raisons, nous pensons que Messieurs Viebacher et Zerhouni doivent reconsidérer leur opinion et se convaincre que cette région bénéficie, bien au contraire, d'un écosystème particulièrement fertile pour le développement d'activités de recherche pharmaceutique. Le nier serait faire injure à la vérité. (...) Dans un contexte où le site historique de Sanofi à Toulouse et ses 610 salariés sont très sérieusement menacés par un désengagement du groupe Sanofi, le pôle Cancer-Bio-Santé est particulièrement mobilisé et prêt à soutenir toute action qui irait dans le sens de leur défense. » (Pierre Montoriol, le 25 juillet 2012)

Cette lettre ouverte montre bien la position du pôle concernant la stratégie industrielle du groupe Sanofi, alors même qu'à ce moment précis le représentant de Sanofi est vice-président du pôle. Elle traduit donc particulièrement bien l'ambiguïté inhérente des pôles, pris entre enjeux de développement local et stratégie de développement industriel des grands groupes mondialisés. La position du président du pôle est alors très proche de celle exprimée par les élus toulousains dans la presse. S'il est tout à fait légitime (et bienvenu) que les acteurs locaux s'expriment et manifestent pour défendre les emplois locaux, il reste toutefois étonnant qu'ils n'aient rien pu faire plus tôt (en particulier en ce qui concerne le pôle).

En effet, quelques mois avant l'annonce du plan social par Sanofi, la scène locale (et notamment l'association de l'Oncopole) se félicitait de la conclusion des accords Aviezan entre Sanofi, l'Institut Claudius Regaud et l'Inserm (voir l'article de la dépêche de mars 2012 « *Oncopole : public et privé s'associent contre le cancer* »). Aviezan est l'Alliance nationale pour les sciences de la vie et de la santé. Créée en 2009, elle est présidée par André Syrota et constituée des principaux établissements publics à caractère scientifique et technologique travaillant en lien avec les sciences du vivant (le CNRS, l'INRA, l'IRD, l'INSERM, l'INRIA) ainsi que du CEA, de l'Institut Pasteur, de la CPU (Conférence des présidents d'université) et de la Conférence des directeurs généraux de centres hospitaliers régionaux et universitaires. Son rôle est de réaliser un état des lieux de la recherche française dans les domaines des sciences de la vie et de la santé tout en promouvant un continuum de la recherche fondamentale vers les applications industrielles. Or, en sciences du vivant et de la santé particulièrement, la question se pose de savoir qui finance la recherche et qui l'exploite. Cet accord toulousain plutôt qu'un partenariat pérenne de recherche public-privé augurait le désengagement de Sanofi de ses investissements R&D en interne, et éventuellement une réduction de ses équipes de recherche à Toulouse. Depuis 2010, les partenaires sociaux essayaient (par des tracts) de mettre en garde les salariés et les acteurs locaux contre la signature de cet accord.

« *Sanofi-Aventis annonce la signature d'un "partenariat" de recherche avec AVIESAN et s'engage à y consacrer un budget de 50 millions d'euros sur 5 ans. Cette somme "considérable" lui sera remboursée à hauteur de 60% par l'Etat au titre du crédit impôt-recherche. (...) N'est-il pas question ici de mettre à la disposition de ces groupes les chercheurs des laboratoires publics, qui accepteront d'autant plus facilement qu'ils sont en mal de financements récurrents (...)? Si nous concevons que les partenariats public-privé peuvent être utiles, l'accord Sanofi-AVIESAN procède d'une tout autre logique : celle de la financiarisation d'un grand groupe pharmaceutique, du pilotage accru de la recherche publique, et ce au détriment des personnels de Sanofi-Aventis et de l'emploi en général.* » (D'après L'inter-syndicale locale SNTRS-CGT, SNCS-FSU, SGEN-CFDT et CGT Sanofi-Aventis Toulouse. Octobre 2010.)

Nos entretiens auprès de l'écosystème local confirment également que ce type de comportement des « *big pharmas* » – de conventionnement avec la recherche académique et de coupe budgétaire dans la recherche en interne – est un classique et qu'il aurait pu être anticipé dès 2010.

« *En fait, que font les Big pharmas à présent ? Elles splittent leur R&D. Elles externalisent la recherche en créant des conventions avec la recherche académique, et elles gardent le développement en interne. Et donc quand nous avons signé leur accord Aviezan en mars dernier, on pouvait être sûr qu'au regard de ce modèle des Big pharmas c'était annonciateur d'un plan social. Et personne de l'a vu venir ? Donc, ce n'est pas vrai qu'ils s'en vont parce qu'il n'y aurait pas d'environnement et de terreau académique suffisant : ils ont signé Aviezan. Et ayant signé Aviezan : ils arrêtent leur Research and Discovery internalisée.* » (Cancer Bio Santé, Octobre 2012)

La plupart des interlocuteurs rencontrés au sein du pôle regrettent d'ailleurs qu'il n'y ait pas de lieux d'intermédiation des intérêts locaux, ce qui montre bien du même coup que le pôle n'en constitue pas un.

« *Il faut que les collectivités soient réactives par rapport à [ces comportements des big pharmas] ! Et moi je ne connais pas d'enceinte, de think tank, de lieu de réflexion où les experts et les élus se rencontreraient pour discuter stratégie autour de ça. Qu'est-ce qu'on peut contre ça ? On ne peut rien. On peut faire des grands débats de société, des articles dans les médias... mais on ne pourra pas infléchir la politique des big pharmas comme ça. Un pôle de compétitivité - pas plus qu'une agence locale de développement économique - ne peut infléchir leur politique internationale comme ça. C'est impossible ! (...) Il serait temps de se rendre compte que l'assurance maladie paie l'innovation qui est valorisée par des grands groupes internationaux qui ne sont pas [investis] en France !* » (ibidem.)

Dès lors, la réaction du président de CBS (comme celle des élus locaux) nous intéresse. Comment ne pas anticiper cette crise et ce, d'autant plus que le directeur du site de Sanofi, Xavier Tabary était vice-président du pôle de compétitivité. Cette histoire révèle que le pôle de compétitivité, bien que gouverné par des industriels, reste impuissant devant les stratégies industrielles de ses membres (et de ses membres les plus proches). Il n'a pas réussi à anticiper

ou contrecarrer la crise pourtant annoncée par les partenaires sociaux. Mais au-delà, son rôle de communication – en lien avec la promotion du site de l'Oncopole, et au côté des élus de la CUGT – semble peu stratégique d'un point de vue industriel (ou dans la perspective d'attirer des industriels).

Cette proximité du pôle avec la communauté urbaine de Toulouse s'exprime par d'autres canaux. La personnalité du président du pôle à ce moment-là, Pierre Montoriol (PDG de la PME Hemodia) est très ancrée localement. Ancien président du Syndicat des Industries de Santé en Midi-Pyrénées (SISMIP), devenu Biomédical Alliance, il a également été élu à la CCI de Toulouse. Cet ancrage dans les structures de développement économique local joue nécessairement sur le comportement du pôle. Par ailleurs, en termes de budget, la communauté urbaine participe à 1/3 du budget public du pôle, ce qui n'est pas négligeable. Nos interlocuteurs confirment cet attachement du pôle à la CUGT.

*« Il y a de façon évidente une prévalence de l'agglomération du Grand Toulouse sur les autres collectivités dans le projet de l'Oncopole. Et c'est flagrant. Par rapport à ça, la présence de la région, je ne dirais pas qu'elle n'existe pas, mais elle est faible. À mon avis elle est très faible. Et si on voulait faire quelque chose d'intelligent, il faudrait que le couple Agglo-Région soit synergique. Et ce n'est pas le cas. Alors qu'ils sont du même bord politique. »* (ibidem.)

## 2.2.2 développement de missions particulières : marketing territorial et prospection

Enfin, en regardant les actions du pôle, elles aussi révèlent un certain attachement du pôle aux enjeux de développement local. C'est le cas de l'action « *prospection des industriels* »<sup>211</sup>. En effet, conformément à l'ancrage prédéfini du pôle à un projet d'aménagement, le site de l'Oncopole, cette action vise à attirer des entreprises sur le territoire. En ce sens, elle est tout à fait spécifique au pôle CBS. Elle est menée par le directeur et les membres du bureau auprès des grands groupes (Glaxo, GSK, Roche, Pfizer, etc.).

*« Le directeur et les membres du bureau mènent tout un travail pour aller rencontrer des grands groupes. Cette année, ils ont organisé deux journées. Une avec Glaxo et une avec les laboratoires Roche, mais on en a aussi fait avec Pfizer. L'objectif est de les faire venir sur le site et de leur présenter ce qui se fait en Midi-Pyrénées. Donc souvent, on présente l'Oncopole, les projets phares en Midi-Pyrénées dans le domaine de la santé. Donc, là-dessus, il y a une volonté d'attirer des grands groupes. »* (Un chargée de mission, pôle Cancer bio Santé, novembre 2012)

Par ailleurs, sur le site internet du pôle, l'ancien président Pierre Montoriol affiche lui-même que :

*« La Communauté urbaine du Grand Toulouse (CUGT) nous demande de prendre en charge la promotion de l'Oncopole et l'attractivité du territoire dans nos thématiques cibles,*

---

211. Notons ici que j'ai renommé cette action pour la rendre plus explicite, mais elle ne fait pas l'objet en réalité d'une dénomination particulière.

*ce dont nous nous acquitterons de notre mieux. Notre but maintenant est de faire venir les grandes sociétés impliquées dans la recherche contre le cancer sur le site de Toulouse, elles y trouveront un environnement exceptionnel et unique pour le développement de leurs produits.* » (Pierre Montoriol, siteweb de CBS, consulté le 19 mai 2012)

En somme, les pôles CBS et RDL sont particulièrement soutenus par les collectivités, métropolitaine dans un cas et régionale dans l'autre. Ce soutien est d'abord financier, et il n'est pas négligeable pour la mise en fonctionnement du pôle, mais il se traduit également par une présence importante, voire prépondérante, des collectivités dans les organes de gouvernance des pôles. Ces liens importants entre les pôles et les collectivités ont tendance à impacter les actions des pôles, qui s'engagent davantage dans des actions de promotion et d'attractivité régionale ou métropolitaine que les autres pôles. Dès lors, ces pôles représentent plus des outils, des instruments des collectivités que des acteurs favorisant l'action collective eux-mêmes. Ils n'ont pas de stratégies propres mais restent fortement dépendants de leurs environnements et parties prenantes qui les soutiennent et qui travaillent avec eux. Or, cette trajectoire évolue à partir des années 2012-2014. En effet, en 2012 le CEA intervient plus directement dans la gouvernance et le fonctionnement du pôle RDL et limite ainsi le poids de la collectivité régionale. Tandis qu'en 2015, la gouvernance du pôle CBS est entièrement renouvelée.

### **3 La gestion de la territorialité : des pôles en cours d'émancipation par rapport à leurs sites**

Nous avons vu que les pôles CBS et RDL étaient définis sur des réservoirs de membres restreints (en termes de périmètre géographique et thématique) (chapitre 4). Leur périmètre est restreint et ces pôles ont peu d'opportunités de s'agrandir. Tout se passe comme si leur manque de membres industriels finit par les asphyxier. Ils sont limités en ressources et se retrouvent trop dépendants des collectivités qui les soutiennent. D'une part, le problème de coordination auquel ces pôles sont confrontés apparaît lié aux tensions entre un objectif national (lié à l'émergence de projets collaboratifs d'innovation) et un objectif local (lié à l'attractivité du territoire). En plus de chercher à faire collaborer et innover les acteurs d'une filière, ces pôles cherchent à ancrer, implanter, attirer, développer un tissu industriel sur un territoire métropolitain. D'autre part, contrairement aux précédents, ces pôles sont définis sur des filières qui ne pèsent pas lourd en termes d'emplois et d'entreprises dans leur territoire. Ainsi, en plus d'être fortement dépendants de leurs parties prenantes (plus ou moins nombreuses) ces pôles sont fortement limités en potentiel de membres supplémentaires, et donc de développement. Signe de cette limite, les deux pôles ont soumis une demande d'extension de leur territoire à l'État en 2013 (dans l'objectif d'avoir accès à plus de membres).

#### **3.1 CBS, demandes d'extension et changement de gouvernance**

Défini sur une thématique très précise (oncologie) et pris dans des jeux d'acteurs en lien avec le projet de l'Oncopole, le pôle Cancer bio santé se retrouve pris en étau entre les mul-

tiplés enjeux de positionnement et de pouvoir liés à l'avancement du projet d'aménagement. Ses membres peinent à augmenter entre 2009 et 2015. Pour dépasser ces limites, le pôle émet une demande d'extension de zone en 2012, ainsi qu'une demande d'extension thématique en 2013. Par ailleurs, on observe que sa stratégie de développement ainsi que sa gouvernance sont tout à fait refondues en 2015.

### 3.1.1 Les demandes d'extension du pôle CBS

*« Si on reste sur ce périmètre-là, on va stagner en termes de nombre d'adhérents ! C'est-à-dire que les adhésions, ça monte le temps d'identifier les partenaires, de les faire venir, de leur montrer à quoi sert les pôles et voilà, les mettre dans une logique de collaboration avec la recherche publique, avec les grands groupes et tout ça. Mais maintenant, le territoire est maillé. Le territoire du pôle, il est connu, on se connaît. Il y a encore beaucoup de choses à faire parce que tous n'adhèrent pas forcément, mais ils sont identifiés. Donc maintenant si on veut progresser, il va falloir plusieurs choses : soit on s'étend un peu, soit on fait venir beaucoup de monde sur le territoire. »* (Directeur du pôle Cancer Bio Santé, novembre 2012)

Comme vu dans la partie I et pour le cas d'Agri Sud Ouest Innovation, le territoire des pôles peut évoluer. Ainsi, se voyant dans une impasse sur un périmètre trop restreint, les acteurs du pôle CBS font remonter une demande d'extension auprès de leurs correspondants et de leurs financeurs.

#### Une extension géographique refusée

La première demande est une demande d'extension géographique vers la région Aquitaine. Elle est adressée aux financeurs du pôle fin 2012 dans l'objectif d'étendre leur réservoir de membres et d'augmenter les adhésions. Soulignons que cette demande intervient au moment où Agri Sud Ouest Innovation (autre pôle midi-pyrénéen) réussit son extension vers l'Aquitaine et où il existe l'opportunité de récupérer les anciens adhérents du pôle aquitain Prod'innov délabellisé en 2008 (et défini sur les thématiques « *agro-bio-santé* »). Cette demande est refusée, car le pôle n'est pas en mesure de justifier un potentiel significatif de membres en Aquitaine, contrairement à Agri Sud Ouest Innovation. Par ailleurs, le territoire du pôle est déjà birégional Midi-Pyrénées – Limousin. Alors que les acteurs du Limousin sont très peu présents dans le pôle, les financeurs et notamment la région Midi-Pyrénées ne jugent pas sérieux d'augmenter le territoire du pôle alors que son propre terrain birégional est à peine exploité.

*« Le pôle CBS c'est Limousin – Midi-Pyrénées. Et effectivement, fin de l'année 2012, il a demandé à ce qu'il y ait une extension géographique vers la région Aquitaine soi-disant pour répondre à une demande des entreprises et des laboratoires de région Aquitaine suite à la disparition du pôle nutrition santé... bref, il y avait un manque à ce niveau-là. Le pôle CBS, enfin l'équipe, nous avait présenté cette demande. Mais bon, il fallait que ça se négocie entre présidents de région ces aspects-là, et puis finalement c'est tombé à l'eau. Parce que c'est peu justifié. Le pôle a peu d'adhérents, enfin zéro adhérent côté*

*entreprises en Aquitaine. Donc on a répondu sur deux arguments. D'abord, que si les collectivités territoriales concernées en Aquitaine étaient intéressées par un projet, elles auraient certainement des ficelles de financement à tirer parmi leurs outils de financement existants. Et ensuite, que ce n'était pas parce que le pôle CBS allait être sur 3 régions que ça faciliterait les choses pour lui, permettre d'autres financements qui n'existent pas aujourd'hui... (...) Sur Agri Sud Ouest Innovation ça se justifiait parce qu'il y a un nombre d'adhérents colossal sur la région Aquitaine, ce qui n'était pas le cas pour CBS. En tout cas l'équipe n'a pas réussi à nous démontrer qu'il y avait admettons cinquante potentiels nouveaux adhérents côté Aquitaine.»* (Un chargée de mission, conseil régional de Midi-Pyrénées, mai 2013)

### Une extension thématique accordée

À la suite de cet échec, le pôle a également demandé une extension thématique qui cette fois est accordée en 2014. En effet, dans le cas de CBS, plus que le territoire, c'est le périmètre thématique du pôle qui est considéré comme restrictif par les acteurs rencontrés. Ce choix de se focaliser sur une thématique dédiée et précise était apprécié par l'État qui encourageait en 2005 les pôles à se spécialiser dans des niches. Or, sur les sept pôles de compétitivité dans le domaine de la santé, seul CBS est défini sur une pathologie de manière précise. Les autres ont des périmètres plus ouverts depuis longtemps. Par exemple, le pôle Eurobiomed (PACA - Languedoc-Roussillon) était au départ spécialisé sur les « *pathologies émergentes des maladies orphelines* ». Il s'appelaient alors « *Orphème* » et a étendu son positionnement en changeant de nom en janvier 2009. Le pôle Lyonbiopôle était de la même manière focalisé sur les maladies infectieuses. Il s'étend aujourd'hui à toutes « *les entreprises du secteur des Sciences de la Vie sur d'autres thématiques comme le cancer, les problématiques de nutrition, de métabolisme ou encore les pathologies du système nerveux* » (d'après son site web). Le pôle francilien Médecin gagne la palme du pôle santé défini sur la thématique la plus large avec un positionnement « *santé et nouvelles thérapies* » depuis sa création<sup>212</sup>. Seul CBS parmi les pôles santé continuait avant 2014 à avoir un positionnement restrictif, ce qui représentait pour lui une contrainte importante en termes de visibilité et d'intégration de nouveaux adhérents. C'est pourquoi, après avoir essuyé un échec d'extension géographique en 2012, le pôle soumet une demande d'extension thématique en 2013, à l'occasion de la redéfinition des contrats de performance pour l'ère 3 des pôles (2013-2018). Cette extension du positionnement du pôle se fait vers la thématique du vieillissement et des technologies du numérique et en lien avec le projet de gérontopôle du CHU de Toulouse et la structuration d'un milieu de l'e-santé (avec notamment l'émergence d'un cluster « *e-santé* » et sa plateforme technologique « *platinnes* »). Elle est acceptée en 2014.

*« C'est le pôle qui a fait la demande officielle auprès de la Direccte et de la région, et de tous les financeurs. Ça fait plusieurs mois que le pôle à chaque réunion, conseil d'administration, comité de coordination, évoque le sujet. Cette fois, la discussion a été*

212. Ce positionnement stratégique du pôle Médecin est critiqué comme trop large, et a contribué à dégrader la note du pôle lors de l'évaluation de 2012.

*véritablement approfondie dans le cadre de la négociation du contrat de performance et de l'ère 3. Et lors d'une réunion récente qui a eu lieu mi-avril, le correspondant DGCIS, Pierre Sorlier, a laissé la porte ouverte en disant "pourquoi pas". L'État est prêt à une ouverture de la thématique. Donc ensuite, nous, on fait remonter cette info au président Malvy, par note. On en informe l'élu M Tkaczuk, etc. Et nous en région Midi Py, on est vraiment pour cette ouverture thématique. Parce que sans ça, ça paraît difficile de pouvoir répondre aux critères d'autofinancement, de 50% de financements privés... C'est vrai que depuis deux ans, on observe un nombre de 100 adhérents sans aucune progression. C'est compliqué quoi. Et en plus, si on reste sur la thématique cancer, ça me paraît difficilement compatible avec la nouvelle orientation de l'État de l'"usine à produits". Je veux dire, sur le développement d'un potentiel médicament, on considère le temps d'accès au marché en général entre 7 et 10 ans minimum. Donc forcément, on ne peut pas imposer à un pôle de cette thématique les mêmes choses que [d'autres filières plus proches du marché].» (Un chargée de mission, conseil régional de Midi-Pyrénées, mai 2013)*

### 3.1.2 Changement de stratégie et gouvernance en 2015

En lien avec cette évolution, la gouvernance du pôle est entièrement refondue en 2015. Plusieurs événements de l'année 2014 peuvent contribuer à ce retournement. D'abord, l'extension thématique du pôle. Mais sans doute aussi l'alternance politique et le retour de Jean-Luc Moudenc à Toulouse, le démarrage du fonctionnement de l'IUC et le repli de l'association Oncopole au sein de la CUGT.

Le pôle est désormais présidé et dirigé par les représentants de Pierre Fabre (Liberto Yubero et Alexis Monnier). Les représentants « *entreprises* » membres du bureau ont également changé. Les entreprises Actia et Invivogen font désormais partie des vice-présidents du pôle. L'entreprise du président sortant Hemodia ne fait plus partie ni du bureau, ni du conseil d'administration, ce qui marque une rupture forte. Soulignons ici un mouvement de personne qui nous semble particulièrement significatif pour le territoire. Aurélie Picart devient vice-présidente du pôle, en représentant Actia Group (un des leaders dans les systèmes embarqués, partenaire important d'Aerospace Valley). Jeune X Mines, elle est l'ancienne responsable du pôle 3E de la Direccte Midi-Pyrénées et s'est faite recruter chez Actia Group en 2011. Christian Desmoulins (président du directoire d'Actia) a lui-même une carrière mêlant administration (DDE, DRIRE, ENPC, CEA) et industrie. Il est considéré par de nombreux interlocuteurs comme une forte personnalité du territoire. Ce mouvement de personne n'échappe pas à nos interlocuteurs et est considéré comme un engagement dans une dimension plus industrielle du pôle (et moins développement local). « *ACTIA vient de recruter une jeune X Mines qui a été Mme Direccte à Toulouse et qui vient de faire un transfert en privé dans la R&D d'ACTIA. Ça, c'est un grand mouvement dans le territoire!* » (Ancien président du pôle Cancer Bio Santé, octobre 2012).

Enfin, cette évolution dans la gouvernance du pôle CBS peut aussi être analysée dans la perspective du rapprochement entre les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon dans le cadre de la réforme territoriale. En effet, la région Languedoc-Roussillon possède son propre



pôle santé, Eurobiomed (birégional PACA-LR), avec lequel CBS devra bientôt composer. Autre mouvement de personne significatif, Xavier Tabary ancien directeur du centre de R&D Sanofi de Toulouse, devient directeur du site Sanofi de Montpellier et président du pôle Eurobiomed depuis 2015 (après avoir été vice-président du pôle CBS pendant plusieurs années). Ce changement a sans doute poussé le pôle à se réorganiser afin de préparer le rapprochement des deux régions et la potentielle remise en question de l'existence de deux pôles Santé en Occitanie. En effet, la réforme territoriale impacte le positionnement des pôles dont les périmètres régionaux s'agrandissent de fait. Nous interrogeons ces évolutions institutionnelles de manière plus développée dans la conclusion générale.

### 3.2 RDL, changement de stratégie et extensions informelles

De la même manière que pour CBS, si nous avons noté plus haut que le pôle est particulièrement dépendant du conseil régional d'Aquitaine, cet attachement évolue. En effet, à partir de 2011 la présidence ainsi que la direction sont reprises par le CEA. Ce changement de gouvernance témoigne d'une évolution du pôle qui n'est pas négligeable. Par ailleurs, le pôle émet également une demande d'extension géographique et parvient, malgré un refus, à agrandir son « *territoire* » de manière informelle.

#### 3.2.1 Une reprise en main par le CEA en 2012

Après une première phase orientée « *technologie* » avec un président académique (André Ducasse, directeur de l'école supérieure d'optique) et un directeur recruté par 2ADI et fondateur du centre technologique (au départ ingénieur d'optique), le pôle est présidé par un industriel, Jean-Louis Bloin, directeur d'I2S. Ce changement marque un tournant qui s'amorce dans les années 2008-9 et qui oriente le pôle vers des actions et des projets plus proches des industriels. En 2012 la gouvernance change à nouveau avec l'arrivée d'un président et d'un directeur venant tous deux du CEA. Cette évolution peut être perçue comme la réponse à deux problèmes. D'une part, nos interlocuteurs mettent en avant une orientation du pôle plus significative vers le monde industriel (avec plus d'actions, plus de projets concernant les industriels) et entendent renouer ainsi avec les projets FUI (après « *une période à vide* »). D'autre part, l'arrivée du CEA en 2012 révèle aussi le détachement progressif du pôle du « *giron aquitain* ». Par exemple, du point de vue du directeur du pôle, mis à disposition par le CEA CESTA, « *dans la phase 1 et la première partie de la phase 2, le pôle était un petit peu trop Aquitain. On s'adressait toujours au même guichet. Beaucoup trop souvent. Il était trop nombril aquitain. À partir de la nouvelle moitié de la phase 2, la nouvelle équipe, le nouveau président, là les choses ont commencé à bouger. Voilà. Ce qui nous a permis de nous voir confirmer notre label en étant dans la catégorie des pôles jugés performants en sortie de phase 2* » (Directeur Route des lasers, septembre 2013).

#### 3.2.2 Demandes d'extension et contournement des décisions

Cette évolution se matérialise par plusieurs actions impactant le territoire du pôle. Dans un premier temps, une demande d'extension géographique a été soumise aux financeurs du

pôle en 2013 à l'occasion des contrats de performance 2013-2018. Celle-ci marque une volonté du pôle (nouvellement gouverné par le CEA) d'ouvrir son réservoir de membres à d'autres régions que la seule région Aquitaine. Une première demande d'extension est envisagée vers la région Midi-Pyrénées de manière non officielle (c'est à dire en discussion interne au sein du pôle, de ses membres et de ses partenaires). Cette première demande est refusée par certains membres et partenaires du pôle. Ensuite, une seconde demande, officielle cette fois, est envisagée vers la région Ile de France. La DGCIS refuse cette extension. En effet, selon les textes vus dans le chapitre 3, le « territoire » d'un pôle doit concerner des « régions adjacentes ».

*« On ne fait pas d'extension du zonage. Et ça, on ne le fait pas pour une raison... qui est une raison politique. On est à nouveau dans des luttes de pouvoir politique. Le président du conseil régional ne s'entend pas bien avec son homologue en Midi-Pyrénées. Voilà. La route des lasers, il a beaucoup mis dedans. C'est un peu son joyau. Il ne veut pas le voir cannibaliser par la région Midi-Pyrénées. »* (Directeur du pôle Route des lasers, septembre 2013)

Toutefois, pour contourner ce refus, et sous le conseil de la DGCIS, le pôle a signé à l'occasion des contrats de performance des « partenariats renforcés » avec deux partenaires situés dans d'autres régions, ce qui lui permet d'étendre son territoire de manière plus informelle. Les deux acteurs en question sont le pôle de compétitivité Aerospace Valley (birégional Midi-Pyrénées - Aquitaine) et la grappe d'entreprises Optics Valley (Ile de France).

*« Pour Optics Valley, toujours un partenariat renforcé, pour le coup cette fois-ci on avait envisagé une extension du territoire d'action du pôle. Mais on nous a demandé en sortie de la réunion du GTI qui a examiné notre projet de contrat de performance, on nous a dit de remplacer extension du territoire par partenariat renforcé, c'est un partenariat avec Optics Valley qui n'est pas un pôle de compétitivité, c'est un pôle régional qui est en IdF. Donc là l'idée c'était d'avoir une extension du territoire avec discontinuité géographique. Mais bon. Pourquoi pas si on est capable de montrer qu'on crée vachement de richesse ensemble. Bon, pour le moment, manifestement la DGCIS n'est pas disposée à ça. »* (Directeur du pôle Route des lasers, septembre 2013)

Concrètement, ce partenariat permet à des adhérents de ces associations de monter des projets avec des adhérents du pôle Route des lasers et de pouvoir bénéficier des avantages du FUI (comme s'ils faisaient partie du territoire du pôle). En retour cela permet au pôle RDL d'accroître fictivement son réservoir d'adhérents. C'est-à-dire qu'une entreprise dans le domaine des lasers, en Ile-de-France par exemple, ne peut pas bénéficier du FUI si elle ne fait pas partie d'un pôle de compétitivité. Optics Valley n'est pas labellisé pôle de compétitivité et ne peut pas lui permettre d'accéder au FUI. Toutefois, au travers de ce partenariat renforcé avec le pôle Route des lasers, une entreprise adhérente d'Optics Valley peut monter un projet et le faire labelliser par le pôle. C'est comme si le pôle étendait (et partageait) son réservoir d'adhérents avec Aerospace Valley et Optics Valley et non pas avec les régions Midi-Pyrénées et Ile de France. D'un point de vue politique, cette décision est plus facile à mettre en œuvre, elle permet de contourner les sensibilités des collectivités partenaires du pôle.

« Donc ce partenariat renforcé l'objectif c'est d'augmenter la surface du pôle RDL, la volumétrie des projets (...) Optics Valley n'a pas de label, alors justement ça les arrange de pouvoir faire labelliser leurs projets par un pôle comme RDL pour être éligible au FUI en particulier. Donc ça aurait eu beaucoup de sens qu'on puisse effectivement avoir des porteurs de projets franciliens venant aux comités de labellisation de RDL, faire labelliser leurs projets. (...) Alors là on est dans l'interrégionalité finalement. » (ibidem.)

## 4 Conclusion

Pour conclure, les pôles CBS et RDL sont très différents, mais ils révèlent néanmoins des trajectoires semblables et originales pour des pôles de compétitivité. Ils émergent en lien avec un projet d'aménagement, ils restent longtemps liés à l'écosystème constitué autour de cette unité de base, et enfin ils s'en détachent progressivement à partir de 2012-2015. En lien avec cet ancrage local, ils sont fortement soutenus par les collectivités (métropolitaine pour CBS et régionale pour RDL) qui les financent en grande partie et qui interviennent davantage dans leur gouvernance que ce que nous avons observé pour les autres pôles étudiés.

Leur fonctionnement est cependant différent. Nous avons vu que RDL était plutôt mis en valeur par son environnement qui travaille parfois en son nom. Les documents de communication du pôle RDL intègrent de fait les compétences des structures locales partenaires, qui lui sont complémentaires dans ses actions. De même, nous avons souligné que l'ambiguïté de la dénomination "RDL" pour le pôle, comme pour le projet d'aménagement, était symptomatique de l'interpénétration des structures de développement local.

Le fonctionnement de CBS, à la différence de RDL, semble moins dépendant (ou moins pénétré) des structures de développement local. Cela s'illustre par exemple par la présence d'une équipe opérationnelle constituée en propre. Néanmoins, nous avons souligné que la gouvernance complexe (et politique) du projet de l'Oncopole freinait son développement et sa consolidation. En effet, le pôle se trouve pris entre plusieurs feux et dans l'incapacité de s'affirmer face à des luttes politiques de 2008 à 2013 .

Cependant, une nouvelle dynamique s'enclenche pour ces pôles à partir de 2012 pour RDL et 2014 pour CBS. Ils parviennent à faire évoluer leurs périmètres tout comme leurs instances de gouvernance et ainsi à se détacher progressivement de leur dépendance au projet d'aménagement. Ce comportement, interprété comme un comportement territorial (car jouant sur leurs frontières), serait le signe que ces pôles se consolident progressivement.



---

## CONCLUSION GÉNÉRALE

---

Les pôles de compétitivité sont des entités hybrides issues d'une politique publique et prenant la forme d'une association loi 1901. Largement financés par les pouvoirs publics qui leur assignent des objectifs, ils constituent dans le même temps des rassemblements d'acteurs industriels et scientifiques qui gouvernent les pôles et s'organisent parfois pour faire porter leur voix. L'objectif de cette thèse était de rendre compte de l'impact territorial de la politique des pôles en partant du paradoxe que représentent les politiques de cluster (le cluster étant un concept développé pour rendre compte de dynamiques spontanées). Nous avons montré que l'effet territorial de cette politique s'appréciait bien plus par la manifestation d'une production territoriale, plutôt que par la stimulation de clusters. En effet, nous avons rendu compte des trois rouages caractérisant une production territoriale (d'après la définition proposée en introduction) : la projection de nouveaux espaces et de nouvelles interactions, l'appropriation de ces espaces par des acteurs et des organisations hétérogènes, et enfin, leur processus de consolidation. Dès lors, les pôles de compétitivité apparaissent comme des territoires impulsés par l'action publique, favorisant les interfaces et les interactions à l'intérieur d'un périmètre géographique et thématique entre les acteurs industriels, scientifiques, étatiques (selon les niveaux et les secteurs) et les collectivités, et se consolidant progressivement. Ils deviennent des entités à part entière, développant un fonctionnement propre, si bien que les acteurs politico-administratifs à l'origine de la politique des pôles se repositionnent par rapport à eux, ce qui nous amène parler de production territoriale.

Cette thèse permet d'apporter des connaissances empiriques et de contribuer à la littérature sur les dispositifs de développement territorial ainsi que sur l'action publique territoriale en rompant avec l'habitude d'analyser les relations entre les acteurs économiques d'un côté et les acteurs publics de l'autre. Nous revenons dans cette conclusion sur nos principaux résultats et examinerons les évolutions institutionnelles récentes à l'aune de ces résultats empiriques et théoriques.

En effet, en 2015, la réforme territoriale et l'approfondissement de la politique industrielle amènent les pôles de compétitivité à repenser leur positionnement. Leur périmètre géographique, attaché à une nomenclature régionale, évolue avec la loi NOTRe. Par exemple,

Aerospace Valley, dont le périmètre couvre les régions Midi-Pyrénées et Aquitaine jusqu'en 2015, doit s'adapter à l'agrandissement de ces deux régions et s'étend désormais aux régions La Nouvelle Aquitaine et Occitanie, ce qui correspond à 25 départements. Dans le même temps, ils sont appelés par le ministre de l'Économie à participer au programme de La Nouvelle France Industrielle. Les 34 plans industriels identifiés en 2013 par le ministre de l'Économie Arnaud Montebourg sont rassemblés en 9 « solutions » industrielles par son remplaçant Emmanuel Macron qui sollicite les pôles pour y participer. Chaque pôle doit être rattaché à une « solution » industrielle et travailler de concert avec le ministère pour la définition d'évolutions réglementaires, de nouvelles formations, etc. dans chaque champ donné.

Au même moment, la réforme de la politique des pôles est mise à l'agenda et Bercy annonce le 18 mai 2016 que la gestion des pôles sera transférée aux collectivités régionales, à l'exception d'une dizaine qui resteront « coordonnés par l'État »<sup>213</sup>. La perspective de cette réforme témoigne d'une montée en puissance des « grandes régions » et de leur volonté de prendre à bras-le-corps le transfert approfondi de la compétence du développement économique. Elles se positionnent en acteurs principaux du développement économique. Dans le même temps, certains pôles restent suivis majoritairement par l'État, ce qui souligne l'intention du ministère de l'Économie de garder une prise sur les pôles considérés comme relevant du « top 10 ». Et de manière plus générale, les pôles sont tous appelés à rester en relations étroites avec ce dernier dans le cadre de la Nouvelle France Industrielle.

Ces évolutions révèlent que les pôles de compétitivité sont bien devenus des acteurs consolidés et désormais incontournables du développement économique. Si la réforme de la politique des pôles n'est pas véritablement engagée et est susceptible d'évoluer, ces évolutions institutionnelles sont néanmoins stimulantes pour mettre en perspective nos analyses. Nous reviendrons d'abord sur les deux facettes qui font, selon nous, l'originalité des pôles de compétitivité : leur fonction d'intermédiation (i) et leur processus de consolidation (ii). Nous nous interrogerons ensuite sur les critères qui émergent de notre thèse pour penser l'évaluation de la politique des pôles de compétitivité (iii). Enfin, les limites de ce travail ainsi que quelques pistes d'ouverture seront proposés (iv).

## **Des pôles favorisant les interactions entre les acteurs publics du développement territorial**

### **L'interface entre politique industrielle et d'aménagement**

Cette réforme de la gouvernance de la politique des pôles nous ramène à l'ambiguïté et la tension fondatrices de cette politique : contribue-t-elle d'abord à l'aménagement du territoire (au travers d'une politique favorisant le développement des territoires) ou à l'excellence

---

213. D'après les propos du ministre repris d'un article de l'AFP du 18 mai 2016, « 9 ou 10 pôles coordonnés par l'État, les autres gérés par les régions ».

industrielle (au travers d'une politique de spécialisation et de concentration)? Nous avons souligné dans la partie I que, dans la ligne de la stratégie de Lisbonne et dans l'esprit de la construction de l'Espace Européen de la Recherche, la politique des pôles de compétitivité aurait dû prendre la forme d'une politique en faveur de la spécialisation et de l'excellence. Au lieu de cela, elle se construit dans la recherche d'un consensus entre les acteurs de l'aménagement du territoire (à l'époque DATAR, aujourd'hui CGET) et de l'industrie (DGE) qui se saisissent chacun du problème de l'innovation, défini comme public, pour renouveler leur stratégie et leur mode d'intervention (chapitre 1). La politique des pôles est dès le départ le produit d'un compromis entre ces deux secteurs de politique publique et se manifeste par une action territorialisée. Les évolutions de la projection du législateur révèlent ces tensions qui traversent les pôles. Une quinzaine de pôles représentant les fleurons de l'industrie française devait être retenue dans le cadre d'une politique tournée vers la compétitivité à l'international, en fait 71 sont labellisés dans des territoires et des industries plus ou moins compétitives. Dans le même temps, parmi ces derniers, un petit nombre capte la majorité des financements publics (chapitre 3). Dès lors, l'examen de la politique des pôles bat en brèche les idées préconçues selon lesquelles développement des territoires et des fleurons industriels seraient antinomiques. Elle révèle au contraire que les deux sont recherchés au cours d'une même politique publique co-pilotée par des acteurs défendant l'un ou l'autre.

Or, la réforme de la politique des pôles annoncée en 2016 fait évoluer la gestion de ce compromis. L'État se désengage du suivi de la grande majorité des pôles de compétitivité et se recentre sur un « top 10 » représentant les industries les plus compétitives. D'après l'ancien ministre de l'Économie, « animer, au niveau du gouvernement ou d'un ministère, plus de 70 pôles de compétitivité, ça n'est pas réaliste » (d'après l'article de l'AFP du 18 mai 2016 susmentionné). Cela nous amène à nous interroger sur la recomposition de ce compromis fondateur. Les collectivités en charge du suivi des pôles seront-elles enclines à conserver les pôles définis sur leur territoire (hors fleurons)? Par exemple, continueront-elles à soutenir les pôles agroalimentaires qu'elles n'avaient pas soutenus au départ? Par ailleurs, l'État en charge du suivi des pôles du « top 10 » sera-t-il toujours attentif à la territorialisation de ces pôles d'excellence, à leur ancrage et leur effet d'entraînement dans un environnement (inter-)régional? Et comment seront réparties les enveloppes destinées aux pôles régionalisés et aux pôles nationalisés? Dans la presse, cette évolution est interprétée comme la résolution d'une tension (et même d'une lutte) entre les ministères de l'Industrie et de l'Aménagement<sup>214</sup>, ce qui sous-entendrait dès lors une certaine rupture du compromis.

214. D'après l'article du journal la lettre A, n° 1724, le 31 mars 2016 « 71 clusters risquent de se retrouver entre le marteau et l'enclume. D'un côté, Emmanuel Macron veut faire de ces plateformes de l'innovation les chevilles ouvrières de son plan de réindustrialisation (...) De l'autre, les régions moins nombreuses, mais plus puissantes ont accru leur ascendant sur la gouvernance et le financement des pôles depuis la loi NOTRe. (...) Le ministre de l'Économie ne peut pas marcher de façon trop ostentatoire sur les plates-bandes de Jean-Michel Baylet, ministre de l'Aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales ».

## À l'interface entre action étatique et décentralisée

Cette réforme pose dans le même temps la question de l'interface entre intervention publique centralisée et décentralisée. En effet, notre partie I rend compte de plusieurs évolutions dans la construction du système de gouvernance prévu pour suivre les pôles de compétitivité. Aux prémisses de la politique, de nombreux acteurs à l'instar de Christian Blanc plaident pour que la politique des pôles soit mise en œuvre de manière décentralisée et régionalisée. Le système de gouvernance retenu en 2004 est pourtant étatique et relativement centralisé comme nous l'avons montré dans le chapitre 3. Dans les premières projections du législateur, les collectivités territoriales apparaissent mises à distance des pôles de compétitivité et de leur gestion. Néanmoins, soutenant à minima financièrement les pôles définis dans leur périmètre d'intervention, les conseils régionaux cherchent à intervenir dans leur gouvernance et, de manière plus générale, dans le pilotage de la politique des pôles. Ils acquièrent du pouvoir et de véritables responsabilités dans le suivi des pôles à partir de 2013.

L'analyse de la politique des pôles nous a permis de contribuer aux travaux concernant la gestion publique territoriale et notamment le modèle de "gouvernement à distance" développé par Renaud Epstein. Dans le cas de la politique des pôles, ce sont les collectivités qui sont mises à distances au départ, et non pas les services déconcentrés. Cette analyse est propre aux secteurs d'action publique concernés par la politique des pôles et tient particulièrement au fait que la DGE s'appuie encore fortement sur ses services déconcentrés mobilisant le corps des Mines.

Néanmoins, si cette analyse est valable au début de la politique des pôles, nous avons montré que les collectivités ont vite cherché à intervenir dans les pôles et que ce processus progressif d'appropriation variait selon les régions et les secteurs industriels. Plusieurs facteurs explicatifs ont été soulignés. D'une part, les élus régionaux ne fonctionnent pas de la même manière avec les services de l'État (qu'ils soient centraux ou déconcentrés) et ne perçoivent donc pas la politique des pôles de la même façon. Nous avons vu que la région Midi-Pyrénées, dans une tradition d'action partenariale avec l'État territorial, recevait et suivait les pôles comme des acteurs homologués; tandis que la région Aquitaine, dans une tradition plus revendicative vis-à-vis de l'appareil étatique, les accueille et les suit de manière différenciée, selon qu'ils correspondent ou non aux problématiques territoriales identifiées comme pertinentes par elle. D'autre part, il ressort de notre étude de cas que les collectivités interviennent de manière préférentielle dans les secteurs de haute technologie (au moins en début de politique) qui leur permettent de se distinguer dans le cadre des Stratégies régionales d'innovation sollicitées par la Commission européenne.

Les pôles de compétitivité émergent donc dans une gouvernance territoriale multi-niveaux et permettent dès lors de renouveler les interfaces et les interactions entre ces différents niveaux d'action publique (le plus souvent entre action publique étatique et action décentralisée, mais les échelons infra-régional et européen peuvent intervenir ponctuellement). En effet, ils doivent élaborer des contrats-cadres, des contrats de performance et des feuilles de route cosignés par le président du pôle, le préfet de région, le président du conseil régional, et validés en administration centrale par le Groupe de travail interministériel. Ils incitent ainsi



les acteurs régionaux (décentralisés et déconcentrés) et nationaux à expliciter leurs stratégies et à se positionner les uns par rapport aux autres.

Toutefois, la réforme de la politique des pôles actant le partage et la séparation de la gestion de la politique des pôles entre l'administration centrale d'une part (pour une dizaine de pôles) et les nouveaux conseils régionaux d'autre part (pour la soixantaine restante) remet en question cette fonction d'interface des pôles et leur gestion multi-niveaux. Dès lors que le suivi de leurs actions se passera soit de l'administration centrale soit des conseils régionaux, les pôles continueront-ils à servir d'intermédiation entre les stratégies nationales et les stratégies régionales de développement économique ? De la même manière, le rôle des Direccte dans le suivi des pôles tend à se réduire considérablement dans le cadre d'une telle réforme. Si cette réforme se réalise, notre lecture de la gestion publique territoriale relative aux pôles de compétitivité devra être revue, tout comme notre mobilisation (revisitée) du modèle de "gouvernement à distance".

## Des pôles sources d'interrégionalité et d'intersectorialité

Nous avons souligné plus largement que, au-delà du rôle d'interface entre administrations centrale, décentralisée et déconcentrée, la plupart des pôles sont définis sur un périmètre interrégional et/ou intersectoriel et favorisent également le contact et la coopération entre plusieurs collectivités et/ou plusieurs secteurs administratifs. Cette caractéristique constitue une originalité des pôles de compétitivité. Elle leur permet de créer du lien entre des acteurs rarement amenés à travailler en partenariat. Nous avons montré plus largement dans les parties II et III que de nombreuses actions des pôles étaient vectrices de conflits, de négociations et d'arbitrages entre les acteurs des régions Aquitaine et Midi-Pyrénées dans le cas d'Aerospace Valley par exemple, ou encore entre le ministère de l'Industrie et de l'Agriculture dans les cas d'Agri Sud Ouest Innovation et Xylofutur. Si les pôles ne sont pas toujours des médiateurs de ces conflits (c'est-à-dire qu'ils ne prennent pas toujours part à leur résolution), ils servent au moins à les révéler et à les mettre sur la table. Dans le prolongement des analyses d'André Torre, ces conflits révèlent des résistances et les négociations qu'ils engendrent permettent souvent de "fonder les dynamiques futures" (TORRE, 2014). Cette capacité à renouveler les interfaces et les interactions entre les acteurs de la puissance publique nous a permis d'actualiser la notion d'institutionnalisation de l'action collective développée par Duran et Thoenig (chapitre 3).

À nouveau, la réforme de la politique des pôles risque d'impacter cette fonction d'intermédiation des pôles. La multiplicité des ancrages des pôles (mis en exergue lorsque le pôle est défini dans un périmètre thématique à cheval entre plusieurs secteurs administratifs ou dans un périmètre géographique interrégional) apparaît comme la condition sine qua non de leur originalité, de l'intérêt qu'ils représentent pour la gestion publique territoriale<sup>215</sup> et en

215. La redondance et la juxtaposition des acteurs et des dispositifs de développement territorial ont parfois été soulignées. Or, la question de leur articulation se pose de manière accrue avec la réforme territoriale et le passage aux « grandes régions ». Dans ce contexte, les pôles apparaissent comme de bons outils pour favoriser ce travail d'articulation, entre les services déconcentrés de l'État, les collectivités territoriales et leurs satellites et surtout depuis que leurs périmètres politico-administratifs se sont étendus.

même temps de leur indépendance. Cette analyse va dans le sens des propos du président de l'association française des pôles de compétitivité qui exprimait en 2015 son attachement à la multiplicité des sources de financements – et notamment du côté de la puissance publique – pour qu'un pôle ne soit pas instrumentalisé<sup>216</sup>. Dès lors, si les pôles sont régionalisés ou nationalisés continueront-ils non seulement à jouer un rôle d'interface, mais encore à maintenir une certaine indépendance ? La perspective de cette réforme met en lumière cette originalité avec laquelle les pôles de compétitivité ont dû composer pendant plus de dix ans et qui leur permettait paradoxalement de jouer sur de multiples ancrages tout en se consolidant en tant qu'entité à part entière.

## Des pôles consolidés et agissants

### Des méta-organisations à la recherche d'un consensus

Nous avons montré que les pôles de compétitivité, d'un point de vue organisationnel (c'est-à-dire mobilisant la théorie des organisations) pouvaient être considérés comme des méta-organisations (chapitre 2). Le propre d'une méta-organisation est de rassembler plusieurs organisations – et non pas des individus – dans une même organisation afin de leur permettre de fonctionner ensemble, dans un objectif particulier. De ce point de vue, les pôles de compétitivité, en tant que méta-organisations, sont « structurellement faibles » (AHRNE et BRUNSSON, 2008), car ils ne peuvent pas prendre de décision qui menacerait l'autonomie de leurs membres. Ils ont moins de ressources que leurs membres et sont donc dépendants d'eux, car le départ d'un ou plusieurs d'entre eux menacerait en retour la survie de la méta-organisation. Nous avons vu dans les parties II et III que les pôles supportaient mal les prises de pouvoir qui nuisent à la recherche d'un consensus entre l'ensemble de leurs membres. Un des exemples emblématiques mis en avant est celui du conflit concernant la gouvernance du pôle Aerospace Valley à un moment où cette dernière est considérée comme favorisant une région plutôt qu'une autre (chapitre 6). Le déséquilibre fait l'objet de tension et les membres industriels (et notamment EADS) trouvent rapidement une solution pour y remédier. En lien avec le paragraphe précédent, c'est donc le propre d'un pôle de compétitivité en cours de consolidation que de chercher à ne pas être instrumentalisé (sous peine d'autodestruction).

Dès lors, la perspective de la réforme de 2016 et le risque d'instrumentalisation des pôles par un acteur public se posent en des termes nouveaux. Les pôles de compétitivité peuvent difficilement être instrumentalisés par des acteurs régionaux ou nationaux (sous prétexte que la recherche de consensus entre les deux disparaîtrait), car ils sont avant tout des entités privées, association loi 1901, composées principalement d'acteurs industriels et scientifiques qui sont les garants de leur attachement à un périmètre géographique – et donc à des problématiques (inter)régionales – d'une part, et à un secteur industriel – et donc à des problématiques qui dépassent le périmètre régional – d'autre part. Au-delà de la question de

---

216. Pour rappel, « à mon sens, il reste nécessaire d'être financés par plusieurs sources, publiques et privées bien sûr, mais aussi différentes sources pour la partie publique, afin d'éviter d'être instrumentalisés par telle ou telle organisation » (propos de Jean-Luc Beylat dans le journal *itforbusiness*, le 17 septembre 2015).

gestion publique (cherchant à savoir si les acteurs de la puissance publique continueront ou non à être en interactions dans le cadre du suivi des pôles), cette dimension biface des pôles – définie dès le départ par un périmètre à la fois géographique et thématique – leur garantit une certaine capacité à construire leur indépendance.

En revanche, l'hypothèse d'une tentative d'instrumentalisation par un acteur politico-administratif, industriel ou scientifique, reste permise. Mais dans ce cas, celle-ci se solderait soit par un échec, c'est-à-dire le départ des membres du pôle et le délitement de l'association ; soit par une mutation du pôle en instrument plus classique de développement local ou industriel. Il ne serait plus animé par la recherche d'un consensus permanent entre une diversité de membres, mais serait gouverné, guidé, par une organisation surplombante orientant les actions dans son intérêt. Cette dernière option ne pourrait avoir lieu que dans la mesure où les membres du pôle seraient passifs, ou du moins qu'ils accepteraient de soumettre leur autonomie à une autre organisation. Dès lors, les pôles perdraient leur originalité constitutive d'entité hybride et se rapprocheraient des instruments plus classiques de développement économique local (agences, consulaires) ou bien de groupes d'intérêts constitués autour d'une ou plusieurs grandes entreprises.

## **Des méta-organisations qui fonctionnent**

Cette question de l'indépendance des pôles pose dans le même temps celle de leur consolidation. Bien que « structurellement faibles », les pôles – toujours en tant que méta-organisations – sont également efficaces, dans le sens où ils mettent en œuvre des actions et établissent des interactions (qui ne passent pas forcément par des décisions clivantes). Nous avons montré, dans la partie III, que le fonctionnement interne des pôles, et principalement l'organisation de leur gouvernance et le travail de leurs équipes opérationnelles, participait à leur consolidation en tant qu'entités à part entière. Pour rappel, nous parlons de processus de consolidation à partir du moment où le pôle se découple – même ponctuellement – de son environnement initial. Cela s'illustre dans les situations où le pôle développe des actions qui ne suivent pas les recommandations d'un de leurs partenaires (par exemple concernant les actions de formation pour le pôle Aerospace Valley, le positionnement agro-industriel pour Agri Sud Ouest Innovation, l'abandon de la fusion avec le PEIFL pour Qualiméditerranée, la recherche d'adhérents en dehors du périmètre régional pour Xylofutur, les extensions informelles du pôle Route des Lasers, etc.). Les pôles se distinguent progressivement de leur environnement et se constituent en acteur ayant un fonctionnement propre.

Les signes de consolidation des pôles ont été montrés dans la partie III et se manifestent dans des configurations variables en fonction des jeux d'acteurs d'un secteur administratif à l'autre et d'une région à l'autre, et en fonction des ressources que le pôle arrive à générer en interne. Nous avons mis en évidence que l'implication des membres (surtout industriels et scientifiques) est primordiale pour que le pôle se consolide. Enfin, plus spécifiquement que pour d'autres méta-organisations, nous avons également souligné que des signes importants de la consolidation des pôles concernaient le travail de délimitation de leur périmètre géographique et thématique. Les exemples cités ci-dessus en rendent bien compte.

## Des territoires hétérogènes en quête d'autonomie par rapport à leur environnement

La consolidation des pôles se manifeste par l'appropriation d'un espace à la fois géographique et thématique dans lequel ils sont définis. Leurs frontières font l'objet de tensions particulières. Et nous avons montré dans la partie III que leur propension à étendre ce périmètre, au travers de demandes d'extension, fait toujours l'objet de négociations et d'arbitrages entre les acteurs du pôle, qu'ils soient membres ou partenaires. Leur capacité à obtenir l'accord du GTI est par ailleurs un indicateur important de leur consolidation. Quatre degrés de consolidation ressortent des trajectoires présentées en partie III : (i) les pôles qui imposent leur extension de périmètre, (ii) les pôles qui obtiennent une extension officielle, (iii) les pôles qui obtiennent une extension informelle, (iv) les pôles à qui l'on recommande un périmètre.

Cette propension à se consolider au travers d'une délimitation est dès lors analysée en terme de territorialité d'après la définition de Claude Raffestin selon laquelle il désigne un « *ensemble de relation qu'une société entretient non seulement avec elle-même, mais encore avec l'extériorité et l'altérité à l'aide de médiateurs, pour satisfaire ses besoins dans la perspective d'acquérir la plus grande autonomie possible compte tenu des ressources du système* » (RAFFESTIN, 1986). Cette conception de Claude Raffestin nous intéresse particulièrement, car elle sous-entend que dimensions spatiales et relationnelles d'un territoire ne peuvent être dissociées. L'espace implique un dedans et un dehors, des frontières et donc des relations. Appliquée au cas des pôles, cette conception permet d'interroger les tensions qui s'agrègent autour de la délimitation du périmètre des pôles. Par exemple, il arrive qu'une collectivité ou un autre partenaire régional ne souhaitent pas que le pôle étende son périmètre géographique, car cela diminuerait son poids dans le pôle. A contrario, les membres d'un pôle, et le plus souvent les industriels, aspirent à accroître ce périmètre (géographique ou thématique) afin d'agrandir son réservoir d'adhérents et ainsi à faire gagner le pôle en ressources et en autonomie par rapport à son environnement initial. Cette conception de la territorialité, enjeu de pouvoir et d'autonomisation entre des membres et des partenaires est particulièrement compatible avec l'approche organisationnelle exposée précédemment.

Par ailleurs, la conception de Claude Raffestin nous intéresse pour repenser les dynamiques territoriales contemporaines en termes de processus de territorialisation, déterritorialisation, reterritorialisation. Dans cette conception, le pôle, entité territoriale hétérogène, ayant un périmètre enjeu de pouvoir, se territorialiserait en faisant l'objet d'appropriations multiples et partagées, se déterritorialiserait en se constituant en entité à part entière, capable d'ajuster son périmètre à son action, et se reterritorialiserait dans le même temps en imposant à l'environnement qui l'a fait émerger de se repositionner par rapport à lui, nouvelle entité consolidée. Dès lors, l'actualisation de la pensée de Raffestin nous permet de contribuer aux travaux concernant les nouveaux territoires de l'action publique.

## Quels enseignements retenir de la politique des pôles dans une perspective de gestion publique territoriale ?

### Quelle unité pertinente d'intervention et quel rôle de la puissance publique ?

Le cas des pôles révèle que la forme spatiale et que les modes de gouvernance des territoires évoluent.

D'abord, nous avons montré que la forme « géographique » des pôles était originale (chapitre 2). Définie en 2004 au travers d'un dispositif classique de zonage, elle évolue et le « territoire » d'un pôle désigne rapidement un périmètre (inter-)régional plus souple : multi-situé et autorisant le débordement à 25% des membres. Cette nouvelle forme de territoire fonctionne par la mise en réseau des acteurs et de leurs ressources. Elle témoigne plus largement du passage d'une conception localiste et unitaire du territoire à une conception en réseau dans le cadre de la politique des pôles, ce qui irait dans le sens des analyses de Claude Raffestin et d'Alain Bourdin présentées en introduction. La forme d'un territoire n'est plus forcément déterminée par une agglomération. En effet, nous avons vu que les pôles étudiés dans le sud-ouest fonctionnent tous avec des membres situés en Ile-de-France ou dans d'autres régions. Ils ont besoin de s'appuyer sur des ressources extérieures. C'est pourquoi leur périmètre est (inter)régional, autorise le débordement et est organisé en réseau. Toutefois, s'ils débordent l'échelle locale, le périmètre d'action des pôles n'est pourtant pas illimité. C'est toute la question que posent les demandes d'extension. Le pôle est-il suffisamment consolidé pour pouvoir étendre son périmètre et intégrer de nouveaux membres, ce qui sous-entend les intégrer aux actions du pôle, gérer des nouveaux flux de projets et d'actions diverses, etc. ? La question de la « taille critique » d'un pôle de compétitivité se pose donc en fonction de sa capacité à organiser des interactions et le travail en synergie des acteurs économiques (et politico-administratifs).

En ce qui concerne la question de la gouvernance, nous avons vu que les pôles étaient envisagés comme des méta-organisations dont les instances de gouvernance sont réservées aux acteurs économiques (industriels et scientifiques), les collectivités étant dès le départ considérées comme des partenaires qui ne doivent pas intervenir dans leur stratégie. Ainsi, si les pôles constituent des nouveaux territoires de l'action publique, impulsés par l'État, ils portent également la voix des acteurs industriels et scientifiques et permettent potentiellement aux acteurs administratifs, politiques et économiques de coconstruire des stratégies de développement. Néanmoins, nous avons souligné que l'équilibre de ce système était fragile. Les collectivités, ou d'autres acteurs du développement territorial, peuvent parfois intervenir de manière prégnante dans un pôle et limiter son processus de consolidation. Parfois ce sont les acteurs industriels et/ou scientifiques qui ne s'approprient pas suffisamment l'espace du pôle. Le rôle de la puissance publique est dès lors important dans la construction (et la préservation) de cet équilibre. Pour favoriser des dynamiques réellement collectives, il semble au terme de cette thèse que l'intervention publique doit veiller à ne pas être surplombante et à

laisser les acteurs économiques locaux s'approprier les pôles. Dans cette perspective, le système de gouvernance partagé entre acteurs étatiques de divers secteurs et acteurs régionaux (et à nouveau la multiplicité des sources de financement public des pôles) apparaît comme un bon moyen de réguler cette intervention publique.

A nouveau, les évolutions institutionnelles récentes rebattent les cartes de cet équilibre. D'une part, la réforme territoriale et l'extension de fait des périmètres régionaux des pôles de compétitivité posent la question de l'échelle territoriale de ces synergies. L'application de la réforme territoriale étend le périmètre de la grande majorité des pôles. Certains couvrent désormais des périmètres comptant plus d'une vingtaine de départements (cas d'Aerospace Valley et Agri Sud Ouest Innovation par exemple), alors même que l'un des objectifs de la politique des pôles était de s'appuyer sur des structures agiles et réactives et, comme l'expriment nos interlocuteurs, de "ne pas créer des usines à gaz" (directeur Aerospace Valley, octobre 2012). Comment ces pôles vont-ils réussir à organiser des synergies entre leurs nouveaux membres ? Le pôle Aerospace Valley déclare par exemple dans la presse qu'il étendra son périmètre thématique aux activités nautiques pour s'adapter au profil industriel de la Nouvelle Aquitaine. L'extension du périmètre géographique est dès lors doublée d'une extension thématique, ce qui représente in fine un périmètre colossal qui risque de perdre en pertinence d'action. D'autre part, les risques liés à la distribution de la gouvernance des pôles entre acteurs nationaux et acteurs régionaux ont déjà été soulignés.

## **Quelle évaluation de la politique des pôles ?**

Enfin, en relation avec ces résultats, quelle évaluation de la politique des pôles pouvons-nous faire ? La question de l'évaluation est une question délicate et d'autant plus pour la politique des pôles de compétitivité qui fait intervenir une diversité importante d'acteurs aux intérêts divergents et qui n'ont pas les mêmes attentes vis-à-vis des pôles. Certains parmi les membres des pôles vont chercher des partenaires pour mener un projet collaboratif d'innovation, d'autres vont préférer trouver un marché pour diffuser un produit ou une technologie, d'autres encore recherchent une scène pour représenter et défendre leurs intérêts, etc. Parmi les partenaires, certains sont attentifs aux retombées locales ou régionales des pôles sur l'emploi, sur les dépenses en R&D des entreprises, d'autres à leur effet d'entraînement sur la cohésion du système productif local, d'autres encore aux actions qu'ils peuvent engager à l'international, etc. Comment évaluer une politique dont les objectifs divergent en fonction des parties prenantes ? Et quel point de vue privilégier ? Les différentes trajectoires identifiées (non exhaustives) en partie III illustrent bien la difficulté de cette tâche.

Plusieurs tentatives d'évaluation existent déjà. Les évaluations nationales en premier lieu se sont attachées à évaluer les pôles du point de vue de leur performance (BCG et CMI 2008, Erdyn Bearing Point et ETD 2012). Nous considérons qu'évaluer la "performance" des pôles selon une grille homogène pour les 71 pôles de compétitivité français gomme les disparités territoriales et ne prend pas en compte la valeur ajoutée de l'intervention publique par rapport à une situation préexistante. En d'autres termes, les évaluations nationales, se focalisant sur la performance des pôles à faire émerger des projets collaboratifs de R&D,

nous apparaissent trop dépendantes de la performance des membres des pôles et de leur habitude à collaborer pour pouvoir rendre compte et évaluer le rôle de la puissance publique en tant que tel.

D'autres évaluations ont ensuite tenté d'évaluer l'impact de la politique des pôles sur la capacité des entreprises à innover ou sur leur effort de R&D et sont plus critiques que les premières (BELLÉGO et DORTET-BERNADET, 2014 ; DURANTON et al., 2008). L'analyse récente de Christophe Bellégo et Vincent Dortet-Bernadet révèle que si les entreprises (et notamment les PME) ont accru leur effort de R&D depuis 2005, cette augmentation est néanmoins indissociable des autres aides publiques perçues parallèlement au travers du Crédit impôt recherche et du dispositif Jeunes entreprises innovantes. Cette analyse nous rappelle que les effets des politiques publiques doivent être appréhendés en prenant en compte les dispositifs publics voisins, et non pas en silo.

Dans une perspective du développement territorial, il ressort au terme de cette thèse que le principal intérêt de la politique des pôles se situe dans la production de liens, d'interconnexions, d'interactions entre les acteurs public - privé, de la recherche et de l'industrie, de l'action étatique et de l'action régionale. Cette mise en réseau des acteurs et l'incitation à leur coopération deviennent donc un critère d'évaluation. Or, ce rôle, reposant sur la capacité et la volonté des acteurs à l'activer, est fragile, fluctuant et délicat à évaluer.

Nous avons souligné dans la partie III - mais ces propos n'engagent que nous - que considérer la réussite des pôles en fonction de leur valeur ajoutée par rapport à une situation initiale est une manière intéressante de mesurer le rôle de l'intervention publique. Le chapitre 9 montre que des pôles définis dans des industries moins familiarisées à l'innovation collaborative peuvent avoir un rôle important, ne serait-ce que pour amorcer une dynamique collaborative et/ou innovante auprès d'entreprises relevant de secteurs certes traditionnels, mais représentant un grand nombre d'emplois (et d'emplois ruraux). Or, de ce point de vue, nous avons aussi montré que ces petits pôles, mal évalués, étaient les moins favorisés par le système de gouvernance de la politique des pôles. Ils sont moins soutenus par leurs partenaires locaux que les pôles technologiques. Par ailleurs, composés et gouvernés essentiellement de PME, nous avons souligné leur difficulté à mobiliser leurs membres et donc à se consolider. Dès lors, si l'objectif de mettre en réseau les acteurs d'un même périmètre géographique et thématique nous apparaît pertinent, le processus de gouvernance à l'œuvre a tendance à renforcer les territoires et les secteurs les plus dynamiques et les plus high-tech.

## Limites du travail et perspectives d'approfondissement

Enfin, soulignons les principales limites et perspectives d'approfondissement de notre travail.

## Étendre l'analyse à d'autres pôles en France pour généraliser les résultats

Les premières limites de notre travail de recherche sont liées au périmètre de notre enquête de terrain. Nos analyses sont propres aux pôles du Sud-Ouest, aux régions et aux secteurs dans lesquels ils s'inscrivent, pour la période 2012-2015. Nous avons montré que les interventions des régions Midi-Pyrénées et Aquitaine d'une part et des directions de l'Industrie et de l'Agriculture d'autre part étaient loin de converger. Le nombre restreint de collectivités et de secteurs nous a permis d'identifier les mécanismes de gouvernance territoriale de la politique des pôles, les points vecteurs de conflits ainsi que les conditions pour que les pôles s'affirment dans ces négociations.

Toutefois, ce grain d'analyse nous permet peu de généraliser nos résultats concernant l'impact territorial de la politique des pôles. L'examen des autres pôles de compétitivité permettrait de consolider les indices de variation des fonctionnements et des trajectoires des pôles identifiés dans la thèse. Deux méthodologies sont possibles pour aller dans cette direction.

Nous pourrions d'abord étendre notre protocole d'enquête qualitatif à d'autres régions et/ou d'autres secteurs. Par exemple, étendre l'enquête aux autres pôles de la filière aéronautique Astech et Pégase, permettrait de valider l'hypothèse selon laquelle la structuration d'une filière industrielle en relations de donneurs d'ordre / sous-traitants joue sur la capacité des acteurs à travailler en partenariat et à coopérer. Explorer plus en profondeur les trajectoires des pôles sous tutelle du ministère de l'Agriculture nous permettrait également de pouvoir confirmer (ou non) que ces pôles ont manqué de soutien de la part des collectivités au départ et que les administrations de l'Industrie et de l'Agriculture peinent à travailler ensemble. Ouvrir l'analyse à d'autres collectivités régionales nous permettrait en outre d'identifier des indices concernant leurs comportements vis-à-vis des pôles. Leurs relations à l'État territorial, à leurs agences satellites et aux collectivités infrarégionales représentent-elles les principales données explicatives de leurs relations aux pôles? Sans doute en existe-t-il d'autres.

Ensuite, nous pourrions imaginer réaliser une enquête quantitative auprès de l'ensemble des pôles sur la base d'un questionnaire reprenant des questions relatives à leur fonctionnement (gouvernance, équipe, mobilisation des membres, budget, actions menées) et à leur positionnement par rapport à leur environnement (classement des pôles, types de partenariat, conflits éventuels, enjeux relatifs au périmètre, etc.), à la lumière des critères proposés dans l'introduction de la partie III. Obtenir des informations sur les types de pôles mettant en œuvre des actions collectives ou fonctionnant grâce à des ressources humaines mises à disposition par un membre ou un partenaire serait précieux pour déterminer si la capacité d'un pôle à se consolider est lié à un secteur industriel ou à un type de partenaire en particulier. De la même manière, déterminer si les pôles gouvernés par des PME (et constitués en majorité par elles) connaissent véritablement plus de turn-over et peinent à impliquer leurs membres représenterait un enseignement utile (et révélerait que la gouvernance actuelle de



la politique des pôles ne favorisent pas l'implication des PME, contrairement à ce que l'administration centrale et l'AFPC affichent). Enfin, avoir une approche statistique des diverses actions menées dans les pôles (en fonction des critères de gouvernance) nous permettrait également de mesurer le degré d'autonomisation des pôles par rapport à l'objectif de départ tourné vers l'innovation collaborative.

## **Prolonger l'analyse pour évaluer l'impact des réformes en cours**

Une autre limite tient à la période étudiée. Notre étude s'intéresse principalement aux dix premières années de fonctionnement des pôles (2005-2015) et nous a permis d'analyser leur trajectoire en prolongeant l'analyse de la plupart des travaux sur cet objet (ayant été menés dans les années 2008-2009). Néanmoins, la politique des pôles évolue sans cesse et l'annonce d'Emmanuel Macron au mois de mai 2016 augure de nouveaux changements de gouvernance. Au regard de nos résultats, concernant la consolidation des pôles dans les jeux de gouvernance territoriale, étendre l'analyse à la période post-2017 serait particulièrement pertinent pour voir si les pôles résistent (ou non) aux évolutions institutionnelles récentes (réforme de la politique des pôles, réforme territoriale et Nouvelle France Industrielle). Comment vont-ils réagir par rapport à leur régionalisation ou à leur nationalisation ? Et comment vont-ils s'adapter à l'évolution de leur périmètre géographique multi-régionaux ?

## **Étendre l'analyse à d'autres productions de méta-organisations/territoires**

Enfin, il serait particulièrement intéressant d'identifier d'autres exemples de territoires ressemblant à ceux des pôles. Arhne et Brunsson soulignent que les méta-organisations sont de plus en plus répandues dans l'organisation de la vie politique, de la société civile et des pouvoirs économiques (DUMEZ, 2008). Par ailleurs, plusieurs géographes (VANIER, 2008 ; GIRAUT, 2013) signalent l'émergence de nouvelles formes de territorialité pouvant être multi-située ou interterritorialisée. Les pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) pourraient constituer des objets intéressants à observer. Ils rassemblent sur un "territoire donné", des initiatives, des entreprises et des réseaux de l'économie sociale et solidaire. Leur objectif concerne, tout comme les pôles de compétitivité, la coopération et la mutualisation des acteurs au service du développement territorial. Mais à la différence des pôles, ils semblent davantage reposer sur des PME et sur la participation des collectivités locales. Dès lors, étendre l'analyse à ces dispositifs serait stimulant pour identifier avec plus de finesse les nouveaux territoires de l'action publique, leurs modes d'action et mieux appréhender les changements de gouvernance territoriale qu'ils engendrent (ou non). L'exercice pourrait également être étendu aux pôles d'excellence rural (PER) ainsi qu'à d'autres dispositifs fonctionnant à partir d'un périmètre ad hoc et d'une gouvernance mixte entre différents niveaux d'action publique et société civile.



---

## BIBLIOGRAPHIE

---

- AHRNE, Göran et Nils BRUNSSON (2008). *Meta-organizations*. Edward Elgar Publishing (cf. p. 11, 116, 117, 119, 400).
- AHRNE, Göran, Nils BRUNSSON et Kristina Tamm HALLSTRÖM (2007). "Organizing organizations". In : *Organization* 14.5, p. 619–624 (cf. p. 101, 102).
- ALBERTINI, Jean-Benoît (2006). "De la DATAR à la nouvelle DIACT : la place des questions économiques dans la politique d'aménagement du territoire". In : *Revue française d'administration publique* 119, p. 415 (cf. p. 81, 82).
- ALBERTINI, Jean-Benoît (2007). "Un exemple de réforme administrative silencieuse : l'accompagnement des pôles de compétitivité." In : *Revue française d'administration publique* 4, p. 673–681 (cf. p. 107, 127, 138, 143, 144).
- AMIN, Ash et Nigel THRIFT (1992). "Neo-marshallian nodes in global networks". In : *International Journal of Urban and Regional Research* 16, p. 571–587 (cf. p. 8).
- AMIN, Ash et Nigel THRIFT (1995). "Globalization, institutional "thickness" and the local economy". In : *Managing cities : The new urban context*. Sous la dir. de P. HEALEY et al. Chichester, UK : Wiley, p. 92–108 (cf. p. 4, 10, 11).
- ANTHEAUME, Benoît et Frédéric GIRAUT (2005). *Le territoire est mort, vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement*. IRD éditions (cf. p. 25, 32, 295).
- ARDINAT, Gilles (2011). "Géographie de la compétitivité. Mesure, représentation et gouvernance de la performance économique des nations dans la mondialisation". Thèse de doct. Montpellier 3 (cf. p. 19, 65).
- AUST, Jérôme et Benoît CRET (2012). "L'État entre retrait et réinvestissement des territoires". In : *Revue française de sociologie* 53.1, p. 3–33 (cf. p. 19, 21, 23, 24, 128, 152, 220).
- AUST, Jérôme et al. (2013). "Réinvestir l'analyse des relations entre l'État et les territoires". In : *Sciences de la société* 90, p. 3–21 (cf. p. 21, 22).
- BADIE, Bertrand (1995). *La fin des territoires : essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*. Fayard (cf. p. 34).
- BAGNASCO, Arnaldo (1977). *Tre italia*. Il mulino (cf. p. 5).

- BALLAND, Pierre-Alexandre (2010). “Proximity and the Structure of Knowledge Networks : Evidence from the GNSS industry”. Thèse de doct. (cf. p. 9).
- BAPTISTA, Rui et Peter SWANN (1998). “Do firms in clusters innovate more ?” In : *Research policy* 27, p. 525–540 (cf. p. 6).
- BATHELT, H., Anders MALMBERG et P. MASKELL (2004). “Clusters and knowledge : local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation”. In : *Progress in Human Geography* 28, p. 31–56 (cf. p. 8).
- BECATTINI, Giacomo (1979). *Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull’unità di indagine dell’economia industriale*. Il mulino (cf. p. 5).
- BEFFA, Jean-Louis (2005). *Pour une nouvelle politique industrielle : rapport au président de la République*. Rapp. tech. Paris, France (cf. p. 19).
- BÉHAR, Daniel et Philippe ESTÈBE (1999). “L’Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ?” In : SPPU-MATET, p. 80–91 (cf. p. 161).
- BÉHAR, Daniel et Philippe ESTÈBE (2006). “Développement économique : la fausse évidence régionale. Analyse des schémas régionaux de développement économique”. In : *Les Annales de la Recherche Urbaine* 101, p. 41 (cf. p. 220).
- BÉLIS-BERGOIGNAN, Marie-Claude et al. (2012). “L’articulation des objectifs technico-économiques et environnementaux au sein de projets d’éco-innovations. Le cas de la filière bois aquitaine”. In : *Revue d’économie industrielle* 138, p. 9–38 (cf. p. 211).
- BELLÉGO, Christophe et Vincent DORTET-BERNADET (2014). “L’impact de la participation aux pôles de compétitivité sur les PME et les eTi”. In : *Economie et statistique* 471.1, p. 65–83 (cf. p. 405).
- BENKO, Georges (1998). *La science régionale*. Presses universitaires de France (cf. p. 4).
- BERTHINIER-PONCET, Anne (2013). “Gouvernance et innovation dans les clusters à la française”. Thèse de doct. Université de Grenoble (cf. p. 16).
- BEZES, Philippe (2005). “Le modèle de l’État-stratège : genèse d’une forme organisationnelle dans l’administration française”. In : *Sociologie du travail* 47.4, p. 431–450 (cf. p. 24, 128, 129, 144).
- BLANC, Christian (2004). *Pour un écosystème de la croissance : rapport au Premier Ministre*. Rapp. tech. Assemblée Nationale (cf. p. 96, 97, 129).
- BODIGUEL, Jean-Luc (2006). “La DATAR : quarante ans d’histoire”. In : *Revue française d’administration publique* 3, p. 401–414 (cf. p. 81).
- BOUBA-OLGA, Olivier et Michel GROSSETTI (2008). “Socio-économie de proximité”. In : *Revue d’économie régionale et urbaine* 3, p. 311–328 (cf. p. 9).
- BOURDIN, Alain (2000). *La question locale*. Presses universitaires de France, p. 256 (cf. p. 32–36).
- BOUSSAGUET, Laurie (2014). “Forums”. In : *Dictionnaire des politiques publiques*. T. 4. Presses de Sciences Po (PFNSP), p. 283–289 (cf. p. 89).
- BOYER, R et M DIDIER (1998). *Innovation et croissance*. Rapp. tech. Paris, France : Conseil d’Analyse Economique (cf. p. 66, 67).

- BRANCIARD, Anne et Cécile CRESPI (2007). “Des dispositifs d’action publique territorialisés vecteurs de reconfiguration des politiques scientifique et technologique en France”. In : *Archives ouvertes des Sciences politiques* (cf. p. 77).
- BRENNER, Neil (2004). “Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960–2000”. In : *Review of international political economy* 11.3, p. 447–488 (cf. p. 22).
- BRESCHI, Stefano et Francesco LISSONI (2001). “Knowledge spillovers and local innovation systems : a critical survey”. In : *Industrial and corporate change* 10.4, p. 975–1005 (cf. p. 6).
- BRUNO, Isabelle (2006). “Déchiffrer l’ “Europe compétitive” : étude du benchmarking comme technique de coordination intergouvernementale dans le cadre de la stratégie de Lisbonne”. Thèse de doct. Paris, Institut d’études politiques (cf. p. 73).
- BRUNO, Isabelle (2009). “Le temps des chercheurs-entrepreneurs : sens et pouvoir du benchmarking dans l’espace européen de la connaissance”. In : *Quaderni* 2, p. 93 (cf. p. 73, 74).
- CALAMEL, Ludivine et al. (2011). “Inter-organisational projects in French innovation clusters : The construction of collaboration”. In : *International Journal of Project Management* (cf. p. 16).
- CAMAGNI, Roberto (2002). “Compétitivité territoriale, milieux locaux et apprentissage collectif : une contre-réflexion critique”. In : *Revue d’Economie Régionale et Urbaine* 4, p. 553–578 (cf. p. 18, 65).
- CHABAULT, Denis (2009). “Gouvernance et trajectoire des réseaux territoriaux d’organisations : une application aux pôles de compétitivité.” Thèse de doct. (cf. p. 16).
- CHAPEL, Vincent (1997). “La croissance par l’innovation intensive : de la dynamique d’apprentissage à la révélation d’un modèle industriel le cas TEFAL”. Thèse de doct. EMP (cf. p. 12, 64).
- CHEVALLIER, Jacques (1997). “La gestion publique à l’heure de la banalisation”. In : *Revue française de gestion* 115, p. 26–37 (cf. p. 144).
- CHIA, Eduardo, André TORRE et Hélène REY-VALETTE (2008). “Conclusion : Vers une «technologie» de la gouvernance territoriale! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires”. In : *Norois. Environnement, aménagement, société* 209, p. 167–177 (cf. p. 36).
- CIADT (2004). *Pour une nouvelle politique industrielle, la stratégie des pôles de compétitivité*. Rapp. tech. (cf. p. 62).
- COHEN, Daniel et Michele DEBONNEUIL (2000). *Nouvelle économie*. Rapp. tech. Paris, France : Conseil d’Analyse Economique (cf. p. 66, 68, 69).
- COHEN, Elie et Jean-Hervé LORENZI (2000). *Politiques industrielles pour l’Europe*. Rapp. tech. Paris : Rapport du Conseil d’analyse économique, n 26 (cf. p. 66, 68).
- COLLE, Rodolphe et al. (2009). “Quelle GRH pour les pôles de compétitivité?” In : *Revue française de gestion* 35.190, p. 143–161 (cf. p. 16).
- COMPTES, Cour des (2007). *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*. Rapp. tech. Paris, France (cf. p. 219).

- CORTES, Geneviève et Denis PESCHE (2013). “Territoire multisitué”. In : *L’Espace géographique* 42, p. 289–292 (cf. p. 32).
- CRAGUE, Gilles (2009). *Interventions économiques métropolitaines, de l’aménagement économique au développement économique*. Rapp. tech. POPSU (cf. p. 218, 221, 240, 243).
- CRAGUE, Gilles (2014). *Entreprise, management et territoire : le management des implantations territoriales à l’ère de l’entreprise-réseau* (cf. p. 8).
- CRESPY, Cécile (2007). “Gouvernance de la recherche et compétitivité des régions : quel rôle pour l’action publique territoriale ?” In : *Politiques et management public* 25, p. 23–44 (cf. p. 18–21, 64, 65).
- CROZIER, Michel et Jean-Claude THOENIG (1975). “La régulation des systèmes organisés complexes : le cas du système de décision politico-administratif local en France”. In : *Revue française de sociologie*, p. 3–32 (cf. p. 22, 24).
- CUMBERS, A. et D. MACKINNON (2004). “Introduction : Clusters in urban and regional development”. In : *Urban Studies* 41, p. 959–969 (cf. p. 8).
- DALGALARRONDO, Sébastien et al. (2004). “Problèmes et enjeux contemporains de l’innovation thérapeutique”. In : *Entreprises et histoire* 2, p. 120–149 (cf. p. 203).
- DANG, Rani Jeanne (2011). “L’intégration des PME au sein des dynamiques territoriales d’innovation : une approche fondée sur les connaissances. Les cas de deux clusters du Pôle de compétitivité SCS”. Thèse de doct. Université Nice Sophia Antipolis (cf. p. 16).
- DARMON, Daniel (2004). “La France, puissance industrielle : une nouvelle politique industrielle par les territoires : réseaux d’entreprises, vallées technologiques, pôle de compétitivité”. In : *DATAR (DIACT)* (cf. p. 96, 97, 129).
- DAUMAS, Jean-Claude (2007). “Districts industriels : du concept à l’histoire”. In : *Revue économique* 58.1, p. 131–152 (cf. p. 5).
- DEBONNEUIL, Michèle et Lionel FONTAGNÉ (2003). *Compétitivité*. Paris, France : La Documentation française (cf. p. 66).
- DEHOUSSE, Renaud (2003). “The Open Method of Coordination : a New Policy”. In : *Les cahiers européens de sciences politiques* 03 (cf. p. 73).
- DEHOUSSE, Renaud (2004). *L’Europe sans Bruxelles ? : une analyse de la méthode ouverte de coordination*. Editions L’Harmattan (cf. p. 72).
- DEMAZIÈRE, Christophe (2002). “L’action économique locale et l’environnement. Les collectivités locales prennent-elles en compte les contraintes et opportunités qu’offrent les ressources naturelles pour l’économie d’un territoire ?” In : *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie* Dossier 1 (cf. p. 219, 220, 240).
- DEMAZIERE, Christophe (2006). “L’Etat et les acteurs locaux dans la mise en place des poles de competitivite”. In : *Les Annales de la Recherche Urbaine* 101, p. 33 (cf. p. 76, 77, 79, 81, 86, 140).
- DEPRET, Marc-Hubert et Abdelillah HAMDouch (2009). “Clusters, réseaux d’innovation et dynamiques de proximité dans les secteurs high-tech. Une revue critique de la littérature récente”. In : *Revue d’économie industrielle* 128, p. 21–52 (cf. p. 7).

- DOLOREUX, David et Pierre BITARD (2005). “Les systèmes régionaux d’innovation : discussion critique”. In : *Géographie, économie, société* 7, p. 21–36 (cf. p. 16).
- DOUILLET, Anne-Cécile (2005). “Conclusion générale. Fin des logiques sectorielles ou nouveaux cadres territoriaux ?” In : *L’action publique et la question territoriale*, p. 271–279 (cf. p. 23).
- DOUILLET, Anne-Cécile et Cécile ROBERT (2007). “Les élus dans la fabrique de l’action publique locale”. In : *Sciences de la société* 71, p. 3–26 (cf. p. 23).
- DOUILLET, Anne-Cécile et al. (2012). “L’action publique locale dans tous ses états. La démocratie à l’épreuve de la différenciation”. In : *Paris, L’Harmattan* (cf. p. 21).
- DUMEZ, Hervé (2008). “Les méta-organisations”. In : *Le Libellio d’Aegis* 4, p. 31–36 (cf. p. 11, 101, 102, 117, 118, 407).
- DURAN, Patrice et Jean-Claude THOENIG (1996). “L’État et la gestion publique territoriale”. In : *Revue française de science politique* 46.4, p. 580–623 (cf. p. 18, 22, 24–26, 30, 31, 33, 34, 36, 96, 112, 160, 165–167).
- DURANTON, Gilles et al. (2008). *Les pôles de compétitivité : que peut-on en attendre ?* Opuscules du CEPREMAP (cf. p. 16, 20, 405).
- EPSTEIN, Renaud (2005). “Gouverner à distance, quand l’Etat se retire des territoires”. In : *Revue Esprit* 11, p. 96–111 (cf. p. 21, 22, 128, 160, 161).
- EPSTEIN, Renaud (2008). “Gouverner à distance : la rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l’appareil d’Etat”. Thèse de doct. Ecole normale supérieure de Cachan (cf. p. 19, 21, 139, 144, 161, 162, 221).
- ESCARBOUDEL, Michel (2000). “Itinéraires professionnels et identité des ingénieurs issus du système d’enseignement supérieur agricole. Le cas des ingénieurs agronomes de l’ENSAT et des ingénieurs en agriculture de l’ESAP”. Thèse de doct. Institut National Polytechnique de Toulouse-INPT ; Université Toulouse le Mirail-Toulouse II (cf. p. 207).
- ETZKOWITZ, Henry et Loet LEYDESDORFF (2000). “The dynamics of innovation : from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university–industry–government relations”. In : *Research policy* 29.2, p. 109–123 (cf. p. 12).
- FAURE, Alain et Emmanuel NÉGRIER (2007). “Les politiques publiques à l’épreuve de l’action locale”. In : *L’Harmattan* (cf. p. 22, 81).
- FELDMAN, M. P. (1994). *The Geography of Innovation*. Springer, p. 170 (cf. p. 12).
- FEN-CHONG, Stéphanie (2006). “Trois réponses régionales à un processus national”. In : *Réalités Industrielles*, p. 38 (cf. p. 132).
- FEN CHONG, Stéphanie (2009). “Le pilotage chemin faisant : émergence des modes de gouvernance et de pilotage des pôles de compétitivité”. Thèse de doct. Université Paris Dauphine (cf. p. 6, 16, 17, 140).
- FERRU, Marie (2009). “La géographie des collaborations pour l’innovation, le rôle des contraintes de ressources et de mise en relation”. Thèse de doct. Université de Poitiers (cf. p. 9).
- FONTAGNÉ, Lionel et al. (2005). *Désindustrialisation, délocalisations*. Paris, France : La Documentation française (cf. p. 66).

- FOUILLEUX, Ève (2000). “Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune”. In : *Revue française de science politique*, p. 277–305 (cf. p. 214).
- FRIEDBERG, Erhard et Dominique DESJEUX (1970). *Le Ministère de l'industrie et son environnement : rapport de pré-enquête et premières hypothèses*. Groupe de sociologie des organisations (cf. p. 24, 263).
- GALIMBERTI, Deborah (2015). “Gouverner le développement économique des territoires : entre politique et société Une comparaison des régions de Lyon et Milan (1970-2011)”. Thèse de doct. Lyon Saint-Étienne, Milano-Bicocca, p. 480 (cf. p. 220, 221, 250).
- GALIMBERTI, Deborah (2016). “Organisations intermédiaires, intérêts et politiques territoriales de compétitivité en région Rhône-Alpes”. In : *Gouverner sous pression ? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*. Réseau Européen Droit et Société à la Fondation Maison des Sciences de l'Homme. Chap. 6 (cf. p. 219, 250).
- GALLIÉ, Émilie-Pauline (2004). “Coopération, externalités de connaissance et géographie de l'innovation : le cas du secteur des biotechnologies en France”. Thèse de doct. Université Panthéon-Sorbonne (cf. p. 9).
- GARRAUD, Philippe (2014). “Agenda/émergence”. In : *Dictionnaire des politiques publiques*. T. 4. Presses de Sciences Po (PFNSP), p. 58–67 (cf. p. 62, 94).
- GARRETT, G. et D. MITCHELL (1999). *Globalization and the welfare state* (cf. p. 70).
- GARRIGUE, Daniel (2003). “Recherche européenne : l'urgence du réveil(rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur la politique européenne de recherche et de développement)”. In : *Les documents d'information-Assemblée nationale* (cf. p. 66, 69, 71, 72, 75).
- GAUDIN, Jean-Pierre (2004). “Contrats”. In : *Dictionnaire des politiques publiques*, p. 116–123 (cf. p. 58, 136).
- GIRAUT, Frédéric (2013). “Territoire multisitué, complexité territoriale et postmodernité territoriale : des concepts opératoires pour rendre compte des territorialités contemporaines ?” In : *L'Espace géographique* 42, p. 293–305 (cf. p. 32, 33, 407).
- GIRAUT, Frédéric et Martin VANIER (1999). *Plaidoyer pour la complexité territoriale*, p. 143–172 (cf. p. 25, 32).
- GLASER, Barney G et Anselm L STRAUSS (2009). *The discovery of grounded theory : Strategies for qualitative research*. Transaction publishers (cf. p. 1).
- GOMEZ, Pierre-Yves (2009). “La gouvernance des pôles de compétitivité. Impasses théoriques et reformulation de la spécificité des pôles”. In : *Revue française de gestion* 35.190, p. 197–209 (cf. p. 16).
- GOSSE, Bérange et Pierre-Antoine SPRIMONT (2010). “Rétrospective de la structuration d'un pôle de compétitivité : une analyse par le concept de proximité”. In : *Management et Avenir* 6, p. 13–34 (cf. p. 11, 16).
- GRANDCLEMENT, Antoine (2012). “Géographie des pôles de compétitivité : réseaux et territoires de l'innovation”. Thèse de doct. Aix-Marseille (cf. p. 16, 17, 70, 84, 92).
- GRÉMION, Pierre (1976). *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notable dans le système politique français*. Seuil (cf. p. 22).



- GROSSETTI, Michel (1995). *Science, industrie et territoire*. Presses Univ. du Mirail (cf. p. 183).
- GROSSETTI, Michel (2007). “Ruptures de trajectoires et créations d’entreprises”. In : *Céreq*, p. 315 (cf. p. 43, 279).
- GROSSETTI, Michel, Jean-François BARTHE et Christophe BESLAY (2006). “La mobilisation des relations sociales dans les processus de création d’entreprises. Aperçus à partir d’une enquête en cours”. In : *Sociologies pratiques* 2, p. 47–59 (cf. p. 49).
- GROSSETTI, Michel et Marie-Pierre BÈS (2001). “Encastrement et découplages dans les relations science-industrie”. In : *Revue française de sociologie*, p. 327–355 (cf. p. 43, 279).
- GROSSETTI, Michel, Jean-Marc ZULIANI et Régis GUILLAUME (2006). “La spécialisation cognitive : les systèmes locaux de compétences.” In : *Les Annales de la recherche urbaine*. 101, p. 23 (cf. p. 183, 184).
- GUIGOU, Jean-Louis (1999). “De l’interrégionalité en général et du Val de Garonne en particulier : évolution des échelles de l’aménagement du territoire”. In : *Sud-Ouest européen* 5.1, p. 3–10 (cf. p. 175).
- GUIGOU, Jean Louis et al. (2001). *Aménagement du territoire*. Rapp. tech. Conseil d’Analyse Economique (cf. p. 83, 129).
- GUILLAUME, Régis (2008). “Des systèmes productifs locaux aux pôles de compétitivité : approches conceptuelles et figures territoriales du développement”. In : *Géographie, économie, société* 10, p. 295–309 (cf. p. 83).
- HASSENTEUFEL, Patrick (2008). *Sociologie politique : l’action publique*. A. Colin Paris (cf. p. 61, 62, 128, 129).
- HASSENTEUFEL, Patrick (2010). “Convergence”. In : *Dictionnaire des politiques publiques*. T. 3. Presses de Sciences Po (PFNSP), p. 180–188 (cf. p. 63).
- HASSENTEUFEL, Patrick (2011). *Sociologie de l’action publique*. Armand Colin (cf. p. 69, 70, 73).
- HENDRICKX, Céline (1996). “Problématique du transfert de technologie et nouvelles théories de l’innovation et de la firme”. In : *Région et Développement* 3, p. 117–154 (cf. p. 10).
- INSEE (2006). *Le Grand Sud-Ouest*. Français. Rapp. tech. Bordeaux : INSEE Aquitaine (cf. p. 47).
- IRITIÉ, Jean-Jacques (2009). “Effets des pôles de compétitivité dans les industries de haute technologie : Une analyse d’économie industrielle de l’innovation”. Thèse de doct. Université de Grenoble (cf. p. 16).
- JACQUET, Nicolas et Daniel DARMON (2005). *Les pôles de compétitivité : le modèle français*. Rapp. tech. Paris, France (cf. p. 87, 88).
- JAGLIN, Sylvie (2008). “Territorialisation des espaces urbanisés dans les grandes villes : confrontation nord/sud.” In : *Espaces et territoires* (cf. p. 23).
- JALABERT, Guy et Jean-Marc ZULIANI (2003). “Airbus, Zone AéroConstellation : un équipement structurant de l’agglomération toulousaine”. In : *Reconversion économique et développement territorial : le rôle de la société civile*, p. 297–316 (cf. p. 183).
- JALABERT, Guy et Jean-Marc ZULIANI (2009). *Toulouse, l’avion et la ville*. Privat (cf. p. 183).

- JOBERT, Bruno (1973). “Le Ministère de l’industrie et la cohérence de la politique industrielle”. In : *Revue française de science politique*, p. 321–329 (cf. p. 263).
- JOBERT, Bruno et Pierre MULLER (1987). *L’Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*. T. 38. Paris : Presses universitaires de France, p. 433–435 (cf. p. 263).
- JORDAN, A. Grant et Jeremy John RICHARDSON (1987). *British politics and the policy process : an arena approach*. Taylor et Francis (cf. p. 117).
- KINGDON, John W (1984). “Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston : Little, Brown. Kingdon Agendas”. In : *Alternatives, and Public Policies* (cf. p. 84).
- KNAUF, Audrey (2007). “Caractérisation des rôles du coordinateur-animateur : émergence d’un acteur nécessaire à la mise en pratique d’un Dispositif Régional d’Intelligence Economique”. Thèse de doct. (cf. p. 16).
- KRUGMAN, Paul (1994). “Competitiveness : a dangerous obsession”. In : *Foreign affairs*, p. 28–44 (cf. p. 65).
- LABORIE, Jean-Paul (1999). “Le Sud-Ouest européen : coopérations interrégionales et stratégies d’aménagement.” In : *Sud-Ouest européen* 5, p. 21–28 (cf. p. 175).
- LACHMANN, Jean (2010). “Le développement des pôles de compétitivité : quelle implication des universités ?” In : *Innovations* 33, p. 105 (cf. p. 77).
- LALLEMAND, Anne-sophie (2013). “La gouvernance des pôles de compétitivité”. Thèse de doct. Université Paris 2 (cf. p. 16).
- LASCOUMES, Pierre et Patrick LE GALÈS (2005). “Conclusion : De l’innovation instrumentale à la recomposition de l’Etat”. In : *Gouverner par les instruments*. Presses de Sciences Po (PFNSP), p. 357–370 (cf. p. 72).
- LASCOUMES, Pierre et Patrick LE GALÈS (2006). “Instruments”. In : *Dictionnaire des politiques publiques* (cf. p. 17).
- LASCOUMES, Pierre et Dominique LORRAIN (2007). “Trous noirs du pouvoir. Les intermédiaires de l’action publique”. In : *Sociologie du travail* 49.1, p. 1–9 (cf. p. 24).
- LE GALÈS, Patrick (1995). “Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine”. In : *Revue française de science politique* 45, p. 57–95 (cf. p. 22).
- LEFEBVRE, Ph et F PALLEZ (2008). “Quelle articulation entre PRES, RTAR et Pôles de compétitivité”. In : *rapport pour la Diact, École des Mines Paris, ParisTech, Centre de Gestion Scientifique* (cf. p. 78).
- LEGROS, Jean-Paul (2009). “De l’École régionale d’agriculture de Montpellier à Montpellier-SupAgro et Agropolis”. In : *Pour* 200, p. 71–78 (cf. p. 206).
- LEROUX, Isabelle (2002). “La négociation dans la construction du territoire, une approche institutionnaliste.” Thèse de doct. (cf. p. 36, 192, 271).
- LÉVY, Jacques et Michel LUSSAULT (2003). *Dictionnaire de la géographie [et de l’espace des sociétés]*. T. 1034. Belin Paris (cf. p. 28, 29, 35).
- LEVY, Rachel et Marie-claude BELIS-BERGOIGNAN (2011). “Quel développement pour une filière fondée sur le partage d’une ressource localisée ?” fr. In : *Revue d’Économie Régionale & Urbaine* Juin, p. 469 (cf. p. 179, 212, 213).

- LIU, Zeting (2011). “L’évolution des politiques du soutien l’innovation dans les PME en France : le cas de l’Anvar”. Thèse de doct. Conservatoire national des arts et métiers (cf. p. 16).
- LOUBARESSE, Elodie (2008). “Caractéristiques et rôles de brokers de réseaux inerorganisationnels”. Thèse de doct. Université Paris 2 (cf. p. 16).
- LOWI, Theodore J. (1972). “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”. In : *Public Administration Review* 32, p. 298–310 (cf. p. 18, 24).
- LUNDQUIST, Karl-Johan et Michaela TRIPPL (2009). “Towards Cross-Border Innovation Spaces. A theoretical analysis and empirical comparison of the Öresund region and the Centrope area.” In : *Discussion Papers, Institut für Regional- und Umweltwirtschaft* (cf. p. 10).
- MALMBERG, Anders et Peter MASKELL (2002). “The elusive concept of localization economies : towards a knowledge-based theory of spatial clustering”. In : *Environment and planning A* 34, p. 429–450 (cf. p. 4).
- MARETTE, Stéphan et Emmanuel RAYNAUD (2003). “Applications du droit de la concurrence au secteur agroalimentaire”. In : *Économie rurale* 277.1, p. 9–22 (cf. p. 211).
- MARKUSEN, Ann (1996). “Sticky places in slippery space : A typology of industrial districts”. In : *Economic Geography* 72, p. 293–313 (cf. p. 8, 64).
- MARKUSEN, Ann (2003). “Fuzzy Concepts, Scanty Evidence, Policy Distance : The Case for Rigour and Policy Relevance in Critical Regional Studies”. In : *Regional Studies* 37, p. 701–717 (cf. p. 6).
- MARSHALL, Alfred (1906). *Principes d’économie politique*. Trad. par F. SAUVAIRE-JOURDAN et S. BOUYSSY. Gordon & Breach (cf. p. 4).
- MARTIN, Ron et Peter SUNLEY (2003). “Deconstructing clusters : chaotic concept or policy panacea ?” In : *Journal of economic geography* 3, p. 5–35 (cf. p. 6).
- MASKELL, P. (2005). *What Qualifies as a Cluster Theory ?* Rapp. tech. Druid, Copenhagen, p. 05–09 (cf. p. 7).
- MAYNERIS, Florian (2009). “Economie géographique, Commerce et Performances des Entreprises”. Thèse de doct. École des hautes études en sciences sociales (cf. p. 16).
- MAYNTZ, Renate (1980). “Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung”. In : *Implementation politischer Programme, König stein/Ts*, p. 1–17 (cf. p. 57, 133, 356).
- MÉGIE, Antoine (2014). “Mise en oeuvre”. In : *Dictionnaire des politiques publiques* 4 (cf. p. 57).
- MELLE, Denis (2011). “Incitations et mise en réseau des entreprises. Le cas de la filière de l’industrie nautique en Bretagne”. Thèse de doct. Université de Brest (cf. p. 16).
- MENDEZ, Ariel et Manuela BARDET (2009). “Quelle gouvernance pour les pôles de compétitivité constitués de PME”. In : *Revue française de gestion* 35.190, p. 123–142 (cf. p. 16).
- MENDEZ, Ariel et al. (2008). *Quelle articulation entre les pôles de compétitivité et les tissus productifs régionaux ? Une mise en perspective de quatre pôles en Provence-Alpes-Côte d’Azur*. Rapp. tech. (cf. p. 19).

- MÉNY, Yves et Jean-Claude THOENIG (1989). *Politiques publiques*. Presses Universitaires de France-PUF (cf. p. 57).
- MERLIN, Pierre et Françoise CHOAY (1988). *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Presses universitaires de France Paris (cf. p. 30).
- MESURE, Sylvie et Patrick SAVIDAN (2006). *Le dictionnaire des sciences sociales* (cf. p. 29).
- MÜLLER, Pierre (1984). *Le technocrate et le paysan : essai sur la politique française de modernisation de l'agriculture de 1945 à nos jours*. Editions de l'Atelier (cf. p. 214).
- MÜLLER, Pierre (2000). "La politique agricole française : l'État et les organisations professionnelles". In : *Économie rurale* 255, p. 33–39 (cf. p. 207, 214, 215).
- MÜLLER, Pierre et al. (1996). "Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques". In : *Revue française de science politique* 46.1, p. 96–133 (cf. p. 19, 61).
- OFFERLÉ, Michel (1998). *Sociologie des groupes d'intérêt*. Montchrestien (cf. p. 24, 117).
- PACÉ, Florence (2012). *Pôle de compétitivité et triple hélice, étude du pôle Véhicule du futur*. Rapp. tech. Université de Strasbourg, p. 126 (cf. p. 289).
- PERRIN, Thomas (2012). "Régions et coopération interrégionale : dynamiques institutionnelles, de la France à l'Europe". In : *Territoire en mouvement* 16, p. 38–56 (cf. p. 175).
- PETERS, B Guy (2000). "Policy instruments and public management : bridging the gaps". In : *Journal of Public Administration Research and Theory* 10, p. 35–47 (cf. p. 22).
- PIN, Clément (2015). "Action publique regionale et societe de la connaissance en ile-de-france et en lombardie : pour une approche sociologique des politiques de recherche et d'innovation". Thèse de doct. (cf. p. 16, 17).
- POIVRET, Cédric (2010). "La gouvernance d'un réseau territorialisé d'organisations par une structure d'animation autonome, fonctionnement et impact : le cas de plastipolis". Thèse de doct. Université Lyon 3 (cf. p. 16).
- PORTER, M. E. (1993). *The competitive advantage of nations*. Harvard Business School Management Programs New York, NY (cf. p. 4, 6, 66).
- PORTER, M. E. (2000a). "Location, Competition, and Economic Development : Local Clusters in a Global Economy". In : *Economic Development Quarterly* 14, p. 15–34 (cf. p. 6).
- PORTER, M. E. (2000b). "Locations, clusters, and company strategy". In : Oxford : G. Clark, M. Feldman & M. Gertler (Ed.), p. 253–274 (cf. p. 6).
- POUPEAU, François-Mathieu (2013). "L'émergence d'un État régional pilote". In : *Gouvernement et action publique* 2, p. 249–277 (cf. p. 24, 131, 139).
- RAFFESTIN, Claude (1982). "Remarques sur les notions d'espace, de territoire et de territorialité". In : *Espaces et sociétés* 41, p. 167–171 (cf. p. 34).
- RAFFESTIN, Claude (1986). "Ecogenèse territoriale et territorialité". In : *Espaces, jeux et enjeux*. Sous la dir. de F. AURIAC et R. BRUNET. Paris : Fayard & Fondation Diderot, p. 175–185 (cf. p. 28, 31, 34, 276, 279, 295, 402).
- RAFFESTIN, Claude (1987). "Repères pour une théorie de la territorialité humaine". In : *Cahier/Groupe Réseaux* 3, p. 2–22 (cf. p. 33).
- RAFFESTIN, Claude (1996). "Préface". In : *Réseaux et territoires. Significations croisées*. Sous la dir. de Jean-Marc OFFNER et Denise PUMAIN. Ed. de l'A. La Tour-D'Aigues, p. 5–11 (cf. p. 31).

- RAFFESTIN, Claude et Bertrand LÉVY (1998). “Epistémologie de la géographie humaine”. In : *Les concepts de la géographie humaine*. Sous la dir. d’Antoine BAILLY. Paris : Armand Colin, p. 25–36 (cf. p. 28).
- RALLET, Alain (2000). “De la globalisation à la proximité géographique : pour un programme de recherches”. In : *Dynamiques de proximité, l’Harmattan, Paris*, p. 37–57 (cf. p. 9).
- RALLET, Alain et André TORRE (1999). “Is geographical proximity necessary in the innovation networks in the era of global economy?” In : *GeoJournal* 49, p. 373–380 (cf. p. 8, 9).
- RENOU, Lucie et Gilles CRAGUE (2015). “Xylofutur, an example of lowtech cluster in a competitiveness policy”. In : *Regional studies association*. Piacenza (cf. p. 174).
- RONCAYOLO, Marcel (1997). *La ville et ses territoires*. Gallimard (cf. p. 25).
- SALAS M., R et Storper (1993). *Les mondes de production*. Editions de l’Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Editions de l’EHESS), p. 467 (cf. p. 10).
- SAURUGGER, Sabine et Emiliano GROSSMAN (2006). *Les groupes d’intérêt. Action collective et stratégies de représentation*. Armand Colin (cf. p. 24, 117).
- SHEPPARD, Elizabeth (2014). “Problème public”. In : *Dictionnaire des politiques publiques*. T. 4. Presses de Sciences Po (PFNSP), p. 530–538 (cf. p. 61, 62).
- TADDÉI, Jean-Claude (2009). “Rôles du capital social et des réseaux relationnels au sein d’un territoire économique. Le cas du pôle de compétitivité Végépolys”. Thèse de doct. Université d’Angers (cf. p. 9).
- TALBOT, Damien (2011). “Contrôles et proximités au sein de la supply chain aéronautique”. In : *Logistique & Management* 19, p. 3–14 (cf. p. 183).
- THIBAULT, Guillaume (2008). *Quelle stratégie industrielle pour la France face à la mondialisation ?* Editions TECHNIP (cf. p. 19, 79).
- TIXIER, Julie et Luciana CASTRO GONCALVES (2008). “Les pôles de compétitivité à l’heure de l’évaluation : quel modèle de «cluster à la française»”. In : *Réalités Industrielles–Annales des Mines* (cf. p. 16).
- TIXIER, Julie et Luciana Castro GONÇALVES (2008). “Les pôles de compétitivité à l’heure de l’évaluation : quel modèle de "cluster à la française" ?” In : *Annales des Mines-Réalités industrielles*. 2. Eska, p. 103–110 (cf. p. 11).
- TORRE, André (2010). “Jalons pour une analyse dynamique des Proximités”. In : *Revue d’Économie Régionale & Urbaine* 3, p. 409–437 (cf. p. 9).
- TORRE, Andre (2014). “Développement territorial : quoi de neuf?” In : *Pouvoirs Locaux* 101.II, p. 35–38 (cf. p. 36, 399).
- VANIER, Martin (2008). “Le pouvoir des territoires. Essai sur l’interterritorialité”. In : *Anthropos*, p. 160 (cf. p. 160, 162, 163, 165, 407).
- WEIL, Thierry (2008). “L’observatoire des pôles de compétitivité”. In : *Annales des Mines-Réalités industrielles*. 2. Eska, p. 74–75 (cf. p. 122).
- WEIL, Thierry et Stéphanie FEN CHONG (2008). “Les pôles de compétitivité français”. In : *Futuribles* 342, p. 5–26 (cf. p. 16).
- WOLFE, D A et M S GERTLER (2004). “Clusters from the inside and out : Local dynamics and global linkages”. In : *Urban Studies* 41, p. 1071–1093 (cf. p. 8, 19, 69).

- YOUNES, Dima (2011). "Créer la coopération ? Les dynamiques de partenariat sur le pôle de compétitivité du plateau de Saclay". Thèse de doct. Institut d'études politiques de Paris (cf. p. 9).
- ZULIANI, Jean-Marc (2008). "Le cluster des systèmes embarqués à Toulouse : une organisation en "système local de compétences" ?" In : *Géographie, économie, société* 10, p. 327–348 (cf. p. 183–185).
- ZULIANI, Jean-Marc, Michel GROSSETTI et Guy JALABERT (2005). "L'agglomération toulousaine : un système local de compétences ?" In : *Globalisation, systèmes productifs et dynamiques territoriales. Regards croisés au Québec et dans le Sud-Ouest français*. P. 55–88 (cf. p. 183, 184).
- ZULIANI, Jean-Marc, G JALABERT et F LERICHE (2002). "Système productif, réseaux internationaux de villes, dynamiques urbaines : les villes européennes de l'aéronautique". In : *Rapport CIEU-Ministère de la Recherche et de la Technologie, 343p* (cf. p. 247).
- ZULIANI, Jean-Marc et Guy JALABERT (2005). "L'industrie aéronautique européenne : organisation industrielle et fonctionnement en réseaux". In : *L'Espace géographique* 34, p. 117–144 (cf. p. 179, 183, 184).

—

## — ANNEXE A —

---

### LISTE DES ENTRETIENS RECUEILLIS

---

Afin de préserver l’anonymat des personnes rencontrées, cette liste présente uniquement les intitulés de poste de nos interlocuteurs ainsi que la date de notre rencontre. Ces intitulés de poste sont homogénéisés et masculinisés. Ils font référence aux positions occupées au moment de l’entretien.

---

217. Le cas d’Eurobiomed n’a pas été retenu pour réaliser la typologie, mais ces entretiens ont pu enrichir nos réflexions.

TABLEAU 15 – Liste des entretiens menés dans la région Midi-Pyrénées

Pôle de compétitivité Aerospace Valley	Un président	Février 2012
	Un directeur	Octobre 2012
	Un chargé de mission	Octobre 2012
	Un chargé de mission	Octobre 2012
	Un chargé de mission	Juin 2013
	Un chargé de mission	Novembre 2013
Pôle de compétitivité Agri Sud Ouest Innovation	Un directeur	Septembre 2013
Pôle de compétitivité Cancer Bio Santé	Un ancien président	Février 2012
	Un ancien président	Octobre 2012
	Un directeur	Novembre 2012
	Un ancien directeur	Novembre 2012
	Un chargé de mission	Novembre 2012
	Un chargé de mission	Novembre 2012
Communauté urbaine de Toulouse	Un responsable de service	Février 2012
	Un chef de projets	Février 2012
	Un chef de projets	Février 2012
Conseil régional de Midi-Pyrénées	Un responsable de service	Mai 2013
	Un chargé de mission	Mai 2013
	Un chargé de mission	Mai 2013
Directe Midi-Pyrénées	Un responsable de service	Avril 2013
	Un responsable de service	Avril 2013
Draaf Midi-Pyrénées	Un responsable de service	Novembre 2013
Midi-Pyrénées Expansion	Un responsable de service	Mai 2013
Midi-Pyrénées Innovation	Un responsable de service	Mai 2013
Plateforme d'innovation e-santé	Un responsable de service	Novembre 2012



TABLEAU 16 – Liste des entretiens menés dans la région Aquitaine

Pôle Route des lasers	Un ancien directeur, directeur Alphanov	Novembre 2013
	Un directeur	Septembre 2013
	Un chargé de mission, par ailleurs directeur de Pyla	Novembre 2013
Pôle Xylofutur	Un vice-président	Décembre 2011
	Un directeur	Septembre 2013
	Un chargé de mission	Septembre 2013
	Un chargé de mission	Septembre 2013
Communauté urbaine de Bordeaux	Un chargé de mission	Décembre 2011
	Un chargé de mission	Décembre 2011
Bordeaux Unitec	Un directeur	Novembre 2013
Conseil régional d'Aquitaine	Un chargé de mission	Novembre 2013
Dirreccte Aquitaine	Un responsable de service	Novembre 2013
	Un responsable de service	Novembre 2013
	Un responsable de service	Novembre 2013
Aquitaine Développement Innovation	Un chargé de mission	Novembre 2013
Réunion entre les pôles du sud-ouest		Décembre 2012

TABLEAU 17 – Liste des entretiens menés dans la région Languedoc-Roussillon

Pôle Qualiméditerranée	Un directeur	Septembre 2012
	Un chargé de mission	Décembre 2011
	Un chargé de mission	Septembre 2012
	Un chargé de mission	Septembre 2012
	Un chargé de mission	Septembre 2012
Pôle Eurobiomed <sup>217</sup>	Un chargé de mission	Décembre 2011
	Un chargé de mission	Septembre 2012
	Un chargé de mission	Septembre 2012
Communauté d'agglomération de Montpellier	Un responsable de service	Décembre 2011
	Un chargé de mission	Décembre 2011

TABLEAU 18 – Liste des entretiens menés à Paris

Caisse des Dépôts et de Consignations, Direction du développement territorial et du réseau	Un responsable de service	Février 2012
Commissariat général à l'investissement	Un responsable de service	Octobre et décembre 2013
Association française des pôles de compétitivité	Un chargé de mission	Avril 2016

TABLEAU 19 – Liste des entretiens réalisés dans le cadre de l'étude POSU et utilisés dans le cadre de cette enquête

Communauté urbaine de Bordeaux	Un responsable de service	2009
SEM des lasers	Un directeur	2009
Communauté urbaine du grand Toulouse	Un responsable de service	2009

## ANNEXE B

---

# EXEMPLES D'INITIATIVES INTERRÉGIONALES DÉFINISSANT UN "SUD OUEST"

---

## 1 La ZEAT « sud ouest » de la DATAR en 1967

Le CGP et la DATAR privilégient ces perspectives interrégionales dès les années 1960 dans le cadre des programmations économiques du Plan. En 1967, la DATAR définit notamment des ZEAT (zone d'études et d'aménagement du territoire) en lien avec l'intégration européenne. Une ZEAT « sud-ouest » est définie et correspond à l'interrégion Aquitaine, Midi-Pyrénées, Limousin. À cette époque, les zones d'études et d'aménagement du territoire sont des périmètres interrégionaux français mis en place pour correspondre à la nomenclature d'unités territoriales statistiques (NUTS 1) de l'Union européenne. La ZEAT « Sud Ouest » correspond à la NUTS FR6.

## 2 Le plan « grand sud ouest » de Giscard d'Estaing en 1979

Le « plan grand sud-ouest » lancé par Giscard d'Estaing en 1979, les trois régions Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon se rassemblent vers la fin des années 1970 dans l'objectif commun de revendiquer la protection de leurs activités sous la menace de la concurrence des productions espagnoles et portugaises (en lien avec leur entrée dans l'Europe). (Il représente un plan de relance d'un budget de 15 milliards de francs et vise à « développer l'industrie régionale , valoriser les ressources agricoles, booster la formation et la recherche et désenclaver la région Midi-Pyrénées » (la dépêche, le 18/11/2009). Ce plan, qui

d'après certains « ressemblait plus à une précampagne présidentielle qui s'annonçait quinze mois plus tard qu'à un véritable train de mesures économiques », a été freiné par l'alternance politique de 1981, mais non abandonné. Au travers de cet exemple de réflexion interrégionale, nous soulignons que s'il est lié à la volonté des régions de se protéger face à l'ouverture de l'Union européenne, c'est bien l'État qui joue le rôle le plus important dans l'impulsion des dynamiques interrégionales.)

### **3 Les grands chantiers d'animation interterritoriale (1990) et les MIIAT (1998) de la DATAR**

Dans les années 1990, la DATAR identifie sept autres grands chantiers d'animation interrégionale de prospective dont parmi eux le grand chantier Midi-Méditerranée. Son périmètre rassemble les régions Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon et Provence Alpes Côte d'Azur. En 1994 ce périmètre est modifié pour devenir le « sud-ouest » (par opposition au « sud-est »). Ce chantier sert de référence et préfigure à la mise en place de la Mission interministérielle et interrégionale d'aménagement du territoire « grand sud-ouest »<sup>218</sup> en 1998 qui rassemble cette fois : l'Aquitaine, Midi-Pyrénées et le Limousin, avec des recoupements vers le Roussillon et les Charentes. D'après « aménager la France en 2020 » (Guigou 2000), ces régions présentent « des caractéristiques démographiques, économiques, sociales et culturelles très comparables ». La MIIAT du grand sud-ouest est placée sous la responsabilité du préfet de Midi-Pyrénées et a vocation à faire fonctionner les services de l'État en réseau à une échelle interrégionale. Elle devient un dispositif permanent et est reconfigurée en Mission d'étude et de développement des coopérations interrégionales européennes (MEDCIE) en 2003 (Perrin 2012). L'État déconcentré a donc une certaine culture de coopération dans ces régions.

### **4 Le programme interrégional IIC avec le « grand sud ouest européen » en 1997, le GECT Pyrénées Méditerranée en 2009, etc.**

En 1997, le programme communautaire interreg IIC a pour but soutenir les actions de coopération transnationale en matière d'aménagement régional (incluant la gestion des ressources en eau). Ce programme identifie sept interrégions européennes devant inciter à la coopération transnationale, dont le « Sud-ouest européen ». Ce dernier comprend les régions Midi Pyrénées, Auvergne et Limousin en France, ainsi que l'ensemble du territoire espagnol et portugais. L'investissement de ce programme pour le sud-ouest européen est estimé à près de 9 millions d'euros (dont 57,5% sont financés par la commission européenne via le FEDER, le reste étant investi par les autorités nationales ou régionales concernées).

---

218. Les MIIAT sont lancées par le CIADT du 15 décembre 1998. Elles sont constituées à l'échelle des « six grands bassins d'activités et de peuplement qui structurent l'espace français » : le grand est, le grand sud est, le grand sud ouest, l'ouest atlantique, le nord, le bassin parisien (« aménager la France en 2020 », Datar, 2000).

## ANNEXE C

---

# LE PROFIL INDUSTRIEL DU GRAND SUD OUEST : QUEL TERREAU POUR L'ÉMERGENCE DES PÔLES ?

---

« Longtemps à l'écart des grands courants d'échanges nationaux et européens, en raison notamment du " verrou " des Pyrénées, cet ensemble a connu dans les trente dernières années une modernisation économique rapide et inachevée. Ceci explique la coexistence dans chacune de ces régions d'une forte activité agricole et rurale, d'industries traditionnelles dont certaines en déclin (textile, extractions minières), de secteurs de pointe (construction aéronautique et spatiale notamment) et d'un tourisme en pleine expansion. Ceci explique aussi de profonds clivages démographiques : d'un côté une très faible densité d'ensemble et un solde naturel déficitaire, et de l'autre un développement très rapide des agglomérations et des flux migratoires positifs. » ("Le grand sud-ouest" dans Aménager la France en 2020, p. 70)

D'après ce rapport, les coopérations régionales sont « considérées comme une modalité de la recomposition polycentrique de l'espace national » (Guigou 2000, dans le polycentrisme maillé).

Dans cette partie, nous nous appuyons principalement sur les diagnostics réalisés par l'INSEE Aquitaine en 1999 et 2006 concernant le grand sud-ouest pour présenter les caractéristiques industrielles de notre terrain. Voici comment les auteurs du dossier de 1999 résument le profil industriel des deux régions Aquitaine et Midi-Pyrénées :

« Les deux régions [Aquitaine et Midi-Pyrénées] présentent des complémentarités et des spécificités organisées autour de trois axes. 1/ L'exploitation des ressources naturelles constitue la première source de richesse. Y participent l'agriculture et la valorisation des produits agricoles, la forêt, l'énergie et le tourisme. 2/ Pour des raisons historiques com-

*munes, les deux régions connaissent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale (et surtout à partir des années 1970) un développement important de la construction aéronautique et spatiale créant des synergies fortes entre les deux régions.3/ Les deux régions n'échappent pas à deux tendances de fond, communes aussi aux régions françaises (et aux économies occidentales) : La fragilisation des secteurs traditionnels tels que l'habillement, le textile, le cuir, et la tertiarisation de l'économie. » (Insee Aquitaine, 1999)*

Ainsi le grand sud-ouest est un territoire économique dynamique et homogène combinant activités rurales et industries high-tech. En termes de poids dans l'industrie française, les secteurs industriels les plus importants dans le sud-ouest<sup>219</sup> sont la construction navale, aéronautique et ferroviaire (avec 30% des emplois français), les industries du bois et du papier (avec 23% des emplois français), puis les industries des produits minéraux (19%), les industries agricoles et agroalimentaires (17,5%) et enfin l'habillement et le cuir (16%). En termes d'effectifs salariés par rapport aux effectifs salariés du grand sud-ouest, ce sont les industries agricoles et alimentaires qui dominent avec 18,5% des emplois de l'interrégion ; puis les industries des équipements mécaniques et de construction navale aéronautique et ferroviaire qui totalisent en cumulé 17,6% des emplois de l'interrégion. Les industries du bois et du papier arrivent en cinquième position avec 7,5% des emplois du grand sud-ouest (Insee Aquitaine 2006).

Ces différents secteurs sont très contrastés du point de vue de leur concentration. Les vingt plus gros établissements industriels cumulent à eux seuls 44 400 salariés, dont 25 000 en construction navale, aéronautique et ferroviaire. Les métropoles de Bordeaux et Toulouse en concentrent la plus grosse partie (Insee Aquitaine 2006). Les industries agricoles, alimentaires et forestières sont nettement moins concentrées en termes d'établissements. Ces secteurs, et particulièrement dans le sud-ouest, pâtissent d'un morcellement de la production et de difficultés d'organisation pour la mise sur le marché face à la grande distribution (ibidem).

Afin de comprendre les enjeux liés à l'émergence des pôles étudiés, un bref détour par le profil industriel de l'interrégion et les principales caractéristiques de ces industries s'impose. Quels sont les points forts du sud ouest ? Dans quel terreau industriel les pôles étudiés vont-ils émerger ?

## **L'exploitation des ressources naturelles : industries agroalimentaires et du bois papier**

Tout d'abord, avec plus d'un quart de l'emploi industriel interrégional, les industries qui tirent parti des ressources naturelles du territoire (et du terroir) sont les plus importantes.

---

219. Nous reprenons ces statistiques du diagnostic de l'INSEE Aquitaine de 2006 qui considère le sud ouest comme rassemblant les régions Midi-Pyrénées, Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Limousin et Poitou Charentes.

FIGURE 17 – Les secteurs industriels du Grand Sud-Ouest

**Les secteurs industriels du Grand Sud-Ouest**

	Effectifs salariés du Grand Sud-Ouest 2002		Taux de variation moyen annuel 1982 - 2002 (%)		Poids du Grand Sud-Ouest en France (%)
	millier	%	Grand Sud-Ouest	France	
E1- Construction navale, aéronautique et ferroviaire	46,2	8,4	1,03	- 2,05	31,9
F3- Industries du bois et du papier	41,0	7,5	- 0,86	- 1,56	22,9
F1- Industries des produits minéraux	31,5	5,7	- 1,38	- 1,93	18,7
B0- industries agricoles et alimentaires	101,1	18,4	0,88	0,39	17,4
C1- Habillement, cuir	18,7	3,4	- 6,53	- 6,15	16,0
G2- Eau, gaz, électricité	33,5	6,1	0,32	0,13	16,0
E3- Industries des équipements électriques et électroniques	32,8	6,0	- 0,25	- 0,79	14,1
F6- Industries des composants électriques et électroniques	27,2	5,0	1,23	0,72	14,0
G1- Production de combustibles et de carburants	4,5	0,8	- 7,52	- 5,69	13,5
E2- Industries des équipements mécaniques	50,4	9,2	0,13	- 0,46	11,6
C2- Edition, imprimerie, reproduction	23,5	4,3	0,04	- 1,01	11,3
C4- Industries des équipements du foyer	21,7	3,9	- 1,01	- 2,15	10,6
F5- Métallurgie et transformation des métaux	43,2	7,9	0,66	- 1,12	9,6
C3- Pharmacie, parfumerie, entretien	14,3	2,6	1,28	0,26	9,4
F2- Industrie textile	9,8	1,8	- 4,20	- 3,60	9,3
F4- Chimie, caoutchouc, plastiques	31,5	5,7	- 0,13	- 0,61	9,1
D0- Industrie automobile	18,2	3,3	0,17	- 0,80	6,3
<b>Ensemble Industrie</b>	<b>549,0</b>	<b>100,0</b>	<b>- 0,38</b>	<b>- 1,08</b>	<b>13,6</b>

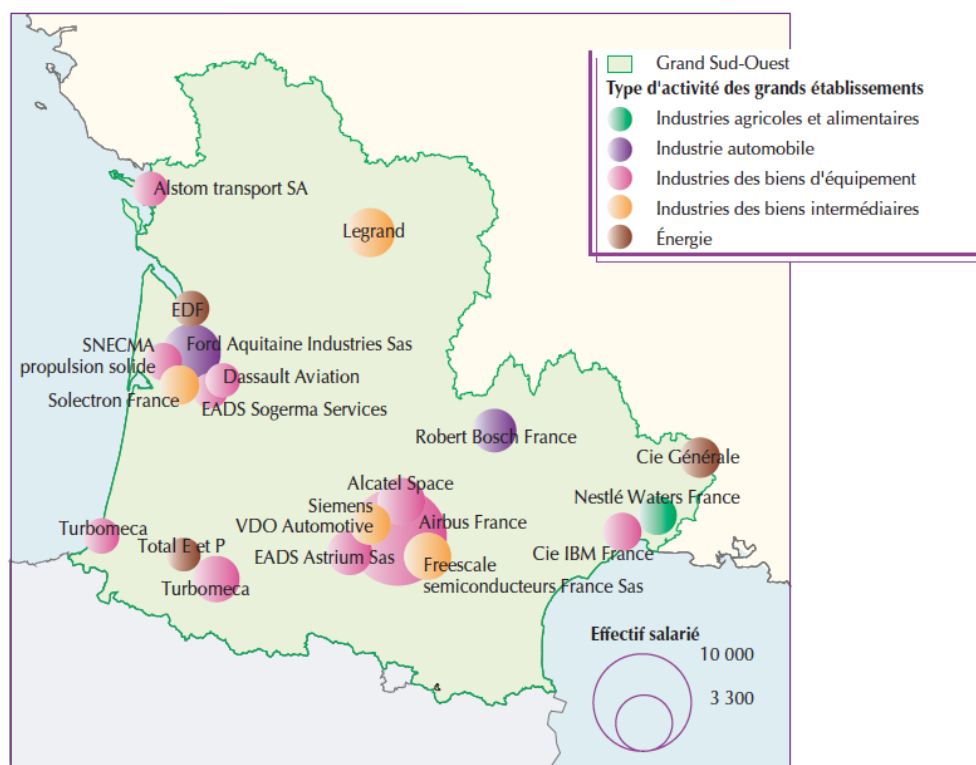
Source : Insee, estimations annuelles d'emploi

## Les industries agroalimentaires

Première et troisième régions françaises en termes de superficie, les régions Midi-Pyrénées et Aquitaine sont aussi de grandes régions agricoles. L'Aquitaine semble plus tournée vers les productions végétales (vins, maïs) et Midi-Pyrénées vers les productions végétales et animales (INSEE Aquitaine 1999). L'Aquitaine contribue à 11,6% de la valeur ajoutée nationale (grâce à sa place prépondérante dans les activités viticoles) et Midi-Pyrénées à 4,9%. L'interrégion représente par ailleurs le premier producteur français de maïs et de fruits et légumes. En termes de production animale, les deux régions sont plus orientées vers la qualité que vers la quantité (avec le canard gras en Aquitaine, les cheptels caprin et ovin en Midi-Pyrénées). Cette orientation vers les produits de qualité tend à s'organiser en label et marques déposées comme le témoignent la marque collective « canard gras origine sud-ouest certifiée » et les bannières « sud-ouest France » et « bio sud-ouest France » qui ne cessent de se développer. Elle tire profit de produits typiques du Sud Ouest bien placés dans la gastronomie française : foie gras, fromage de brebis, jambon de Bayonne, etc. Comme souligné plus haut, ces activités agroalimentaires sont peu concentrées. L'organisation de la filière repose sur un vivier de petites exploitations où l'artisanat occupe une place importante. Toutefois, quelques gros industriels se démarquent (notamment en Aquitaine) comme Labeyrie, Delpeyrat, Lindt, Lu, etc.

Les principaux industriels de Midi-Pyrénées sont :

FIGURE 18 – Les 20 plus gros industriels du Grand Sud-Ouest



Source : Insee, 2002

- dans les industries du lait et du fromage : Besnier et Danone (succursales)
- dans les entreprises régionales : AAA, caves des producteurs réunis de Roquefort
- dans le secteur de la production de fruits et légumes : Andros et Boin

Les principaux industriels d'Aquitaine sont :

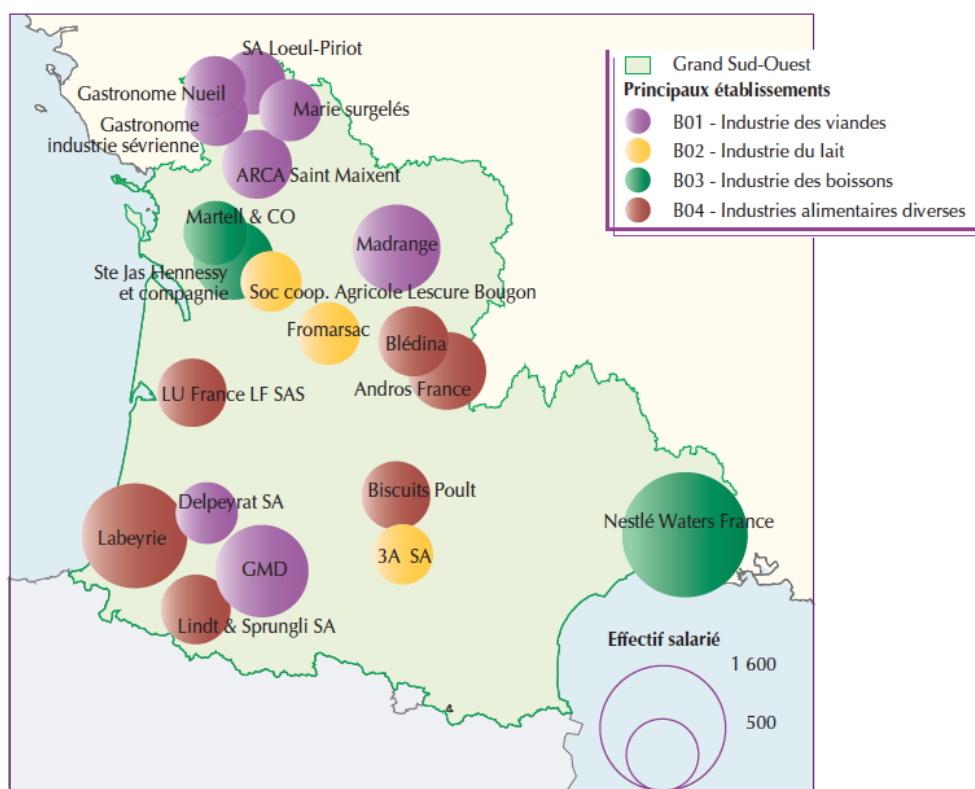
- dans le secteur de la production de viande : Arcadie Sud Ouest
- dans le secteur de la production de plats cuisinés et de la salaisonnerie : Delpeyrat, Labeyrie, GMD, jambon de Bayonne
- dans le secteur de la production de fruits et légumes : Géant vert, Bonduelle

Soulignons que ce secteur des industries agroalimentaires connaît une croissance de l'emploi plus importante dans le Sud Ouest que dans la moyenne des régions françaises. Par ailleurs, les emplois sont plus féminisés (42%) dans les industries agroalimentaires que d'autres secteurs industriels (28%). On compte également une forte proportion de jeunes. Ainsi, ces industries agroalimentaires du Sud Ouest disposent de réels atouts, mais subissent deux handicaps majeurs : leur éloignement des grands centres de consommation du nord de l'Europe et la faible concentration de leur système productif<sup>220</sup> (INSEE Aquitaine 2006).

220. En France 1/3 des salariés sont employés par des entreprises de moins de 20 salariés. Cette proportion atteint 40% en Aquitaine et 46% en Midi-Pyrénées.



FIGURE 19 – Les 20 plus gros établissements des industries agricoles et alimentaires du Grand Sud-Ouest



Source : Insee, 2002

## Les industries « bois – papier » concentrées en Aquitaine

L'Aquitaine est la région la plus boisée de France. Elle représente 13% du total national de volume de bois sur pied et 6 et 6,5% de la valeur ajoutée nationale respectivement pour le papier/carton et le bois/meubles. La forêt occupe 45% du territoire d'Aquitaine et 74% de cette surface forestière globale concerne le massif des Landes de Gascogne (constituée principalement de l'essence pin maritime). Elle représente l'une des plus grandes forêts cultivées d'Europe. Elle est privée à 80% et utilisée à des fins productives par de nombreux sylviculteurs (morcellement des parcelles). Sa gestion est certifiée PEFC<sup>221</sup> (sur la base de critères de gestion durable, en lien avec le sommet de Lisbonne) (Bergouignan 2011). Les activités économiques qui dépendent de la forêt d'Aquitaine (c'est à dire celles liées à sa gestion, son entretien et sa protection) représentent 34 000 emplois « répartis sur l'ensemble du territoire [d'Aquitaine] et qui représentent une contribution prépondérante à l'activité économique des zones rurales » (Bergouignan 2011 p. 6). Le secteur du bois papier est ainsi le 2e employeur industriel d'Aquitaine (après l'agroalimentaire). Grâce à la présence de la forêt et son exploitation de longue date, de gros établissements industriels orientés vers la

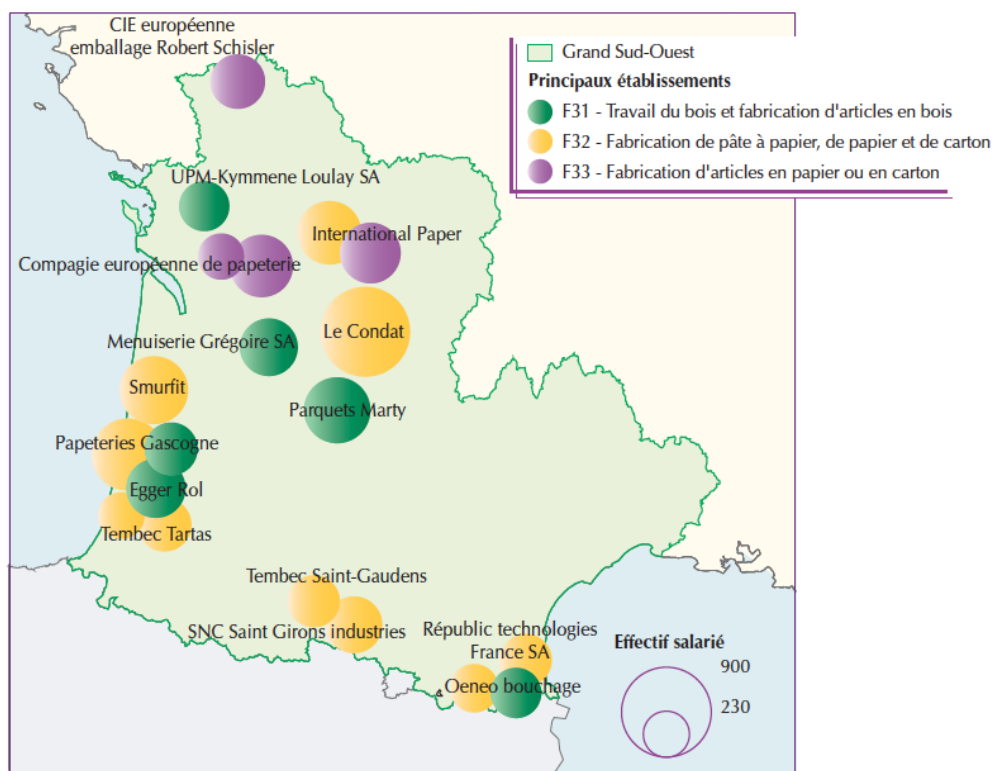
221. PEFC : document cadre définissant une politique de gestion durable de la ressource à adopter. Il s'agit d'un « référentiel technique régional » définissant des règles diffusées à l'ensemble des organisations de la filière (Bergouignan 2011).

fabrication de papiers et de cartons sont implantés dans la région. Ce secteur (papier/carton) contraste avec celui de l'exploitation forestière dans le sens où il est caractérisé par une forte concentration et internationalisation des établissements (« où les cours mondiaux de la pâte à papier influencent la rentabilité des établissements ») (ibidem). Nous aborderons les caractéristiques propres à ces filières en présentant le contexte de l'émergence du pôle Xylofutur en deuxième section.

Parmi les activités de la transformation, on souligne une prédominance de la filière bois vis-à-vis de la filière carton. Elle concentre les 3/4 des salariés et les 9/10 des établissements.

- La filière bois regroupe les activités de : travail du bois (sciage, rabotage, imprégnation) et la fabrication d'article en bois (menuiseries, charpentes, panneaux, etc.). Il s'agit notamment des sociétés : les parquets Marty, Egger Roll, la menuiserie Grégoire SA, Smurfit Rol Pin, Oeneo bouchage, etc.
- La filière papier carton est plus internationalisée et plus concentrée. Elle concerne 1/4 des salariés et trois types d'activité différents : la fabrication de papier et carton (sociétés Le Condat, papeteries de Gascogne, Compagnie européenne de la papeterie, Tembec, Smurfit, International paper), l'industrie du carton ondulé (société Hugues Nicollet et Otor Godard) et la fabrication de cartonnages.

FIGURE 20 – Les 20 plus gros établissements des industries du bois et du papier du Grand Sud-Ouest

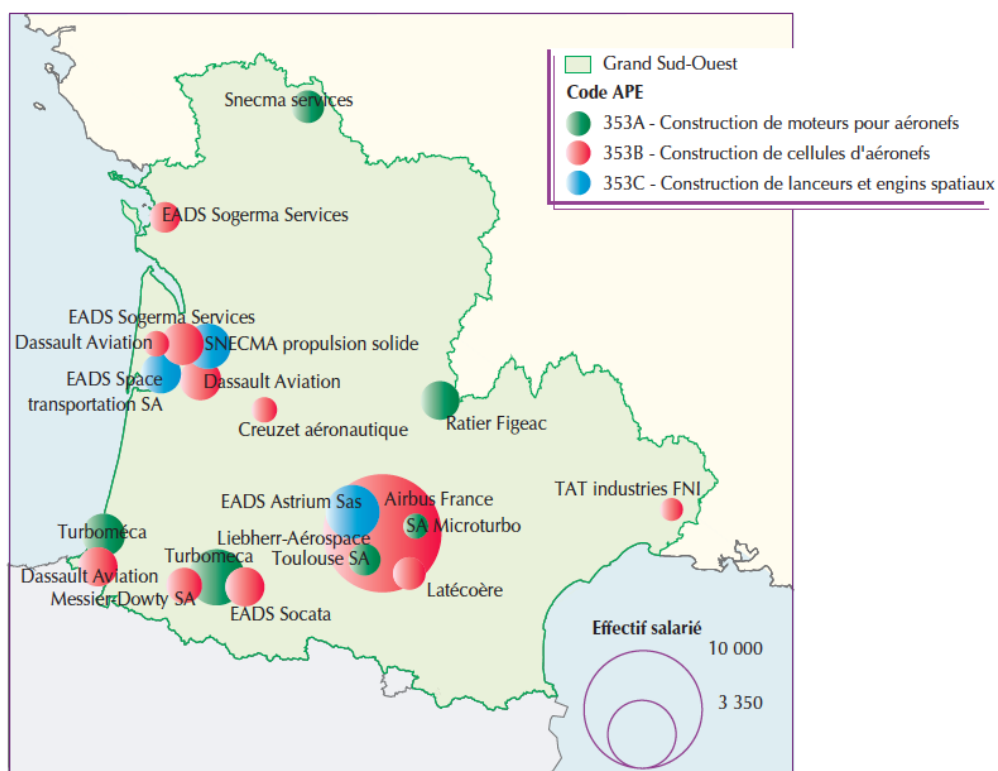


Source : Insee, 2002

## Les industries aérospatiales

L'importance des filières aéronautique et spatiale dans le grand sud-ouest est due à l'implantation historique d'Airbus à Toulouse et de grands centres de recherche dans le spatial (le CNES). Airbus partage avec Boeing le marché mondial des avions de lignes, moyens et longs courriers depuis les années 2000. Son ancrage territorial dans le sud-ouest est fort. Les effectifs salariés du secteur sont passés de l'ordre de 30 000 salariés dans les années 1980 à 43 000 en 2007 pour la seule région Midi-Pyrénées (Zuliani Jalabert 2012).

FIGURE 21 – Les 20 plus gros établissements constructeurs du secteur aéronautique et spatial du Grand Sud-Ouest



Source : Insee, DADS 2002

### Une brève histoire de l'aéronautique dans le Sud-Ouest

La présence de ce système productif organisé autour d'Airbus à Toulouse (et dans le Sud Ouest) est liée à l'histoire de l'aéronautique et de la politique industrielle du XXe siècle, partant du premier conflit mondial où se développe l'industrie de l'aéronautique (en lien avec les activités militaires qu'elle pouvait développer – renseignement, bombardement) aux Trente Glorieuses avec le développement d'une industrie aéronautique tournée vers le civil. Très brièvement, pourquoi existe-t-il une telle implantation des activités aéronautiques et spatiales dans le sud ouest ?

En ce qui concerne le choix de Toulouse (pour l'implantation d'Airbus notamment), celui-ci semble lié à l'histoire de l'implantation de Pierre Georges Latécoère qui fonde en 1918 la société des lignes Latécoère, puis la compagnie générale Aéropostale à Toulouse Montaudran (cette société a participé au développement de l'aéronautique civil avec le lancement des lignes aériennes entre la France et le Sénégal, connue pour ses pilotes St Exupéry et Mermoz).

Bordeaux est aussi le berceau de plusieurs sociétés dans le domaine, mais avec une tonalité plus militaire. La société aéronautique du Sud Ouest de Bordeaux Mérignac, les usines de construction aéronautique de Bordeaux Mègles, la société aérienne bordelaise et de la société Lioré et Olivier de Rochefort fusionnent dans la SNCASO (Sociétés nationales des constructions aéronautiques du Sud Ouest) en 1937, lors des nationalisations imposées pour les usines d'armement aéronautique en France. Les mouvements de concentrations se poursuivent ensuite avec la fusion SNCASO/SNCASE dans la société Sud Aviation, qui fusionnera avec Nord Aviation et la SEBER pour fonder la Société Nationale Industrielle aérospatiale (SNIAS) en 1970.

La structuration de la filière aéronautique en France est marquée par la nationalisation et une forte concentration, comme de nombreuses industries françaises au moment des Trente Glorieuses. Toutefois, elle semble également très tournée vers l'Europe, et ce dès les années 1970, ce qui singularise cette filière. En effet, au même moment où se crée Aérospatiale en France en 1970 (qui devient l'unique société nationale industrielle aéronautique), un Groupement d'intérêt économique (GIE) européen se met en place : Airbus Industries. Il rassemble la société française, et les différents constructeurs aéronautiques de Grande-Bretagne (British Aerospace), de la RFA (DASA), et plus tard d'Espagne (CASA). L'objectif de ce groupement est de concurrencer les Américains qui jouissent d'un quasi-monopole avec Boeing et McDonnell Douglas. Les volontés politiques des nations européennes et le rapprochement entre de Gaulle et Adenauer vont favorablement participer à ce regroupement. Toulouse est à ce moment considéré comme le centre de ces coopérations. Le siège du GIE s'y installe (Zuliani Jalabert 2005).

Aérospatiale et Matra se rassemblent dans l'objectif de restreindre la part de l'État dans la nouvelle société (préalable au regroupement européen en 1999).

Ainsi en 1999, les industries aérospatiales européennes se restructurent avec la création de la firme EADS (European Aeronautic Defence and Space company), entreprise de droit privé qui siège à Amsterdam. Elle se compose de quatre divisions : espace/militaire/hélicoptère/airbus. Airbus Industries devient AIC (Airbus Integrated Company), représentant 60% des activités d'EADS et 75% de ses résultats financiers en 2003, son siège reste à Toulouse (Jalabert Zuliani 2005). « *La firme Airbus sous sa forme définitive dispose à partir de 2002 de l'ensemble des établissements qui relevaient des anciennes entreprises nationales, soit au total 42 000 salariés, tant bureaux d'études que sites de production. AIC a désormais une complète autonomie de gestion* » (Ibid.).

Dès 2000, les gammes d'avions d'Airbus concurrencent Boeing, tandis que McDonnell Douglas abandonne. En avril 2004, l'assemblage de l'A380 se réalise à Toulouse. Il s'agit du plus grand projet d'avion civil du monde. (Une littérature foisonnante existe sur ce sujet (Jalabert, Zuliani, 2009) et (Muller 1989) notamment).

Le secteur de l'aéronautique et de l'espace est fortement structuré autour de « l'entreprise étendue » que représente Airbus (Jalabert Zuliani 2005). En effet, Airbus en tant qu'« architecte et intégrateur d'avions civils et d'appareils militaires de transport » suscite le développement de nombreux partenaires (à Toulouse et dans le Sud Ouest en général) qui lui fournissent des équipements complets d'avions ou des services. On appelle alors « entreprise étendue » l'ensemble rassemblant Airbus, ses systémiers privilégiés (fortement dépendants des commandes d'Airbus), ainsi que les sous-traitants et les centres de recherche et d'essais partenaires (ibidem.). « *Airbus, tout en conservant la maîtrise des activités dites de cœur de métier (conception générale, maîtrise globale de technologies clés dans les systèmes embarqués électroniques et informatiques, les systèmes de propulsion ou d'air, l'assemblage final et les essais au sol ou en vol) a confié à des partenaires de premier rang, désignés « tiers one » ou systémiers, la réalisation de sous ensembles techniques complets, avec leur financement, y compris la R&D afférente. En contrepartie de ces engagements, les fournisseurs reçoivent l'assurance de la production en série de ces sous-ensembles et de leur maintenance* » (Jalabert Zuliani 2012). Les principaux systémiers sont :

- Goodrich pour l'assemblage et les essais roues, freins, sondes ;
- Liebherr pour le train avant ;
- Ratier Figeac pour les systèmes de mini-manches ;
- Thalès pour les grands systèmes d'avionique ;
- Rockwell Collins pour des applications plus ciblées ;
- Certaines filiales de Safran comme Snecma pour les moteurs, Labinal pour les systèmes de câblage électrique, Technofan pour les refroidisseur de frein et système de ventilation, etc.

Ces constructeurs représentent 37 000 salariés en 2003 dans les régions Aquitaine et Midi-Pyrénées.

En outre, ces systémiers sont eux-mêmes donneurs d'ordre et travaillent tout comme Airbus avec de nombreux sous-traitants de l'aéronautique et du spatial. Les sous-traitants sont d'après l'INSEE les établissements dont l'activité dépend au moins en partie des commandes du secteur (par des donneurs d'ordre). Parmi ces sous-traitants, on souligne une forte concentration à Toulouse des entreprises dédiées :

- aux systèmes embarqués, c'est-à-dire aux « technologies logicielles à forte criticité » (Jalabert Zuliani 2012).
- aux activités informatiques de haut niveau (par exemple Eurogiciel qui compte 800 salariés)
- à l'ingénierie de la conduite de projets avec des sociétés comme Sogéclair et Aéroconseil, en lien avec la présence du siège d'Airbus qui emploie près de 3000 personnes. (ibidem.)

Ainsi, de nombreux chercheurs n'hésitent pas à parler de « système local de compétences » (Grossetti, Zuliani, Guillaume) (Zuliani Jalabert 2005) comme nous le développerons au moment de parler du contexte d'émergence d'Aerospace Valley.

Dans les régions Aquitaine et Midi-Pyrénées, plus de 550 établissements sont dépendants des commandes du secteur aéronautique et spatial. Cette dépendance est par ailleurs plus forte en Midi-Pyrénées où ces commandes représentent la moitié du chiffre d'affaires des établissements liés au secteur (contre 1/4 en Aquitaine). En Midi-Pyrénées, ils sont concentrés autour de Toulouse. En Aquitaine, les établissements sont relativement concentrés autour de Bordeaux, mais aussi autour de la conurbation Pau Bayonne Anglet Biarritz. Tous ces établissements travaillent en général pour des donneurs d'ordre de la région. Soulignons que les établissements d'Aquitaine travaillent plus pour des donneurs d'ordre midi-pyrénéens que l'inverse. Tandis que ce sont les clients à l'exportation qui pèsent le plus lourd dans le chiffre d'affaires des établissements midi-pyrénéens (22%). Pour les établissements de plus de 500 salariés, l'étranger représente près de 40% des activités. Ces établissements font 20% de leur chiffre d'affaires avec les États-Unis ou l'Union européenne (INSEE Aquitaine 2006). Le Sud Ouest (et en particulier l'aire toulousaine) est ainsi fortement dépendant de la santé et du bon niveau de commande de cette industrie, et ce pour deux raisons principales. La première concerne le poids de la filière dans l'emploi interrégional. La seconde concerne l'image de ville technologique que véhicule Toulouse et qui participe fortement à son attractivité. Cette dépendance implique et favorise une certaine attention des représentants du territoire aux industriels de la filière (qu'ils soient de l'Etat (préfecture et services déconcentrés) ou des collectivités (élus et techniciens)). Par exemple, la région et la Direccte Midi-Pyrénées (avec d'autres partenaires institutionnels comme la CCI) n'hésitent pas à monter des actions collectives entre ces différentes entreprises du domaine afin de les inciter à rester compétitives, à organiser des alliances, à créer du lien. Ainsi, d'après Jean-Marc Zuliani, géographe spécialiste de cette question, « *l'interpénétration entre la grande entreprise, les représentants de milieux économiques et les gestionnaires locaux et régionaux est fortement prégnante* » et connaît « *des logiques évolutives d'imbrications de plus en plus poussées entre acteurs de l'urbain et acteurs économiques* » (Zuliani 2015).

## **Les activités hautement technologiques et de recherche dans le GSO**

Enfin, et au-delà de ces filières industrielles majeures, d'autres secteurs investissant fortement dans la recherche et l'innovation représentent des terreaux favorables pour les pôles de compétitivité. Pour l'INSEE, « l'industrie » et « la recherche » font l'objet de deux chapitres différents dans le diagnostic réalisé sur le Grand Sud Ouest. Ce n'est que dans le chapitre « recherche » que l'on mesure l'importance de la filière santé dans le Grand Sud Ouest.

En 2001, la DIRD (dépenses intérieures de recherche et développement) du Sud-ouest élargi (dont les principaux pôles de recherche sont Toulouse, Bordeaux et Montpellier) représente 4,2 milliards d'euros (recherche privée et publique confondue), soit plus de 13% de la DIRD de la France et près de 25% de la DIRD des régions de province (INSEE Aquitaine 2006). Ce secteur de la recherche correspond à plus de 45 000 ETP en 2001 soit 13% des effectifs nationaux et 20% des effectifs de province. L'interrégion est par ailleurs caractérisée

par le poids important de la recherche publique<sup>222</sup>. Cette singularité s'explique par l'importance de la présence des établissements publics de recherche comme le CNRS, l'INSERM et l'INRA.

En Midi-Pyrénées, la recherche publique est assurée par :

- 4 universités (toutes à Toulouse)
- 3 EPST (CNRS, INRA, INSERM)
- 2 EPIC (CNES et l'ONERA)
- 11 écoles d'ingénieurs (dont 8 publics, relevant de différents ministères, et 3 privées)
- 3 établissements publics administratifs (IEP, CNRM, Centre JF Champolion)

En Aquitaine, elle est assurée par :

- 5 universités (dont quatre à Bordeaux et une à Pau)
- 4 EPST (CNRS, INRA, INSERM et Cemagref)
- 1 EPIC (CEA)
- 3 écoles d'ingénieur (sous tutelle de l'Éducation nationale) (ibidem.)

Côté recherche privée, en 2001, les entreprises du Sud Ouest consacrent 2,3 milliards d'euros à la R&D, soit 11% de la DIRD privée en France métropolitaine (et 20% si l'on retire l'IDF qui tire les chiffres vers le haut). Soulignons que la part de recherche privée est en forte augmentation. Depuis dix ans, elle progresse de 44% (contre 42% pour la province) et ses effectifs de 26% (contre 23% pour la province). Par ailleurs, cette recherche privée semble relativement concentrée. Trois secteurs en concentrent à eux seuls plus de 60% :

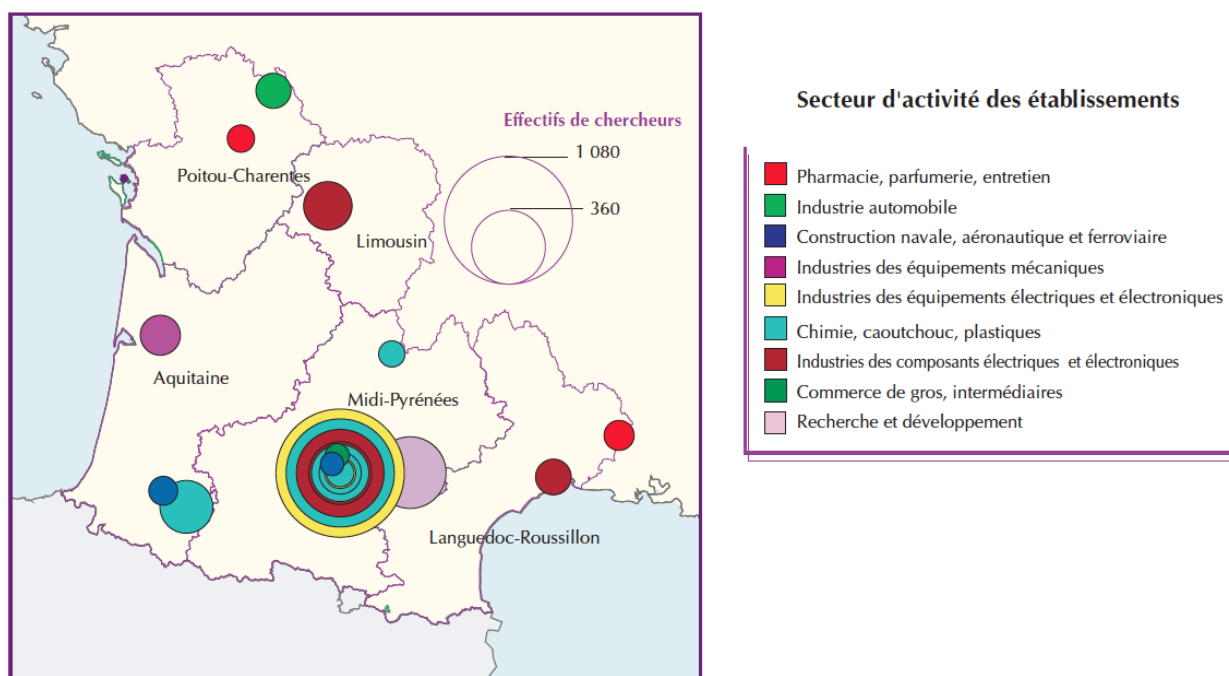
- la construction navale, aéronautique et spatiale (avec 34,7%)
- L'industrie pharmaceutique (avec 16,7%)
- La fabrication d'instruments médicaux, de précision et d'optique (10,5%)

Ainsi, nous soulignons que les secteurs de la santé ont un poids important dans les activités de recherche de l'interrégion. Les 20 entreprises qui emploient le plus de personnels pour la R&D concentrent 72% des DIRD privée et 2/3 des effectifs (dont 59% des chercheurs).

---

222. D'après le diagnostic de l'INSEE, 46% de la DIRD émane du secteur public (alors que cette proportion représente 36% dans les autres régions de provinces et 34% si on inclut l'IDF). Même observation pour les effectifs (INSEE Aquitaine 2006).

FIGURE 22 – Les principaux établissements de recherche dans le Grand Sud-Ouest



Source : ministère de l'éducation nationale et de la recherche (DEP), 2001