



CERNA WORKING PAPER SERIES

Pôles de compétitivité : où en sommes nous ?

Thierry Weil

Working Paper 2009-05

**Cerna, Centre d'économie industrielle
MINES ParisTech
60, boulevard Saint Michel
75272 Paris Cedex 06 – France
Tél. : 33 (1) 40 51 90 00**

November 2009

Pôles de compétitivité : où en sommes nous ?

Thierry Weil, Observatoire des pôles de compétitivité, novembre 2009

Quatre ans après la labellisation des premiers pôles de compétitivité, il est beaucoup trop tôt pour observer des résultats en termes de performance économique des territoires, l'observation historique des clusters étrangers montrant qu'il faut souvent plusieurs décennies pour obtenir des effets significatifs. On peut cependant regarder comment les différents pôles de compétitivité ont élaboré leur stratégie, défini leurs thématiques, les acteurs concernés et les objectifs collectifs visés, rassemblé ou non les participants et ressources nécessaires, entrepris différents types d'action, mis en place des règles et des dispositifs pour gouverner les relations entre participants et avec diverses parties prenantes, et des instruments pour piloter les actions entreprises.

Nous allons expliquer pourquoi l'étude de la dynamique des pôles de compétitivité est particulièrement intéressante, mais aussi pourquoi elle est aussi difficile, avant de présenter le dispositif que nous avons mis en place pour tenter de surmonter ces difficultés, de discuter quelques résultats préliminaires obtenus grâce à notre démarche et de présenter quelques chantiers en cours.

>>>

1	Quelques perspectives sur les pôles de compétitivité	4
1.1	Des anarchies organisées	4
1.2	Des méta-organisations évolutives	5
1.3	Des réseaux	5
1.4	Des dispositifs territoriaux	5
1.5	Des parties prenantes externes très impliquées	5
1.6	Figures libres et figures imposées	6
1.7	Nécessité de mobiliser simultanément ces perspectives	6
2	Quelques difficultés pour observer les pôles.....	6
2.1	Un accès au terrain difficile	6
2.2	Un manque de grille commune de caractérisation du contexte	6
2.3	Des données peu disponibles, peu fiables ou difficiles à exploiter	7
2.4	Multiplicité des niveaux d'action et d'observation et interférences	8
3	Une tentative de création d'un dispositif d'observation original	9
3.1	Historique de l'observatoire	9
3.2	Émergence d'un réseau de chercheurs	9
3.3	Premiers travaux réalisés	10
4	Premières observations	10
4.1	Jusqu'où l'État est-il capable de piloter une politique « bottom-up » ?	10
4.2	Une normalisation de la doctrine chemin faisant	11
4.3	Évaluer, élaguer, réorienter	11
4.4	Différents processus d'apprentissage enchevêtrés	11
5	Les chantiers en cours et projets	12
5.1	Typologie des pôles	12
5.2	L'apprentissage des différents acteurs	13
5.3	Les tableaux de bords de pilotage des pôles	13
5.4	La gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences	13
5.5	Les pôles au service de la construction de nouveaux réseaux	13
5.6	Comparaisons internationales	14
6	Références	14

1 Quelques perspectives sur les pôles de compétitivité

Les pôles de compétitivité associent des acteurs qui n'ont souvent pas l'habitude de travailler ensemble, voient un enjeu collectif à unir leurs efforts et y sont incités par l'espoir de financements publics, mais précisent chemin faisant les objectifs et le contenu de leurs actions. Les opportunités qu'ils peuvent saisir et les obstacles qu'ils doivent surmonter dépendent des ressources disponibles sur le territoire, des caractéristiques de leur secteur économique, des traditions de coopération. Les membres des pôles, les collectivités territoriales qui les soutiennent, les administrations qui financent les projets, expriment des attentes diverses et parfois contradictoires, ce qui rend la gouvernance des pôles et le pilotage des actions qu'ils entreprennent problématiques.

1.1 Des anarchies organisées

Cohen, March et Olsen (1972) définissent les anarchies organisées comme des organisations présentant trois caractéristiques :

- des objectifs incertains ou incohérents
- une technologie floue
- une participation fluide

Ils modélisent les caractéristiques des processus de décision au sein de telles entités et valident leurs prédictions sur de nombreux exemples (March & Olsen 1976, March 1988). Les pôles de compétitivité présentent à l'évidence les trois caractéristiques de ce type d'organisation :

- Les pôles ont de multiples objectifs (favoriser le développement des entreprises du territoire, augmenter le niveau de collaboration entre les acteurs locaux, stimuler l'innovation, freiner les délocalisations et attirer les entreprises d'autres territoires, développer l'emploi, créer une zone d'excellence de niveau mondial sur une thématique, assurer un développement harmonieux et équitable du territoire,...). Les diverses parties prenantes ont des sensibilités particulières à tel ou tel objectif et s'il n'y a pas forcément d'incompatibilité manifeste, il y a en pratique des conflits de priorités.
- La manière de construire des écosystèmes de croissance fait l'objet de débats. Différentes expériences étrangères suggèrent différents modèles dont il est difficile d'apprécier lesquels sont les plus adaptés aux spécificités locales.
- Les participants et parties prenantes (chef d'entreprises, chercheurs, élus,...) sont investis dans de multiples actions et consacrent au pôle une énergie et des ressources fluctuantes, en fonction de la conviction qu'ils ont que le pôle sert utilement des objectifs auxquels ils adhèrent, mais aussi d'autres urgences auxquelles ils doivent faire face.

La théorie et les observations montrent que les décisions prises dans les anarchies organisées dépendent largement de l'ordre dans lequel se présentent les problèmes à résoudre, les solutions envisageables, les occasions de décider et les participants, que beaucoup de décisions sont difficiles à prendre (les problèmes restant longtemps irrésolus), que le pouvoir formel compte moins que la persistance et l'assiduité, etc. Les pôles de compétitivité devront donc tenter de mettre en place des conditions de fonctionnement (gouvernance et pilotage) permettant de surmonter les mécanismes qui limitent l'efficacité de ce type d'organisations (Fen-Chong, 2009).

1.2 Des méta-organisations évolutives

Comme les associations d'entreprises ou d'États, les pôles de compétitivité sont des méta-organisations, constituées d'organisations structurées. Ces méta-organisations n'ont pas de pouvoir hiérarchique fort sur les organisations membres, qui acceptent quelques règles de participation mais restent libres de s'impliquer ou non dans les différentes actions. Ahrne et Brunsson (2008) ont étudié les problèmes spécifiques de ces situations, où la grande indépendance des membres oblige à négocier laborieusement chaque nouvelle action commune.

Les pôles sont constitués autour d'un projet initial appelé à se préciser et à évoluer lors des interactions entre les constituants du pôle. Ces évolutions entraînent des changements de périmètre (certains nouveaux acteurs sont attirés par le pôle, d'autres n'y trouvent plus un intérêt suffisant), qui provoquent des réorganisations de la gouvernance et des adaptations des instruments de pilotage. Chabault (2009) a étudié les dynamiques de co-évolution des trajectoires des pôles et de leur gouvernance. Fen-Chong (2009) parle de pilotage « chemin faisant » et d'émergence de la gouvernance.

1.3 Des réseaux

Ni structures organisées hiérarchiquement, ni marchés, les réseaux associant des acteurs interdépendants dans des transactions répétées ont été abondamment étudiés, notamment depuis leur caractérisation par Walter Powell (1990). Cependant, comme le remarquent Provan et Kenis (2008, 2009), la plupart des études portent sur les motivations et les bénéfices d'un acteur focal du réseau ou sur les relations dyadiques entre certains acteurs. Ces auteurs expliquent le besoin d'étudier la performance du réseau dans son ensemble (et non seulement des acteurs au sein d'un réseau) et que l'idéal serait de disposer d'un ensemble de réseaux ayant des missions et des caractéristiques assez semblables pour pouvoir observer l'impact des quelques facteurs sur lesquels ces réseaux présentent des différences résiduelles (nombre de membres, choix de gouvernance, etc.). Un des rares cas exploitables que les auteurs ont pu étudier est celui des agences de santé britanniques (agences territoriales exerçant la même mission de mise en réseau des acteurs de soin). Les pôles de compétitivité constituent eux aussi un ensemble de 71 réseaux ayant des missions nominales et un environnement institutionnel (procédures de financement) en partie identiques. Ils constituent donc un bon exemple de ces rares terrains que Provan et Kenis appellent à étudier.

1.4 Des dispositifs territoriaux

La proximité physique des acteurs des pôles de compétitivité permet de nombreux contacts informels ou inscrit les collaborations dans un univers social local où ils ont d'autres occasions de se rencontrer. L'ancrage territorial des acteurs permet le développement d'externalités positives de concentration (main d'œuvre qualifiée dans le domaine du pôle, réseau de fournisseurs de service ou de sous-traitants, ressources et connaissances disponibles pour résoudre des problèmes techniques, expérimenter des innovations dans les compromis architecturaux, ...). Le fait que la présence d'un cluster soit une ressource en partie publique du territoire et un facteur d'attraction des agents économiques encourage les collectivités territoriales à s'impliquer dans le développement des pôles pour valoriser leur territoire.

1.5 Des parties prenantes externes très impliquées

Les théoriciens de la gouvernance distinguent en général les membres d'une organisation et des parties prenantes externes plus lointaines de ses centres de décision. Dans le cas des pôles, les collectivités qui supportent le pôle et les agences et services de l'État qui le financent sont souvent des interlocuteurs plus présents et plus constants que certains membres périphériques,

bien qu'elles soient parfois absentes de la gouvernance officielle (les collectivités sont représentées dans les instances de direction de certains pôles), ce qui donne d'autant plus de poids aux « comités des financeurs ».

1.6 Figures libres et figures imposées

Si tous les pôles tentent de mener à bien des projets d'innovation collectifs, en revanche ils consacrent des efforts très variables aux autres tâches d'animation : réflexion sur l'évolution de la stratégie collective et les feuilles de routes, création de ressources communes, animation des acteurs autour des thématiques choisies, actions en faveur des PME, cartographie des ressources, promotion internationale du pôle, relations avec les autres clusters européens ou étrangers travaillant sur des thématiques proches, gestion prévisionnelle des compétences, mise en place de filières de formation... Le choix des tâches comme de la manière de les piloter est révélateur des caractéristiques de l'environnement et de la gouvernance de chaque pôle (Fen-Chong, 2009) et évoluent au cours de la vie du pôle.

1.7 Nécessité de mobiliser simultanément ces perspectives

Les effets d'un pôle de compétitivité dépendront de tous les aspects cités précédemment. Les externalités positives de concentration peuvent être très différentes d'un secteur à l'autre et parfois contrebalancées par des externalités négatives ou une vulnérabilité face à une crise sectorielle (Duranton & al. 2008). Les réseaux sur lesquels repose le pôle peuvent être plus ou moins faciles à activer, bénéficier ou non d'une tradition de coopération déjà ancienne, etc.

Aussi les points de vue des chercheurs en gestion ou en sciences politiques, des sociologues, des économistes, des géographes voire des historiens doivent être mobilisés pour comprendre les dynamiques spécifiques des pôles de compétitivité, si l'on veut réduire le risque de passer à côté d'un facteur explicatif déterminant.

2 Quelques difficultés pour observer les pôles

À ce besoin d'une approche multidisciplinaire s'ajoute un certain nombre de difficultés pour observer les pôles au niveau local (micro) ou de la politique d'ensemble (macro) que nous allons maintenant évoquer.

2.1 Un accès au terrain difficile

Les acteurs impliqués dans l'organisation des pôles sont sollicités de toute part par un dispositif de gouvernance local complexe et une multiplicité de parties prenantes dont chacune exige des comptes sous des formats divers. Le chercheur n'est donc pas toujours bienvenu, d'autant que certaines questions qu'il pose rappellent fâcheusement celle des procédures d'évaluation lourdes et parfois frustrantes auxquelles sont soumis les pôles. Par ailleurs le dispositif de pilotage public est dispersé entre plusieurs administrations (DGCIS, DIACT, ministères techniques, Groupe de travail interministériel) liées entre elles et vis-à-vis des pôles par des accords de confidentialité stricts, ce qui rend l'accès à leurs données difficile.

2.2 Un manque de grille commune de caractérisation du contexte

Même lorsqu'une recherche de terrain est entreprise, elle ne s'intéresse en général qu'à certains aspects du contexte ou du fonctionnement du pôle, selon le point de vue du chercheur ou de l'équipe qui mène les investigations.

Le chercheur a donc un problème de validation/ généralisation de ses observations et de comparaison avec d'autres études de cas.

Quant à celui qui voudrait exploiter le matériau secondaire constitué par diverses monographies, il découvre rapidement que les investigateurs ont regardé des aspects différents d'un pôle à l'autre et qu'il est difficile de comparer deux contributions.

Il faudrait pour surmonter ces difficultés savoir caractériser le contexte des pôles (Storper, 2009). C'est pourquoi nous avons proposé un plan type d'étude d'un pôle de compétitivité et une série d'indicateurs qualitatifs et de questions ouvertes à renseigner (Fen-Chong & al., 2008).

2.3 Des données peu disponibles, peu fiables ou difficiles à exploiter

Une alternative aux approches monographiques est l'utilisation de données quantitatives sur les ressources et les productions d'un pôle. Nos expériences avec différentes tentatives de tableaux de bords nous ont conduit à une grande prudence, dont nous allons présenter quelques raisons.

2.3.1 Difficulté de caractériser le périmètre et la production du pôle

La plupart des sources statistiques utilisées pour caractériser les pôles ou leur potentiel, conçues pour d'autres usages, posent des problèmes de périmètre et de définition :

- Les indicateurs sur le potentiel de recherche et d'innovation sont en général disponibles au niveau de la région administrative, qui recouvre mal le territoire du pôle.
- Les indicateurs scientifiques sont en général agrégés par grand domaine scientifique (par exemple « sciences pour l'ingénieur ») ce qui recouvre mal le périmètre thématique scientifique du pôle.
- Les indicateurs de production technologique sont en général agrégés par famille technologique de la nomenclature des offices de brevet, ce qui recouvre mal le périmètre thématique technique du pôle. Par exemple les techniques pertinentes pour le pôle Mer Bretagne, dont les thématiques portent sur la biologie marine, la halieutique, la construction navale, la surveillance de l'espace maritime concernent un nombre de classes de brevets important, mais beaucoup des brevets de ces classes sont sans rapport avec les projets du pôle.
- Les indicateurs portent en général sur la production d'ensemble de toutes les organisations membres du pôle (ou a minima de leur implantation locale), alors que souvent de nombreux membres de ces institutions travaillent sur des objets sans rapport avec le pôle. Ainsi un tableau de bord sur un pôle du Sud-Ouest comptabilise tous les brevets et bourses CIFRE d'un laboratoire francilien membre du pôle, bien que la plupart de ces brevets et bourses ne concerne pas les sujets de collaboration avec le pôle.

Ces difficultés ne sont pas insurmontables et l'Observatoire des sciences et des techniques peut produire des indicateurs pertinents, au prix d'une étude préalable du périmètre précis de chaque pôle, ce qui représente un travail important et suppose souvent une participation active du pôle. Il semble d'après quelques estimations préliminaires que les indicateurs qui seraient obtenus ainsi soient très différents de ceux des tableaux de bords publics publiés jusqu'ici, ce qui traduit l'impact des difficultés signalées précédemment.

2.3.2 Difficulté de caractériser les ressources spécifiques

Si la politique des pôles de compétitivité a imposé de nouvelles règles du jeu pour l'attribution de financements publics, elle n'a pas profondément remis en cause la géographie des destinataires. On peut comparer l'argent arrivant à Minalogic par les nouvelles procédures aux financements récurrents de Minatec des années précédentes, le volume de soutien des pôles AESE ou S2E2 à celui dont bénéficiaient les acteurs des filières aéronautique ou électronique situés sur le territoire de ces pôles, ou les subventions reçues par d'ancien SPL par rapport à l'époque où ils étaient soutenus en tant que SPL.

Il est donc difficile d'apprécier l'argent supplémentaire attribué aux objectifs pris en compte par la politique des pôles tant au niveau global (sur les 500 millions d'euros annuels alloués par l'État, combien viennent en remplacement de procédures anciennes comme les RRIT ?) qu'au niveau individuel des acteurs de tel ou tel pôle.

2.3.3 Difficulté de caractériser la valeur ajoutée

Beaucoup de pôles ont été l'extension de dispositifs de coopération existants associant déjà une partie de leurs membres fondateurs. Dès lors il faudrait, pour estimer la valeur ajoutée apportée par le pôle, pouvoir comparer ce qui s'est passé dans le cadre du pôle avec ce qui se serait produit en l'absence de pôle entre des acteurs souvent déjà engagés dans une dynamique de collaboration prometteuse. Il est cependant en général impossible de reconstituer cette trajectoire de référence.

Dès lors, il est difficile d'analyser quantitativement la contribution des pôles de compétitivité, d'autant qu'on manque d'indicateurs de performance mesurant de manière incontestable l'effet de ces dynamiques de collaboration.

2.3.4 Instabilité du contexte

Tandis que les pôles de compétitivité se mettaient en place, d'autres bouleversements affectaient l'environnement des acteurs des pôles. Certains dispositifs disparaissaient, comme les RRIT ou l'AII, tandis que d'autres faisaient leur apparition : PRES, RTRA, Instituts Carnot, changement radical des règles de calcul et du volume du crédit d'impôt recherche, autonomie des universités. Ces évolutions interfèrent avec l'action des pôles. Les nouveaux dispositifs viennent parfois démultiplier l'impact des pôles, parfois ils évoluent selon leur propre logique, mais avec des effets sur les coopérations entre acteurs et l'innovation de ceux-ci.

Les travaux d'économétrie qui se focalisent sur une seule composante des effets de ces politiques (par exemple ceux de Duranton & al. (2008) sur les concentrations et spécialisations géographiques) sont donc insuffisants pour estimer l'impact d'une politique de pôles qui met en œuvre d'autres ressorts (tout ce qui relève de l'animation du pôle) et interfère avec d'autres dynamiques d'évolution des acteurs (rendant l'interprétation des données collectées problématique).

2.4 Multiplicité des niveaux d'action et d'observation et interférences

La dynamique des pôles et de leurs parties prenantes résulte des actions, des apprentissages respectifs et des interactions d'acteurs de différents niveaux (organisation membres des pôles, individus au sein de ces organisations, organisations d'animation des pôles, services de l'État impliqués dans le pilotage de la politique des pôles ou le financement des acteurs, collectivités territoriales,...) (Weil & Fen Chong 2009).

Tout cela fait des pôles de compétitivité un objet d'étude fascinant, mais d'accès très difficile :

- il faudrait pouvoir collecter de nombreuses données qualitatives et quantitatives permettant de caractériser les ressources, les actions et les résultats des pôles, sans pouvoir se reposer sur des bases de données fiables (cf. supra)
- il faudrait à la fois pouvoir aborder les pôles avec une méthodologie standardisée (afin de comparer les observations), mais aussi s'adapter au contexte local
- le grand nombre de paramètres nécessaires pour caractériser un pôle (quelques centaines) et le nombre limité de pôles (71) limite la pertinence des approches économétriques sur l'échantillon des pôles français. Inclure les pôles étrangers pose d'autre part des problèmes de définition des indicateurs et de prise en compte des différences de règles du jeu (les différents pays n'aident pas leur pôle de la même façon, tant sur le plan des procédures utilisées que des montants en jeu).

3 Une tentative de création d'un dispositif d'observation original

Pour tenter de surmonter en partie ces difficultés, nous avons créé un dispositif de recherche ouvert original, l'observatoire des pôles de compétitivité.

L'objectif était de mettre en place un espace d'échange pour que les personnes impliquées dans le suivi ou l'observation d'un pôle puissent bénéficier de l'expérience acquise par d'autres membres de la communauté. Dans un deuxième temps, l'existence de ce collectif permet d'élaborer des propositions de grilles communes de description des pôles et d'accumuler des données homogènes sur les pôles.

3.1 Historique de l'observatoire

Un premier groupe informel d'échanges réunissant divers chercheurs intéressés par l'étude des pôles s'est mis en place dès 2006, dans le cadre du Réseau d'étude sur le management de l'innovation, à l'initiative de Stéphanie Fen-Chong, alors doctorante étudiant les pôles Cap Digital et Pôle nucléaire de Bourgogne. Grâce au soutien financier de l'Association des Régions de France, ce groupe s'est transformé en un observatoire des pôles de compétitivité, organisant des rencontres régulières entre praticiens des pôles et des structures d'accompagnement et chercheurs, gérant un site web et publiant une lettre d'information. Un projet partiellement financé par le programme Entreprises de l'ANR, Epictete, a permis d'organiser des réunions scientifiques sur le sujet et de publier certains résultats.

L'observatoire a donc constitué une plate-forme d'échanges et de réflexions, mais sans réunir à ce jour suffisamment de financements propres pour lancer les travaux importants qui seraient pertinents pour compléter et analyser les données accumulées sur les pôles.

3.2 Émergence d'un réseau de chercheurs

L'observatoire a offert des opportunités d'échanges plus ou moins suivis et approfondis avec diverses équipes intéressées par les pôles de compétitivité, notamment à l'IMRI et au M-Lab (université Paris-Dauphine), à l'ESCP-EAP, l'IFRIS et l'ESIEE (Université Paris Est), au LEST (université d'Aix-Marseille), à Sciences-Po, au CRG (Ecole polytechnique), au BETA (université de Strasbourg), dans les Universités de Tours, Nantes, Grenoble et Pau, Audencia Nantes, l'ESSCA à Angers, l'OST, le CDIF, l'IAURIF, l'AFPA, les cabinets Technopolis, CMI, BCG, Arcessor. Ces collaborations nous ont notamment permis d'intégrer l'expertise de certains chercheurs de ces institutions sur différents pôles et sur des thématiques liées aux

pôles. L'observatoire reste une plateforme ouverte à toutes les équipes souhaitant y collaborer et mettre en commun leurs approches.

3.3 Premiers travaux réalisés

Outre l'organisation, l'animation et la diffusion des synthèses d'une réunion mensuelle sur un thème d'intérêt général lié aux pôles, l'équipe d'animation a pu accumuler, au fil des opportunités de financements de travaux spécifiques, des données et observations sur certains sujets :

- travaux bibliographiques (à l'occasion de thèses en cours)
- réflexion comparative sur la notion de performance des pôles, et ses indicateurs (étude pour la CCIP)
- élaboration d'une première grille d'analyse des pôles de compétitivité et suggestions de quelques typologies (Lefebvre & al., 2008)
- analyse des facteurs explicatifs du succès de la Silicon Valley (grâce à la subvention de l'ANR et à des travaux antérieurs, Weil, 2009)
- monographies sur 5 pôles de compétitivités (financements spécifiques et thèse, Fen-Chong, 2009 et Lefebvre 2009a)
- étude des interactions entre différents dispositifs territorialisés de stimulation de l'innovation (pôles, SPL, PRES, RTRA, Carnot) (Lefebvre & al. 2008, Fixari & al. 2008)
- étude de l'impact de la procédure de l'ANR d'abondement des projets labellisés par les pôles (rapport confidentiel)
- constitution d'une base de données sur les pôles à partir de l'évaluation de 2008, des tableaux de bord de la DGCIS, d'avis d'experts sur certains pôles et discussion sur des typologies de pôles obtenues à partir de ces données (Wack, 2009, Glaser, 2009)
- Observation de la mise en place des stratégies régionales d'innovation par les conseils régionaux (Lefebvre, 2009b)
- Observation de l'élaboration des contrats de performance des pôles (Lefebvre 2009c)

Stéphanie Fen-Chong soutient en décembre 2009 une thèse sur l'émergence de la gouvernance et des procédures de pilotage dans les pôles de compétitivité.

L'Observatoire va publier pour fin 2010, dans le cadre du projet Epictete de l'ANR, une synthèse sur les trajectoires des pôles, leur typologie et leurs modalités de pilotage.

4 Premières observations

4.1 Jusqu'où l'État est-il capable de piloter une politique « bottom-up » ?

L'État a innové en lançant un appel à projet pour sélectionner les pôles de compétitivité, suscitant de nombreuses initiatives intéressantes (Fen-Chong, 2006). Il a surmonté les tensions entre le ministère de l'économie qui souhaitait un petit nombre de pôles de grande envergure et le ministère de l'intérieur partisan d'encourager des projets intéressants pour le développement et parfois la régénération de leur territoire en doublant l'enveloppe budgétaire initiale et modulant largement son aide. Une demi-douzaine de pôles mondiaux a obtenu la moitié des crédits du fonds unique interministériel, une dizaine de pôles à vocation mondiale

la moitié des crédits restant et 54 pôles nationaux s'est partagé le dernier quart (mais les financements de l'ANR et d'OSEO ont eu des répartitions différentes) .

La labellisation donnait surtout le « droit de jouer » et de présenter des projets qui seraient financés ou non.

Comme au Brésil et contrairement à des pays comme l'Allemagne où l'État a délégué des sommes importantes aux clusters, les décisions de financement sont restées centralisées. Certaines structures d'animation des pôles ont été subventionnées, mais assez faiblement.

4.2 Une normalisation de la doctrine chemin faisant

Au départ, on parlait d'écosystèmes de croissance (Blanc, 2004) et de renforcement de la compétitivité (Datar, 2004). L'innovation n'était qu'un ingrédient de celle-ci. Les modalités de soutien de l'État se sont focalisées sur les projets de recherches collaboratives (impliquant, pour être éligible au FUI, au moins deux entreprises et un laboratoire public). Ce mode de soutien est devenu le critère de jugement de la réussite des pôles.

Ainsi le pôle nucléaire de Bourgogne avait donné la priorité aux actions de formation (après 20 ans sans construction de centrale, la pénurie de main d'œuvre qualifiée mettait en danger le tissu industriel) et à certains investissements de capacité. Cette démarche répondait aux enjeux immédiats de compétitivité du territoire. Afin de ne pas perdre sa labellisation, ce pôle a dû revoir sa stratégie et son organisation après l'évaluation de 2008.

De nouvelles injonctions sont apparues en cours de route, comme la prise en compte du développement durable (critère de l'évaluation de 2008 qui n'apparaissait pas dans le cahier des charges de 2005). D'autres éléments initialement décrits comme importants pour la construction des pôles, comme la formation, n'ont fait l'objet d'aucune mesure d'incitation et ont été négligés dans de nombreux pôles.

4.3 Évaluer, élaguer, réorienter

Au lieu de désigner les champions a priori, l'État a donné leur chance à de nombreux projets, à charge pour eux d'atteindre leurs objectifs. Une telle règle du jeu est innovante, elle suppose d'être capable d'une évaluation et d'une bonne sélection a posteriori. L'étape d'évaluation a été correctement menée après trois ans. Elle a mis en évidence treize cas de pôles n'ayant pas atteint les objectifs de la politique. Ces pôles ont eu un délai d'un an pour proposer des actions correctives. Il sera intéressant d'analyser les différentes situations d'échec partiel et leur gestion par l'État (les décisions ne sont pas encore connues au moment où j'écris).

4.4 Différents processus d'apprentissage achevés

Le pilotage par l'État et notamment l'évaluation de 2008 a favorisé des apprentissages à divers niveaux (Weil & Fen-Chong, 2009).

Dès leur démarrage, les doctrines de gestion inscrites dans les règles et procédures de financement, ont conduit les pôles à des modes de pilotage spécifiques, axés sur la figure du projet collaboratif, dont les effets ont été positifs à divers titres (Fen-Chong & Pallez, 2009). Reste maintenant, néanmoins, à corriger et dépasser certaines insuffisances de ce modèle d'action.

La DGCIS a fait réaliser en 2007 un inventaire de bonnes pratiques de gestion des pôles français et étrangers par des consultants (CMI & al. 2008, Algoë, 2009). Le domaine de validité des bonnes pratiques identifiées n'est pas toujours précisé, de sorte qu'un pôle peut se voir enjoindre (ou décider de son propre chef) d'imiter une pratique qui semble efficace ailleurs mais n'est pas adaptée à ses caractéristiques.

Au niveau de l'État, l'évaluation a conduit à plusieurs recommandations, dont certaines ont été mises en œuvre, tandis que d'autres se heurtaient à des difficultés politiques ou diplomatiques.

Ainsi, par exemple, il a été décidé de mieux associer les Régions au pilotage des pôles. Cette recommandation est diversement suivie d'une Région à l'autre, les élus régionaux arrivant plus ou moins bien à travailler avec les représentants de l'État. Cela dit, l'implication politique et financière accrue des Régions dans les pôles, l'injonction faite aux pôles de trouver de nouvelles sources de financement, notamment privées, pourraient, de facto, obliger les différents acteurs à inventer de nouveaux modes de gouvernance « multi-niveaux ».

En revanche, la recommandation de réduire les catégories de pôles de trois à deux n'a pas été mise en place, pour ménager la susceptibilité de certaines parties prenantes du seul pôle à vocation mondiale qui n'aurait pas été promu pôle mondial.

Le zonage territorial des pôles (définissant le périmètre géographique de certaines mesures d'exonérations fiscales et sociales) s'est avéré compliqué à mettre en œuvre et plutôt contreproductif (certaines structures de gouvernance organisant une péréquation entre les acteurs pour compenser les inégalités entre participants à un même projet). Cette mesure n'a cependant pas été supprimée, peut-être justement à cause des efforts et du temps considérables qui avaient été nécessaires pour définir le zonage initial et parce que celui-ci était une manière d'affirmer l'identité territoriale du pôle.

Enfin la présence de plusieurs pôles aux thématiques proches, conséquence logique du processus de labellisation initial est apparue a posteriori comme un facteur de confusion et les pôles ont été encouragés à se coordonner. Cette coordination porte parfois sur les relations internationales (mutualiser les efforts pour affirmer une excellence nationale plutôt que de mener des actions concurrentes). Elle est parfois demandée par les grands industriels du secteur (les constructeurs et grands équipementiers automobiles ont encouragé les 4 pôles du secteur à se spécialiser).

5 Les chantiers en cours et projets

Les chantiers déjà mentionnés sur la caractérisation de la trajectoire des pôles, la mise en place de stratégies régionale d'innovation au sein des collectivités régionales et la coordination locale des différents dispositifs de soutien à l'innovation se poursuivent, au rythme des occasions d'intervention de l'équipe d'animation de l'observatoire des pôles de compétitivité ou d'équipes associées.

Par ailleurs, nous engageons ou cherchons à engager des moyens plus substantiels sur les sujets suivants.

5.1 Typologie des pôles

Faute de main d'œuvre et de financements, nous avons interrompu début 2008 notre travail consistant à isoler, au sein des 71 pôles, quelques familles aux caractéristiques plus homogènes (voir Lefebvre & al. 2008). L'objectif est d'affiner le pilotage des pôles et de préciser les contextes dans lesquels certaines pratiques sont efficaces, de permettre à un pôle d'identifier des pôles suffisamment similaires pour apprendre de leurs expériences. Ce travail de collecte et traitement des données a repris début 2009, à l'occasion d'un stage de master, et se poursuit aujourd'hui par une thèse de doctorat en collaboration avec l'ESCP-EAP. Un premier rapport intermédiaire sera bientôt publié.

Il serait intéressant que la prochaine campagne d'évaluation des pôles puisse bénéficier de ce travail, afin d'éviter de raisonner comme s'il y avait un modèle unique de pôle.

5.2 L'apprentissage des différents acteurs

Nous poursuivons la collecte d'observation sur les apprentissages effectués par les différents acteurs, en analysant par exemple les réformes de gouvernance et les évolutions de périmètre de certains pôles, ainsi que l'évolution des règles du jeu et des pratiques des financeurs. Notre objectif est d'identifier les obstacles qui brident la capacité d'apprentissage des pôles et les moyens de les surmonter. Ce travail avance lentement faute de moyens suffisants. Il pourrait comporter un retour d'expérience sur l'évaluation de 2008 et l'exploitation de celle-ci par les acteurs des pôles, les collectivités territoriales et les administrations nationales. Il sera particulièrement intéressant d'observer les contrats de performance, signés par les pôles et la manière dont les treize pôles considérés comme défailants lors de l'évaluation auront été mis en sommeil ou réorganisés.

5.3 Les tableaux de bords de pilotage des pôles

Les contrats de performance contiennent un certain nombre d'indicateurs de suivi. Certains sont communs à tous les pôles et imposés par le groupe de travail interministériel de pilotage des pôles. D'autres sont laissés à l'initiative des pôles en fonction de leurs objectifs et de leurs besoins spécifiques. D'autres encore sont utilisés par les structures de gouvernance des pôles sans être publiés. Les ambiguïtés du dialogue avec les Pouvoirs publics font que les pôles répugnent à afficher des indicateurs qui seraient mauvais et pourraient les desservir. Ils ont donc tendance à proposer dans les contrats de performance des indicateurs sur lesquels ils savent qu'ils seront performants, de sorte qu'on constatera qu'ils ont atteint leurs objectifs, et à utiliser en interne des indicateurs plus exigeants, reflétant mieux les difficultés que le pôle cherche à surmonter et permettant d'évaluer ses progrès.

Nous avons expliqué plus haut pourquoi des indicateurs pertinents sur les ressources comme sur les productions d'un pôle sont aujourd'hui difficiles à mettre en place. Quelques aberrations visibles dans certains tableaux de bord publiés confirment qu'on ne peut se contenter de l'exploitation de données statistiques publiques existantes. Un travail de réflexion avec l'OST a été engagé sur une méthodologie d'indicateur, mais ce travail n'a pas encore trouvé de commanditaire.

5.4 La gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences

Les pôles de compétitivité ont permis d'expérimenter, à petite échelle, des innovations intéressantes, comme le prêt de main d'œuvre entre acteurs d'un même pôle facilitant la mise en place de projets ambitieux et l'embauche de spécialistes de haut niveau ou la mise en place de passerelles et de référentiels de compétences facilitant la mobilité entre les emplois d'un pôle. Ces initiatives se croisent avec la question plus générale d'une gestion de l'emploi et des compétences à un niveau territorial, qui intéresse notamment les acteurs publics, au niveau régional. Après quelques travaux de débroussaillage menés dans le cadre de la préparation des séminaires, une thèse est engagée sur ce sujet.

5.5 Les pôles au service de la construction de nouveaux réseaux

Alors que les pôles insistent sur les synergies territoriales et pouvaient sembler une alternative à la construction de réseaux étendus, il s'avère au contraire qu'ils peuvent faciliter les relations d'acteurs isolés avec des partenaires pertinents, grâce à la visibilité conférée par le pôle et la mutualisation des démarches de relations avec l'extérieur (Weil 2010). Il est intéressant d'observer comment les pôles permettent notamment à des PME, parfois à certains laboratoires publics, d'engager des relations avec des partenaires qui leur étaient difficilement accessibles.

5.6 Comparaisons internationales

La meilleure caractérisation des pôles français que permettront les investigations précédentes permettra d'engager des comparaisons internationales sur des bases plus pertinentes et mieux documentées.

6 Références

- Ahrne, G. & Brunsson, N. (2008). *Meta-organizations*. Edward Elgar Publishing Ltd.
- Algoë, étude sur les bonnes pratiques de dix pôles de compétitivité étrangers, DGCIS, mai 2009
- BCG, CMI, Évaluation des pôles de compétitivité, DGCIS, mai 2008
- Blanc, C., Pour un écosystème de la croissance, rapport au Premier ministre, 2004
- Chabault, D., Gouvernance et trajectoire des réseaux territoriaux d'organisations : une application aux pôles de compétitivité, thèse de doctorat, université de Tours, novembre 2009.
- CM International et ARCESSOR, recueil des bonnes pratiques de gouvernance pour les pôles de compétitivité, DGE, janvier 2008
- Cohen M.D., March J.G., Olsen J.P., A garbage can model of organizational choice, *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25, 1972
- DATAR, La France, puissance industrielle. Une nouvelle politique industrielle par les territoires, La documentation française, 2004
- Duranton, G, Martin, P., Mayer, T., Mayneris F., les pôles de compétitivité : que peut on en attendre ?, éditions rue d'Ulm, 2008.
- Fen-Chong, S., Trois réponses régionales à un processus national, *Réalités industrielles*, mai 2006.
- Fen-Chong, S., Lefebvre, P., Weil, T., Comment appréhender la diversité des pôles ? Deux outils complémentaires : Grille d'analyse et typologie des pôles, compte rendu du séminaire de l'observatoire des pôles de compétitivité du 17 janvier 2008 (téléchargeable sur www.observatoirepc.org)
- Fen-Chong, S., Le pilotage chemin faisant, émergence des modes de gouvernance et de pilotage des pôles de compétitivité, thèse de doctorat, Université de Paris Dauphine, décembre 2009.
- Fen-Chong, S. et Pallez, F. Heurs et malheurs du pilotage par projet dans les Pôles de compétitivité, AIMS, mai 2009 ; à paraître dans Balouat (ed.) « les pôles de compétitivité », 2010
- Fixari D., Lefebvre P., Pallez F., L'articulation entre Pôles de compétitivité, PRES et RTRA en Ile de France, DIACT, septembre 2008
- Glaser, A., Premières tentatives de typologies des pôles de compétitivité français, note de l'observatoire des pôles de compétitivité, décembre 2009.
- Lefebvre P., Pallez F., L'articulation entre Pôles de compétitivité, PRES, RTRA, DIACT, avril 2008

- Lefebvre P. (2009a), New perspectives for old industrial districts : analytical conjectures induced from a historical and comparative case study, EURAM, Liverpool, may 2009
- Lefebvre P. (2009b), Régions et Stratégie : Une étude exploratoire à partir de cinq cas d'élaboration de « Stratégies Régionales d'Innovation », AIMS, novembre 2009
- Lefebvre P. (2009c), « Contrat de performance » et « Feuille de route stratégique » : Retour d'expérience des Pôles et des Régions, Lettre de l'observatoire des pôles de compétitivité, octobre 2009
- March J.G. & Olsen J.P., Ambiguity and choice in organizations, Bergen Norway, Universitetsforlaget, 1976
- March J.G., Decisions and organizations, Blackwell, Oxford, 1988
- Powell, W. W. (1990). Neither market nor hierarchy. *Research in organizational behavior*, 12, 295–336.
- Provan, K. ; Kenis, P. (2008). Modes of network governance : Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration Research & Theory*, 18(2), 229–252.
- Provan, K. ; Kenis, P. (2009), Concluding remarks on the session on networks, EGOS annual conference, Barcelona.
- Storper, M., Regional context and global trade, *Economic geography*, January 2009
- Wack, E., Caractérisation des pôles de compétitivité français, Master Management public des collectivités locales, IAE Pau, juin 2009.
- Weil, T., Des histoires de la Silicon Valley, soumis à *Entreprise et Histoire*, 2009
- Weil, T. & Fen-Chong S., Multilevel learning in the French cluster policy, AIMS, Lyon, novembre 2009
- Weil, T, Pôles et réseaux: quelques observations sur les pôles de compétitivité français, Actes du colloque de Cerisy, L'Economie de la connaissance et ses territoires, Septembre 2008, à paraître aux presses universitaires de Rennes, 2010