

Congrès AFSP 2009

Section Thématique 12.1

Regards critiques : le local comme objet global ?

Axe 2

Sabine Menu (Centre d'Etudes Européennes, SciencesPo)

[\(sabine.menu@sciences-po.fr\)](mailto:sabine.menu@sciences-po.fr)

Vers un mode de gouvernance territorialisé des politiques des clusters ? Expériences croisées en Ile de France et Vénétie depuis 2000¹.

La communication propose une contribution aux débats sur les mécanismes et les modes de gouvernances territorialisés à partir d'une étude des politiques des clusters en Ile de France et en Vénétie depuis 2000. Les politiques des clusters sont des initiatives publiques de soutien au regroupement d'entreprises et au partenariat avec les centres de formation et de recherche, de manière à favoriser l'innovation et la compétitivité des entreprises dans un domaine et sur un territoire donnés. A travers l'Europe, elles s'inscrivent toutes dans le cadre de la stratégie de Lisbonne adoptée en 2000 et suivent ensuite un schéma national et/ou régional. En France, il s'agit des pôles de compétitivité et, en Italie, des districts industriels ou technologiques.

Cette communication propose de s'interroger sur les logiques d'acteurs et de niveaux des politiques des clusters en Ile de France et en Vénétie, et en particulier de répondre aux questions suivantes :

- En quoi les politiques des clusters marquent-elles un renforcement de l'action économique territorialisée telle qu'elle s'est développée depuis les années 80 ou, au contraire, en quoi représentent-elles un retour de l'Etat ?
- Observe-t-on l'émergence de formes de gouvernance territorialisées ?
- En quoi la comparaison de l'Ile de France et de la Vénétie nous permet-elle de répondre à la question du rôle des territoires dans l'apprentissage de nouveaux modes d'action ?

Les politiques des clusters : qu'est-ce que cela change pour l'action économique régionale?

En juillet 2005, le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIADT) annonce que l'Etat français va investir sur trois ans plus d'1,5 milliards² d'euros dans les pôles de compétitivité. Cet engagement rejoint celui pris au niveau européen avec la stratégie de croissance de Lisbonne en 2000. Certes tardivement par rapport à la moyenne des autres Etats-membres de l'Union Européenne (UE)³ et par rapport à l'échéance fixée à 2010 par la stratégie européenne, la France définit alors 71 pôles de compétitivité⁴. En 2006, le Gouvernement crée le Fonds Unique Interministériel (FUI) (ou Fonds de

¹ La communication présente les résultats provisoires d'une recherche menée au printemps 2009 sur la gouvernance des politiques des clusters en Ile de France et en Vénétie au Centre d'Etudes Européennes de SciencesPo, grâce à une allocation de recherche postdoctorale du Conseil Régional d'Ile de France.

² En réalité, il s'agit de 200 millions d'euros, le reste reprenant des programmes déjà en vigueur, du type ANR.

³ Allianz Dresdner Economic Research, *European Job Monitor 2008, Indicators for Success in the Knowledge Economy*, December 2007.

⁴ Contrairement aux objectifs initiaux de sélectionner une vingtaine de pôles dans toute la France, le CIADT en retient finalement 71 et les regroupe en trois catégories : pôles mondiaux (16), d'envergure mondiale et nationaux. 11 pôles (mondiaux) obtiennent plus de la moitié des financements (55%, rapport Boston Consulting Group, 2008).

Compétitivité des Entreprises) pour simplifier et coordonner son action (Weil et Fen Chong, 2008)⁵. Suite au rapport d'évaluation des pôles que le Gouvernement Fillon commande en 2008 aux consultants Boston Consulting Group et CM International, la politique des pôles connaît une seconde phase (« Pôles 2.0 »), avec un nouvel engagement de l'Etat à hauteur de 1,5 milliards d'euros pour la période 2009-2011.

En Italie, le second Gouvernement Berlusconi lance en 2001 la politique des districts technologiques. Ces derniers s'inscrivent dans le cadre de la politique scientifique et technologique italienne et visent à « *renforcer la collaboration en matière de financement, recherche et application des résultats dans des domaines présentant un fort intérêt commercial et une grande importance sociale* » (OCDE, 2007). Aujourd'hui, 25 districts de ce type ont été créés en Italie, dont un sur les nanotechnologies en Vénétie (Coro' et Micelli, 2006).

En outre, en 2005, ce même Gouvernement s'inspire de l'initiative des pôles français et définit le programme d'action « Industria 2015 » (Pietrobelli, 2008) : il s'agit d'une intervention de l'Etat ciblée sur certains secteurs technologiques stratégiques dans le but de renforcer la compétence technologique de l'Italie. Comme en France, un Fonds de Compétitivité est créé qui finance des projets d'innovation industrielle, avec la participation des régions italiennes. Toutefois, il connaît un retard important dans son application⁶.

Comme le montre le tableau n°1 ci-dessous, les politiques des clusters font intervenir plusieurs niveaux d'action. La politique européenne consiste en une série d'objectifs d'action économique non contraignants définis dans la stratégie de Lisbonne. Elle laisse l'initiative aux Etats membres, ou aux régions suivant les systèmes nationaux, pour la réalisation de ces objectifs. La Commission Européenne recommande dès son « Livre Blanc sur la Gouvernance Européenne » (2001) aux Etats de faire participer les échelons infra-nationaux à la réalisation des objectifs de Lisbonne. Cet engagement sera pris par les Etats membres lors du Conseil Européen de Bruxelles en mars 2005. Les fonds structurels européens intègrent quant à eux dès 2000 des programmes pour « favoriser l'innovation et la compétitivité ».

⁵ Le FUI regroupe la nouvelle DGCIS (ex-DGE) et les différents ministères impliqués dans la politique des pôles (Recherche, Défense, Agriculture...), ainsi que la DIACT. L'agence pour l'innovation des PME, OSEO (ex-Agence pour l'innovation industrielle), la Caisse des Dépôts et Consignations et l'ANR font également partie des financeurs.

⁶ *Il Sole 24 Ore*, 14/05/2009 : 180 millions d'euros accordés pour les projets d'innovation sur la mobilité durable en décembre 2008, mais pas de déblocage de fonds pour les 7 autres axes stratégiques (en particulier pour les « technologies du Made in Italy », dont la dotation prévue initialement est de 190 millions d'euros).

Tableau N°1 : Les politiques des clusters en France et en Italie : niveaux d'action, compétences et budget.

	France	Italie
Nom, date et budget politique européenne pour l'innovation	Stratégie de Lisbonne (2000) Budget des Fonds Structuraux pour l'innovation : 58,5 millions € Ile de France et 190 millions € Vénétie (2007-2013)	
Nom, date et budget politique nationale	Pôles de compétitivité (2005) 1,5 milliards € 2005-2007, même somme accordée pour 2009-2011	Districts technologiques (2001)⁷ Stratégie Industria 2015 : 1 milliard € (2008-2010)
Statut et compétences économiques régionales	Statut constitutionnel de « collectivité territoriale » (2003) Régions chefs de file développement économique (2004)	Statut régional ordinaire Constitution régionale Compétence économique (1991) Réforme constitutionnelle (2001) Fédéralisme fiscal (2009)
Nom, date et budget de l'action régionale en Ile de France et Vénétie pour l'innovation et la compétitivité des entreprises	Pôles : 90 millions € budget d'investissement (projets des pôles) depuis 2005 (10 en 2005, 30 en 2009) ; 1,6 millions € en 2009 en fonctionnement (gouvernance pôles) DIM-Domains d'Intérêts Majeurs : 24,6 millions € (invest.) et 17 millions € (fonct) (2009)	Lois régionales sur les districts productifs depuis 2001 (10 millions € par an en fonds propres) et sur la Recherche&Innovation depuis 2007 (25 millions € investissement et 1,4 millions € en fonctionnement pour la période 2007-2009)

Dans le tableau n°1, on voit également que les régions ont accompagné, voir développé d'autres initiatives, en réponse au lancement des politiques des clusters par les Etats centraux. En France, ceci correspond à une évolution constitutionnelle, les Régions devenant des collectivités territoriales à part entière en 2003⁸, et la loi ordinaire de 2004 accompagnant cette réforme constitutionnelle faisant des Régions « les chefs de file du développement économique ». Les Régions se voient aussi reconnaître un droit à l'expérimentation.

En Ile de France, la Présidence socialiste, sous la conduite de J-P. Huchon, répond à l'invitation faite par l'Etat de participer au financement des pôles en proposant un engagement des collectivités franciliennes à parité avec l'Etat (tableau n°1)⁹. 7 pôles de compétitivité ont été créés à ce jour en Ile de France, dont trois mondiaux.

De plus, et alors que le domaine de la recherche ne constitue pas une compétence régionale, la Région Ile de France lance dès 2006 la politique des « Domaines d'Intérêts Majeurs » ou DIM (tableau n°1). Il s'agit d'un soutien à la recherche, dont celle fondamentale, pour renforcer les coopérations entre les différents pôles de recherche franciliens publics ou semi-publics (universités, grandes écoles, laboratoires...), en complément des aides aux pôles de compétitivité. Ces derniers s'imposent comme un axe majeur de l'action économique régionale, bien que d'autres initiatives perdurent ou se développent en parallèle¹⁰. En 2008, la DRIRE et le Conseil Régional définissent un « Plan Filières » dans lequel les pôles sont censés constituer des courroies d'entraînement pour l'ensemble de l'économie francilienne.

⁷ Pour le district des nanotechnologies en Vénétie, le Ministère italien de la Recherche et de l'Innovation s'engage à hauteur de 30 millions d'euros, et demande le même engagement de la part des représentants publics (Région, Provinces, Villes, CCI...) et privés (fondations bancaires) de la Vénétie.

⁸ Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 sur l'Organisation décentralisée de la République Française.

⁹ Alors que le rapport Collectivités territoriales/ Etat est plutôt de 1/3//2/3 dans les autres régions françaises.

¹⁰ Les pôles de compétitivité constituent un instrument parmi d'autres de l'action des collectivités territoriales (Régions, Départements, Villes) pour soutenir l'innovation et la compétitivité des entreprises. Il existe aussi un soutien aux réseaux de transfert technologique (anciens CRITT), technopoles, aides régionales au transfert technologique des PME, incubateurs, pépinières d'entreprises, réseaux de financement de PME, instituts...

En Italie, la compétence des Régions dans le domaine industriel et technologique est beaucoup plus nettement affirmée, et ce dès les années 90. En effet, la loi n°317 de 1991 donne compétence à toutes les régions italiennes de légiférer dans le champ économique, et en particulier de définir statistiquement des districts et des programmes de soutien aux regroupements de PME et à leurs projets innovants. En 2008, plus de 150 districts bénéficient de cette politique. L'Italie s'engage plus généralement depuis quelques années sur la voie du fédéralisme en matière économique et d'innovation. En 2001 est décidée une réforme du Titre V de la Constitution italienne qui permet une délégation de la compétence spécifique aux régions, le niveau national restant compétent pour les grandes lignes et les projets importants. Le principe d'expérimentation de politique locale est également adopté. Au printemps 2009, la Chambre des Députés et le Sénat adoptent la loi visant à instaurer un fédéralisme fiscal.

En Vénétie, une loi régionale est adoptée sous la Présidence du centre-droit G. Galan sur les districts en 1999, puis complétée en 2003 et en 2006. Cette loi définit des « districts productifs », qui sont au nombre de 44 aujourd'hui. La loi de 2006 introduit la notion des « *metadistretti* », qui ont une portée régionale, et non locale, et s'inscrivent dans une logique de politique des « filières » de la Région Veneto (Cresta, 2008 ; 7 définis à ce jour). En 2007, la Région adopte enfin une loi sur la Recherche et l'Innovation, suivie d'un plan d'action en 2008 (tableau n°1), qui visent à aider les entreprises, seules ou en groupes, à mener des projets innovants, en collaboration avec le monde de la recherche.

Les politiques des clusters en France et en Italie se caractérisent donc par de multiples acteurs et niveaux, dans le but d'une coordination territorialisée de réseaux d'acteurs publics-privés. Ceci nous amène à poser la question de savoir si l'on voit l'émergence de modes de gouvernance territorialisés en Ile de France et en Vénétie depuis 2000, et quels en sont les mécanismes d'apprentissage.

Présentation du cadre théorique et méthodologique :

Comme nous venons de le voir, les Régions Ile de France et Veneto font preuve d'un fort volontarisme pour participer aux politiques des clusters, en termes financiers et de programmes d'action, en complément ou pour traduire les objectifs définis au niveau européen et national.

Ceci confirme les mobilisations économiques que nous avons pu observer par ailleurs dans d'autres régions européennes et à d'autres moments¹¹. En effet, nous avons identifié de 1980 à 2006 en Bavière, en Bretagne et dans le Nord Est de l'Angleterre la formation de rassemblements organisés d'acteurs publics et privés dans le but d'initier et de structurer une action collective en faveur du développement économique *par et pour* la région.

Au-delà de l'objectif d'attirer de nouveaux investisseurs ou de soutenir la qualité de la production pour créer de la richesse et de l'emploi, la thèse a montré que ces mobilisations visaient à faire émerger une nouvelle représentation de la région comme lieu économique, et du développement économique comme moteur du développement régional ; représentation qui s'est traduite par la structuration de réseaux d'acteurs publics-privés, avec des normes et des pratiques territorialisées. En d'autres termes, les mobilisations ont eu pour objet de faire émerger un nouveau référentiel de l'action économique, celui territorial, qui prend des formes variables dans les trois régions.

La thèse conclue sur la période de lancement des politiques des clusters en montrant que ces dernières institutionnalisent les réseaux d'acteurs publics-privés qui se sont ancrés territorialement, en reprenant notamment, dans les structures de gouvernance des clusters, certains acteurs, organisations et pratiques

¹¹ Sabine Menu, «La formation des mobilisations économiques et le rôle de l'identité régionale dans trois régions européennes, Bavière, Bretagne, Nord Est Angleterre (1980-2006) », Thèse de doctorat, SciencesPo, 2008.

territorialisées ; et qu'elles tentent également d'exclure d'anciens et d'introduire de nouveaux objectifs (projets collectifs R&D), instruments (pôles, centres d'excellence...) et acteurs (Etat, centres de recherche...).

Avec les politiques des clusters se pose aujourd'hui la question de leur gouvernance. Cette notion est centrale dans les programmes officiels des pouvoirs publics : pour l'Etat français par exemple, c'est ce qui différencie notablement les pôles des initiatives précédentes¹². Jusqu'à présent dans la littérature sur les pôles, la gouvernance est étudiée comme un indicateur de l'efficacité de l'organisation des clusters (Ehlinger et al., 2007). En utilisant cette notion, nous voudrions en revanche poser la question, encore inexplorée, des logiques d'acteurs et de niveaux d'action (Leresche, 2007) des politiques des clusters. Par « gouvernance », nous entendons « *l'articulation stabilisée de régulations, (...) à partir de trois dimensions : le mode de coordination de diverses activités ou de relations entre acteurs, l'allocation de ressources en lien avec ces activités ou ces acteurs, enfin, la structuration des conflits* » (Le Galès, 2006). Nous voudrions proposer ici les premiers éléments d'une analyse comparée, empirique et qualitative indiquant les mécanismes par lesquels émergent ou non des modes de gouvernance territorialisés dans le cadre des politiques des clusters.

En ce qui concerne l'intérêt et les critères de la comparaison, on se limitera ici à préciser que nous avons choisi de comparer l'Ile de France à un cas italien de manière à connaître un nouveau cas européen. La Vénétie constitue en outre un modèle du développement des districts industriels depuis les années 60 et présente le cas d'une initiative publique originale pour les soutenir, comme nous le verrons par la suite. La comparaison permet de montrer comment les régions européennes répondent chacune à leur manière à des défis communs.

Comme l'indique le tableau n°2, la Vénétie reste aujourd'hui une région riche et fortement industrialisée, avec un système productif qui a connu de profondes mutations au tournant des années 2000 mais qui a montré aussi une forte capacité d'adaptation de ses districts à la mondialisation. Cette région italienne se différencie nettement de l'Ile de France en termes de richesse créée, de capacités de recherche et, plus généralement, d'un point de vue institutionnel et en termes de culture politique ; l'idée étant que la comparaison de cas très différents permet de souligner l'importance du contexte pour expliquer le déroulement de l'action menée (Smith, 2000). Nous avons réalisé au printemps 2009 des terrains d'étude comprenant des recherches documentaires et la réalisation d'une dizaine d'entretiens dans chaque région, dans les deux langues, auprès d'acteurs ou de responsables des politiques des clusters, afin de recueillir leur représentation de l'action menée¹³.

¹² Lettre de l'OFCE, Décembre 2005.

¹³ Il s'agit, pour l'Ile de France, d'acteurs administratifs centraux (DGCIS), déconcentrés (OSEO-Ile de France, DRIRE), régionaux (Direction Innovation CR Ile de France ; Agence Régionale de Développement), départementaux (CG Yvelines) et de la Ville de Paris, les dirigeants de Cap Digital et Move'o, et d'une élue socialiste du Conseil Régional d'Ile de France (Présidente Commission Recherche). Pour la Vénétie, il s'agit d'acteurs administratifs régionaux (Directeurs du Bureau des Districts Productifs et de Veneto Innovazione), du Directeur de la Confindustria Veneto, du Directeur de la CCI de la Vénétie, des représentants du Metadistretto Meccatronica/association industrielle de Vicenza et du Metadistretto Digitalmediale/Vega, d'un responsable de la CCI de Vicenza, d'un élu régional du Parti Démocrate (Président Commission Développement économique) et d'un consultant sur les politiques régionales d'innovation. La CRCI d'Ile de France et la Province de Vicenza ont refusé l'entretien en ne s'estimant « pas impliqués ».

Tableau N°2 : Les politiques des clusters en Ile de France et en Vénétie.

	Ile de France	Vénétie
PIB/habitant (moyenne eur=100)	172	127
Clusters régionaux	8 pôles de compétitivité, dont 3 « mondiaux » (Cap Digital, Move'o)	44 districts, 7 méta-districts dont multimédias et mécatronique
Données R&D régionales	40% recherche française, 1 ^{ère} région en Europe (8% emplois et dépenses de la R&D en Europe) R&D Ile de France : 3% PIB	6 ^è région italienne pour la recherche, emplois R&D : 3% de l'emploi régional ; dépenses R&D : 43% privé/ 45% universités ; R&D Veneto : 0,64% PIB
Nom cluster par secteur étudié	Cap Digital (contenus numériques) Move'o (Automobile)	Metadistretto (MD) multimediale Metadistretto (MD) Meccatronica
Adhérents des clusters (2009)	Cap Digital : 330 entreprises (300 TPE/PME, 20 grandes entreprises), 37 EP et recherche publique Move'o : 170 établissements, dont 27% grandes entreprises, 29% PME-PMI, 23% recherche et enseignement supérieur, 21% collectivités	MD multimediale : 450 entreprises, 5 associations industrielles, 6 institutions recherche & enseignement, parc technologique VEGA, 4 collectivités MD Meccatronica : 389 entreprises, 5 collectivités, 3 recherche et formation
Part industrie/ économie régionale	20% PIB régional, 12% emploi régional	25% PIB régional, 35% emploi régional

A partir de l'analyse empirique de ces terrains et cas d'étude (nous nous limiterons au secteur du multimédia), nous voudrions apporter des premiers éléments de réponse aux questions suivantes :

- Quelles ont été les étapes, les stratégies, avec quels acteurs, quelles ressources et quelles registres d'action, de la mise en œuvre des politiques des clusters en Ile de France et en Vénétie ?
- Quels en sont les résultats en termes d'émergence de modes de gouvernance territorialisés des politiques des clusters ?

Vers des modes de gouvernance territorialisés des politiques des clusters ?

Les politiques des clusters en France et en Italie, du point de vue de tous les acteurs, s'inscrivent dans le cadre des valeurs de la compétitivité économique des territoires et de la proximité des réseaux économiques. La norme d'action des partenariats publics-privés en constitue en outre pour tous l'instrument par excellence de l'innovation ; l'offre technologique étant quant à elle considérée comme le moteur de la croissance européenne.

Les politiques des clusters sont ensuite définies et mises en œuvre dans le cadre de schémas institutionnels nationaux et régionaux, et suivant l'appropriation qu'en font les acteurs qui construisent une action collective avec les autres acteurs et responsables économiques. Le point crucial qui fait que des modes de gouvernance des politiques des clusters émergent entre une pluralité d'acteurs et d'intérêts (publics-privés, situés à plusieurs niveaux), est celui de parvenir à faire émerger une vision commune de ce qu'est le « problème » de l'innovation dans l'action publique. Dans ce processus, les territoires régionaux sont plus ou moins convoqués comme une ressource.

Ile de France :

Une fois réélu à la tête du Conseil Régional d'Ile de France en mars 2004, le socialiste J-P. Huchon, secondé par le nouvel adjoint à la Recherche et à l'Innovation, le Vert M. Lipinski, engage une réflexion au sein de l'Assemblée régionale sur les objectifs de l'action pour l'innovation. Dès septembre 2005, soit

deux mois seulement après l'annonce faite par le CIADT, le Conseil Régional propose sa participation financière aux pôles et aide à la préparation des candidatures. Pour la Région, ceci va dans « *le même sens* »¹⁴ que les DIM qui sont décidées au même moment à la suite de la « politique de cadrage 2005-2010 pour la Recherche, l'Innovation et l'Enseignement Supérieur ». Les services de la Région sont aussi réorganisés : la Direction Recherche, Innovation & Enseignement Supérieur est séparée de celle du Développement Economique & Emploi. Enfin, la Présidence de Région prend l'initiative de contacter l'ensemble des collectivités franciliennes (à savoir les 8 Départements ainsi que les communautés d'agglomération) pour leur demander si elles sont prêtes à investir dans la politique des pôles pour être à parité avec l'Etat.

Un accord est trouvé rapidement entre les collectivités franciliennes, non pas parce que cela résulte d'une pratique dans le champ économique, mais plutôt au nom de l'adoption des objectifs de Lisbonne, et de la prise de conscience, alimentée par plusieurs rapports de consultants commandés par la Région, les Départements, ou l'Etat, de la *nécessité* non seulement d'*inventer* en Ile de France mais aussi d'*innover* (réalisation industrielle). Le chiffre-symbole utilisé étant celui de la première position de la région en Europe en termes de recherche et de sa 9^e position seulement en termes de création d'entreprises innovantes¹⁵.

Le Conseil Régional joue, avec la Ville de Paris, un rôle déterminant dans la création de l'association Cap Digital. Contrairement à d'autres pôles, le secteur des contenus numériques n'est pas encore très structuré, bien qu'il soit déjà très important en termes de R&D, de richesse et d'emplois pour l'économie régionale¹⁶. Il se caractérise en outre par une très forte présence de TPE et PME, et non de grandes entreprises ; ces dernières ne jouant donc pas le rôle de leader que l'on peut observer dans la formation d'autres pôles franciliens. La Région est, comme l'ensemble des financeurs, présente dans le Conseil d'Administration du pôle, qui sélectionne les projets de R&D et fixe de manière générale la stratégie du pôle.

Malgré la complexité du processus de financement lié au nombre d'acteurs impliqués¹⁷, Cap Digital connaît un très bon démarrage en termes d'entreprises adhérentes (200, puis 300 entreprises, dont 80% TPE/PME) et en termes de projets de R&D financés. Le pôle est classé premier en France en 2007 par l'ANR en nombre de projets et 3^e en termes de financements, et il se hisse également à la 4^e place en montant de financement du FCE¹⁸. En 2009, 144 projets sont soutenus à hauteur de 361 millions d'euros, dont 148 millions en subventions et avances remboursables.

Dans le même temps qu'elle contribue au lancement des pôles, la Région accroît les financements de la politique régionale des DIM au point que ceux-ci dépassent ceux des pôles en 2009 (41 millions contre 31, tableau n°1). Elle définit également avec la DRIRE un Plan Filières, en s'appuyant sur les résultats des enquêtes empiriques menées par la DRIRE auprès des entreprises de la région¹⁹. Le Plan identifie les 11 filières industrielles principales de l'économie francilienne qui doivent être au cœur des préoccupations des responsables régionaux, soit parce qu'elles constituent des secteurs importants en termes de richesse créée et d'emplois, soit parce qu'elles connaissent des mutations profondes.

Fort de cette définition d'une politique industrielle régionale à partir des besoins concrets identifiés auprès des entreprises, la Région pousse les pôles franciliens à devenir la courroie d'entraînement des filières régionales. Pour le justifier, elle s'appuie aussi sur la notion d'« écosystèmes » présente parmi les

¹⁴ Entretien personnel avec une responsable de la Direction Recherche, Innovation & Enseignement Supérieur au Conseil Régional d'Ile de France (2009).

¹⁵ Entretiens personnels avec un responsable de la DRIRE Ile de France, un responsable de l'action économique du CG des Yvelines et un responsable de la politique de l'innovation à la Ville de Paris (2009).

¹⁶ Ce secteur se développe fortement avec le boom de la nouvelle économie au tournant des années 2000, mais connaît aussi de fortes fluctuations, liées au marché international et à l'évolution très rapide des technologies.

¹⁷ Cap Digital, *Plan Stratégique Objectif 2012*, décembre 2008.

¹⁸ Site internet Cap Digital, consulté en mars 2009.

¹⁹ DRIRE, *Enjeux et défis de l'industrie en Ile de France*, publications annuelles depuis 2007.

objectifs de la seconde phase de la politique des pôles « 2.0 »²⁰. Toutefois, elle ne parvient pas à rassembler autour de cette nouvelle vision de la politique des clusters au sein de la région. Les Départements et les Villes lui reprochent de ne pas avoir été tout simplement consultés pour le Plan filières²¹. La DRIRE lui reproche quant à elle de ne répondre qu'à des préoccupations d'« *affichage politique* » vis-à-vis des électeurs avant les prochaines élections de 2010 – ainsi que pour maintenir, avec l'objectif des éco-industries, la cohésion de la coalition régionale avec les Verts²².

Tous contestent le rôle de leader de la Présidence de Région et de ses services dans la mise en œuvre de la politique des pôles, ce rôle étant plutôt donné aux services déconcentrés de l'Etat (DRIRE) pour leur connaissance concrète du terrain et leur rôle de coordinateur au sein du comité des financeurs, mais aussi aux services centraux de l'Etat (DGCIS, DIACT...) pour la définition et le financement des pôles. Cette représentation d'un rôle prépondérant de l'Etat rejoint une pratique ancienne en Ile de France qui fait que de nombreux centres de recherche ont régulièrement bénéficié des politiques nationales, d'autant plus que l'Etat est « proche » - ce qui se traduit par un fort lobbying des entreprises directement auprès du pouvoir politique central²³.

Aux dires d'un responsable de la DRIRE, ce qu'il manque à la politique des pôles en Ile de France, c'est « *une culture commune de l'innovation* ». Or, pour créer cette culture commune, il est nécessaire de créer de l'*adhésion* et ce n'est pas forcément l'Etat le mieux placé pour le faire, ou le seul acteur qui doit exister, vu que les clusters se définissent territorialement. Pour conclure provisoirement sur le cas francilien, nous identifions en particulier deux éléments manquants pour voir advenir cette vision commune de l'innovation dans l'action régionale.

Premièrement, nous n'avons pas pu identifier jusqu'à présent des lieux correspondant à ce que P. Sabatier (1999) nomme des « forums », qui permettent un apprentissage collectif à la base du changement de politique, grâce à un échange régulier entre les principaux responsables et la mise en place de règles de décision fondées sur le consensus. Un pôle comme Cap Digital dépend fondamentalement du comité des financeurs pour la sélection des projets collaboratifs de R&D, donc de sa capacité à « négocier » auprès d'eux ses projets. Aux dires d'un responsable de la Ville de Paris, le comité des financeurs se caractérise aussi plutôt par des « *négociations de marchands de tapis, je te soutiens pour ce projet si tu me soutiens pour le projet qui me tient moi à cœur* »²⁴.

Deuxièmement, les ressources du territoire autres que celles de R&D ne sont pas utilisées pour générer cet apprentissage. Pourtant, les responsables rencontrés se montrent plus ou moins conscients de l'existence de telles ressources. Ainsi, une responsable de la Direction Innovation au Conseil Régional affirme d'un côté que la Région est « *très mauvaise pour communiquer sur ses atouts* », et estime qu'il n'existe pas vraiment de conscience de « caractéristiques régionales » en Ile de France, ce qui est en grande partie lié au fait que l'Etat est « proche ». Elle affirme aussi que pour la Région Ile de France, l'objectif n'a jamais été de définir des pôles d'excellence régionaux mais bien d'obtenir le label de « pôles mondiaux ». Mais d'un autre côté, elle estime que

« l'Etat dans sa grande générosité théorique a lancé un appel à candidatures, a labellisé les pôles, a dit maintenant on va financer les choses, mais il n'avait absolument rien prévu sur la gestion administrative de tout ça. Des choses très bêtes comme des conventions : il n'y en avait pas. Surtout quand on fait du co-financement, chacun avait son modèle. Début 2006, on a commencé à travailler avec la DGE et la DRIRE sur ces conventions de manière à ce

²⁰ Entretien personnel avec une responsable communication de l'Agence Régionale de Développement (2009).

²¹ Entretien personnel avec un responsable de la politique de l'innovation à la Ville de Paris (2009).

²² Entretiens personnels avec un responsable de la DRIRE Ile de France ; avec un responsable de l'action économique au CG des Yvelines ; avec un responsable de la politique de l'innovation à la Ville de Paris (2009).

²³ Entretien personnel avec une responsable de la Direction Innovation au CR d'Ile de France ; en outre, d'après le témoignage rapporté par la conseillère régionale socialiste sur son expérience des débats lors des conseils d'administration des pôles, pour beaucoup d'entreprises, les pôles, c'est juste une nouvelle manière pour l'Etat de les aider (2009).

²⁴ Entretien personnel avec un responsable de la politique de l'innovation à la Ville de Paris (2009).

qu'elles nous satisfassent les uns les autres. Il y avait un contact très direct, ils m'envoyaient les projets de convention, et moi je disais là ça ne passera pas, il faut changer. Ils modifiaient et cela a été très efficace pour établir la convention dès 2006 »²⁵.

En d'autres termes, il s'opère un apprentissage de la politique des pôles, grâce à leur gestion quotidienne et à la résolution collective de problèmes concrets, pas à pas, et grâce aux contacts personnels qui s'établissent en Ile de France entre les différents responsables.

De même, un responsable du pôle Cap Digital constate que les échanges plus fréquents entre entreprises ont permis de développer la confiance entre les partenaires des projets collaboratifs :

« Ce que l'on voit, c'est que j'appelle parfois « l'effet kiss cool » : les projets de R&D, cela a permis la réunion d'acteurs de la région qui ne se parlaient pas. Si l'entreprise a des réseaux constitués, elle peut répondre avec d'autres à des appels à projet et les gagner. (...) Les sociétés qui ont travaillé au niveau européen, on les voyait tous les mois. Les projets des pôles, c'est toutes les semaines. Cela change les types d'échanges. Il y a plus de confiance. Ils partagent plus. Il y a des nouveaux comportements »²⁶.

En termes de projets collaboratifs, une dynamique d'une autre ampleur à ce qui se faisait en Ile de France a donc été lancée avec les pôles, grâce notamment à l'« effet de levier »²⁷ financier. Cependant, les acteurs régionaux ne parviennent pas (et en grande partie ne le souhaitent pas, utilisant les pratiques anciennes de lobbying auprès de l'Etat) à capitaliser sur cette expérience des pôles pour définir un projet commun d'innovation *pour et par* la région.

Vénétie :

La Région Veneto n'adopte sa propre loi sur les districts que tardivement par rapport à la moyenne des régions italiennes (Cresta, 2008), mais impose dès le départ des critères précis qui fixent les lignes directrices d'une action publique régionale de soutien aux districts et à l'innovation des entreprises. En 1999, année d'adoption de la première version de la loi régionale sur les districts productifs, la Vénétie est en pleine crise économique. Les moteurs structurels et conjoncturels de la croissance de ses entreprises, parvenant jusqu'alors à générer des avantages comparatifs dans l'économie internationalisée grâce à des coûts de travail plus faibles, à la disponibilité du terrain, à la formation de la main d'œuvre, et grâce à une balance des échanges favorable avec la faiblesse de la lire italienne, s'arrêtent brutalement²⁸.

A l'initiative de l'adjoint en charge de la politique des PME, Marino Finozzi, de la majorité régionale de centre-droit, la loi régionale est complétée en 2003 pour proposer une action majeure dans le soutien aux districts vénitiens. M. Finozzi dit vouloir tenir compte des expériences qu'il a étudié dans les autres régions italiennes. Ainsi, il ne veut pas reprendre le modèle – qui a échoué selon lui – des lois des districts donnant uniquement une définition statistique et/ou créant « ex-nihilo » des structures de gouvernance (des comités des districts ou des agences de développement régional, Cresta, 2008). En revanche, il reprend à son compte les expériences jugées réussies qui ont été menées dans les régions voisines de Lombardie (*metadistretti*) et d'Emilie-Romagne²⁹ (Nicoletti, 2009).

²⁵ Entretien personnel avec une responsable de la Direction Recherche, Innovation & Enseignement Supérieur au Conseil Régional d'Ile de France (2009).

²⁶ Entretien personnel avec un responsable du pôle Cap Digital (2009).

²⁷ Entretien personnel avec un responsable d'OSEO-Ile de France (2009).

²⁸ En l'espace de quelques années, les exportations de la région chutent d'un tiers.

²⁹ En Emilie-Romagne, il n'existe pas de loi régionale définissant des districts mais des plans de programmation régionale de soutien industriel mis en œuvre par des organisations publiques et privées (Cresta, 2008).

Ainsi, la loi régionale de 2003 définit des « districts productifs » selon le critère suivant : ils n'ont ni un statut juridique, ni une définition statistique, mais résultent de projets définis et portés par les acteurs économiques privés eux-mêmes (*Pactes de développement territorial*)³⁰. En d'autres termes, le pouvoir politique régional souhaite encourager les entrepreneurs à s'engager dans une logique de croissance et d'innovation par les districts, tout en les laissant proposer une stratégie collective de développement territorial sur une période de trois ans. Tous les ans, il lance des appels à candidature qui fixent une série de critères à respecter pour être éligible aux aides (nombre et taille des entreprises candidates, caractère stratégique et innovant du projet...). En 2006, il définit la catégorie des *metadistretti*, ou districts régionaux, pour inciter les entrepreneurs à développer des filières.

Au sein de l'institution régionale, deux nouveaux organismes voient le jour, qui constituent une expérience unique en Italie (Cresta, 2008) : d'une part, l'organe consultatif des districts qui regroupe leurs représentants lors de la phase de mise en œuvre et d'évaluation des pactes territoriaux, et qui est présidé par l'adjoint régional ; et, d'autre part, le Bureau des Districts Productifs, qui officiellement évalue la légalité des pactes proposés et de leurs résultats, mais s'engage aussi et surtout, par le biais notamment de son Directeur, dans une activité intense de promotion de la loi régionale auprès des entreprises de la région (Nicoletti, 2009).

Le *metadistretto Digitalmediale* est créé en 2007. Y adhèrent dès le début 5 des 7 associations industrielles des provinces de la Vénétie, 4 universités régionales, le parc VEGA, deux centres de recherche, l'agence régionale Veneto Innovazione, la ville de Venise, la Province de Venise, la province de Trévise, la Biennale de cinéma de Venise, et en tout 450 entreprises³¹. Son représentant physique est le Président du parc technologique Vega, situé à Marghera, dans la zone industrielle de Venise. En 2009, il compte plus de 800 entreprises membres. Parmi elles, 143 entreprises participent à 7 projets financés à hauteur de 7,1 millions d'euros, dont 2,5 millions de financement régional³².

En ce qui concerne la loi régionale sur la Recherche et l'Innovation adoptée en 2007, elle résulte d'un long processus de négociation au sein du *Forum de la Compétitivité*. Ce dernier est mis en place en effet en 2006, suivant le modèle européen, pour identifier les lignes directrices de la politique régionale (Nicoletti, 2009). Il est placé sous la responsabilité, non pas directement de l'administration régionale, mais de l'agence autonome régionale Veneto Innovazione. Un Livre Vert sur l'« Innovation, recherche et transfert technologique » est rédigé à la suite d'une concertation entre le Secrétariat Général à la Programmation/Direction programmation, un « Steering Committee » composé de professeurs de l'université Ca' Foscari de Venise, et les agences régionales (économie, innovation, recherche...). Pour la concertation sur le livre blanc participent aussi les organisations patronales/CCI et les organisations syndicales régionales.

Cette activité de programmation est nouvelle dans la culture d'action publique de la Vénétie, qui est traditionnellement non-interventionniste (Messina, 2005). Dans une certaine mesure, il existe un apprentissage de la part des entreprises, dont témoigne le succès du district régional du multimédia. De même, il existe aussi une adhésion de la part des élus régionaux : le Plan régional d'innovation est voté à l'unanimité en 2008, et des moyens financiers conséquents y sont apportés (tableau n°1).

Toutefois, l'apprentissage n'en est qu'à ses débuts. Pour beaucoup de représentants du monde économique, les districts restent des « boîtes vides » (Nicoletti, 2009), c'est-à-dire que les objectifs poursuivis n'apparaissent pas encore clairement aux yeux de l'ensemble des acteurs et des responsables

³⁰ Délibération régionale N°72/1999 « Distretti industriali e sistemi produttivi locali » ; Loi régionale N°8/2001 « Disciplina dei distretti produttivi ed Interventi di Politica industriale locale » ; modification de 2006 : « Interventi di Sviluppo Industriale locale ».

³¹ *Patto per lo Sviluppo del "MDM – Metadistretto digitalmediale del Veneto"*, Triennio 2007-2010, Presentazione 31/01/2007.

³² Site internet du metadistretto Digitalmediale, consulté en juin 2009.

régionaux³³. De plus, la culture économique des entrepreneurs vénitiens, composés à 93% d'entreprises de moins de 9 personnes et à 6% d'entreprises de moins de 200 salariés, est celle du « *self-made-man* » (Messina, 2005), qui estiment donc n'avoir de compte à rendre à personne et qui s'engagent avec réticence dans des projets collaboratifs d'initiative publique. Enfin, l'effet nouveauté de la politique des districts en Vénétie est amoindrie par la reprise en mains des associations industrielles et des CCI qui sont présentes à tous les niveaux d'action (comme représentants des districts, comme membres des forums régionaux de consultation...) et appliquent les « *vieilles recettes* » du lobbying³⁴.

Comme dans le cas francilien, c'est donc face à un défi culturel que se trouve la Région Veneto pour ancrer ses politiques de soutien aux districts et à l'innovation des entreprises. Il s'agit pour elle de trouver les valeurs, les normes, et de définir les pratiques qui donnent les bases à une vision commune de l'action régionale pour l'innovation, notamment pour impliquer plus les TPE/PME. Contrairement au cas francilien, la Présidence de centre-droit de G. Galan n'hésite pas à « inventer » (pour reprendre le terme des historiens Hobsbawm et Ranger)³⁵ des traditions régionales pour générer de l'adhésion au projet économique régional. Ainsi dans le Programme régional de développement (2005), il est affirmé que

« Le système productif a permis de valoriser dans le domaine économique des traits socio-culturels qui sont devenus, au cours du temps, des facteurs d'avantage compétitif : la valeur donnée au travail ; la propension élevée à l'épargne ; la forte valeur des liens familiaux et territoriaux ; la tendance à faire par soi-même, plutôt que de recourir à l'aide de l'Etat ou aux structures déjà organisées ; l'articulation de circuits locaux au sein du territoire, animés par des relations denses et des initiatives diverses. La petite entreprise et le lien social qui la caractérise (...) sont les traits saillants de l'économie et de la société régionales depuis plus d'un demi-siècle. Au cours des derniers temps, la croissance économique de la région a connu des problèmes d'un type nouveau, ce qui rend impossible de penser le futur purement et simplement comme une continuité du passé. (...) La priorité est de passer d'une concurrence par les coûts à une concurrence par la qualité ».

Ce Programme propose ensuite toute une série d'actions régionales pour favoriser le changement : régénérer l'identité du système socio-culturel de la région, en la rendant compatible avec les nouvelles exigences et les opportunités économiques ; régénérer les ressources productives (travail, territoire, environnement) ; garantir la diffusion de la connaissance sur les ressources et les marchés étrangers ; consolider le système de relations entre acteurs, en favorisant la formulation de projets stratégiques communs ; investir dans le capital intellectuel, en favorisant les investissements des entreprises et personnels en éducation, formation, recherche et services innovants.

Il en résulte que les acteurs régionaux publics et privés identifient les ressources territoriales d'une gouvernance des districts, et notamment la présence d'un capital social³⁶. Toutefois, les cadres d'action pour le soutien aux districts et à l'innovation restent trop faibles pour voir se stabiliser des modes de gouvernance territorialisés en Vénétie. L'expérience de cette région italienne présente des similitudes avec celle du cas bavarois (invention de traditions régionales pour définir une communauté régionale répondant par un projet rationnel aux défis de la mondialisation)³⁷, tout en se différenciant sur la définition des modalités d'action concrètes pour ancrer dans les pratiques la politique des districts (le Gouvernement bavarois se montrant beaucoup plus dirigiste, et ce depuis les années 90).

³³ Entretien personnel avec un responsable du méta-district Meccatronica de l'association industrielle de Vicenza (2009).

³⁴ Entretien personnel avec un responsable de l'agence régionale Veneto Innovazione (2009).

³⁵ Par « invention », E. Hobsbawm et T. Ranger (1983) veulent signifier que les traditions, nationales ou régionales, renvoient le plus souvent à un passé très lointain, tel que la société celte pour certaines parties du Royaume-Uni. Ces traditions sont donc moins fondées sur une continuité historique que sur un imaginaire collectif et sur un sentiment d'appartenance des individus à ces territoires. En se référant à des symboles, des valeurs et des rites, les responsables politiques s'appuient sur ce sentiment pour rendre leurs décisions acceptables auprès des communautés dont ils ont la charge et pour les représenter à l'extérieur – et d'autant plus si ces décisions sont en rupture avec le passé.

³⁶ Entretiens personnels avec un responsable de l'agence régionale Veneto Innovazione ; avec un responsable du Bureau des Districts Productifs ; avec le Directeur de la Confindustria Veneto (2009).

³⁷ Thèse de doctorat, op.cit.

Conclusions : Les territoires comme principes structurants des gouvernances des clusters ?

En soulignant le rôle des territoires dans la structuration des modes de gouvernance, nous voudrions répondre à l'hypothèse avancée par Pierre Muller (2007) selon laquelle ce serait finalement les politiques publiques qui feraient exister les territoires plutôt que l'inverse – en particulier en insistant sur le rôle joué par les usages de la culture régionale dans la définition d'un « bien commun » (Faure et Douillet, 2007). En effet, nous voyons pour notre part un rôle des territoires dans l'apprentissage de valeurs, de normes d'action et de pratiques communes, dans la mise en confiance entre des acteurs qui n'ont pas, ou peu, l'habitude de travailler ensemble et surtout de construire un projet commun.

Toutefois, pour que les mobilisations des acteurs et des ressources au sein des territoires produisent une adhésion durable et ancrent des modes de gouvernance territorialisés des politiques des clusters, il est nécessaire non seulement de définir une nouvelle représentation, mais aussi des ressources pour de nouveaux modes d'action territorialisés entre acteurs publics et privés. Or, en Ile de France comme en Vénétie, on ne peut que constater pour le moment la faiblesse de ces ressources, soit parce que l'Etat reste l'acteur central (Ile de France), soit parce que la Région ne souhaite pas plus les développer (Vénétie). La comparaison a permis de mettre en évidence l'importance du contexte régional (et sa grande variété à travers l'Europe) *et* national dans la mise en œuvre territorialisée des politiques des clusters.

Bibliographie

Articles ou ouvrages scientifiques :

- CORO G-C., MICELLI P., *I nuovi distretti produttivi: innovazione, internazionalizzazione e competitività dei territori*, Venezia, Marsilio, 2006
- CRESTA A., *Il ruolo della governance nei distretti industriali, Un'ipotesi di ricerca e classificazione*, DASES, Milano, 2008
- EHLINGER S. et al., « Quelle gouvernance pour les réseaux territorialisés d'organisations », *Revue Française de Gestion*, N°170, 2007
- FAURE A., "Introduction générale", in FAURE A. et DOUILLET C., *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, 2005
- HOBBSAWM E., RANGER T.O., *L'invention de la tradition*, Paris, Editions Amsterdam, première édition en anglais 1983, première édition en français 2006
- LE GALES P., "Gouvernance", in BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (ed.), *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Presses de SciencesPo, 2006
- LERESCHE J-P., "Introduction: Logiques de pouvoirs et gouvernance multi-niveaux", in FAURE A., LERESCHE J-P., MULLER P. et NARATH S., *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007
- MESSINA P., "Una policy regionale per lo sviluppo locale, il caso della L.r. 8/2003 per i distretti produttivi del Veneto", *Quaderni dell'Associazione MASTER*, N°1, Padova, CLEUP, 2005
- MULLER P., "La synthèse d'un politiste: six questions en suspens", in FAURE A., NEGRIER E., *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale, critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, 2007
- SABATIER P.A., *Theories of the policy process*, Boulder, Westview Press, 1999
- SMITH A., "L'analyse comparée des politiques publiques: une démarche pour dépasser le tourisme intelligent?", *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.7, N°1, 2000
- WEIL T., FEN CHONG S., "Les pôles de compétitivité français", *Futuribles*, n°342, juin 2008

Documentation officielle, rapports :

- BOSTON CONSULTING GROUP & CM INTERNATIONAL, *Evaluation des Pôles de Compétitivité*, juin 2008
- CAP DIGITAL, *Plan Stratégique Objectif 2012*, Décembre 2008
- COMMISSION EUROPEENNE, *Livre Blanc sur la gouvernance européenne*, Luxembourg, Office Officiel des Publications des Communautés Européennes, 2001
- CONSEIL REGIONAL D'ILE DE FRANCE, *Délibération Cadre « Recherche, Innovation, Enseignement Supérieur »*, 2005
- DRIRE ILE DE FRANCE, *Enjeux et défis de l'industrie en Ile de France*, publications 2007 et 2008
- METADISTRETTO DIGITALMEDIALE DEL VENETO, *Patto per lo Sviluppo del "MDM-Metadistretto digitalmediale del Veneto"*, Triennio 2007-2010, Presentazione 31/01/2007
- NICOLETTI P-A., *Una legge per i distretti, come diventare grande impresa rimanendo piccola e*

autonoma, il caso Veneto, Milano, FrancoAngeli, 2009

- OCDE, *Examens territoriaux – Italie*, 2001
- OCDE, *Competitive regional clusters. National policy approaches*, reviews of regional innovation, Paris, 2007
- PIETROBELLI C., « *Industria 2015* », *Industrial Policy Workshop*, Ministero dello Sviluppo Economico, Gaborone, 9-11 Dicembre 2008
- REGIONE VENETO, *Piano regionale di Sviluppo*, 2005
- REGIONE VENETO, *Libro Bianco 1, Forum sulla competitività, Ricerca e Sviluppo, Innovazione e trasferimento tecnologico*, 2007

Liste des abréviations :

ANR : Agence Nationale de la Recherche

CCI : Chambre de Commerce et d'industrie

CIADT/CIACT : Comité Interministériel à l'Aménagement du Territoire

CG : Conseil Général

CR : Conseil Régional

DATAR/DIACT : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (depuis 2005, Délégation à l'Innovation, à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires)

DGCIS (ex-DGE, Direction Générale des Entreprises) : Direction Générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services

DIM : Domaines d'Intérêts Majeurs

DIs : Districts Industriels

DRIRE : Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et des Entreprises

EP : Etablissement Public

FUI : Fonds Unique Interministériel

IDF : Ile de France

MD : Metadistretto (district à l'échelle régionale)

OSEO : agence française pour le soutien à l'innovation des PME

PME : Petites et Moyennes Entreprises

R&D : Recherche et Développement

UE : Union Européenne

TIC : Technologies de l'Information et des Communications

TPE : Très Petites Entreprises