

# Le rôle des institutions publiques dans la gouvernance des pôles de compétitivité de PME

Rachel Bocquet<sup>1</sup> et Caroline Mothe  
IREGE, Université de Savoie  
4 chemin de Bellevue  
BP 80439  
74944 Annecy le Vieux Cedex  
France

## Introduction

La France s'est engagée en 2005 dans une politique volontariste pour soutenir la compétitivité des entreprises et des régions en créant les pôles de compétitivité. Cette politique traduit une modification profonde des modes d'intervention publique pour le développement local en accordant une place prépondérante aux porteurs de projets, tout en assurant la représentation des institutions souhaitant soutenir ce développement (Brette et Chappoz 2007). Ce passage « *des politiques publiques à l'action publique locale* » (Leloup et al. 2005 : 323) soulève la question de la gouvernance adaptée pour assurer la coordination d'acteurs hétérogènes autour d'un but commun.

Comme l'ont montré les recherches récentes (Carpinetti et al. 2007 ; Mendez et al. 2008 ; Watts et al. 2003) sur les agglomérations de Petites et Moyennes Entreprises (PME), une gouvernance s'avère particulièrement nécessaire lorsque les acteurs sont des PME, caractérisées par de faibles ressources et un déficit de coordination à l'échelle collective (Mendez et al. 2008). Cette littérature insiste sur l'importance de la gouvernance sans toutefois en préciser les modes et les acteurs. L'approche de la gouvernance « territoriale » (Leloup et al. 2005) permet de combler en partie ce vide en abordant la question des modes de gouvernance à travers les différents types d'acteurs impliqués. En revanche, elle s'avère insuffisante pour spécifier la nature des institutions publiques impliqués et leur degré d'implication. L'objectif de cet article est de compléter la lecture de l'action

---

1. Pour toute correspondance : Rachel Bocquet, IREGÉ, Université de Savoie, 4 chemin de Bellevue, BP 80439, 74944 Annecy le Vieux, Cedex France

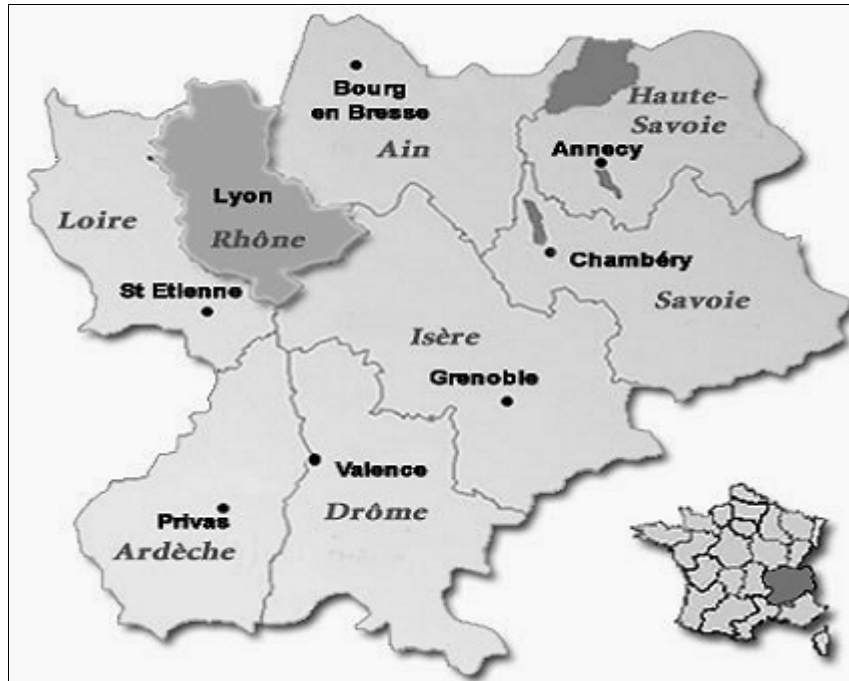


FIGURE 1 La région Rhône-Alpes et ses départements

Source : <http://www.buisantane.com/region/carte-rhone-alpes.jpg> (consulté le 30/08/2009)

publique dans la gouvernance territoriale en intégrant explicitement le type d'institutions publiques selon leur échelle d'intervention (locale, régionale, nationale) et la nature de leur implication (partie prenante interne/externe).

La confrontation empirique est menée entre deux pôles français à forte dominante PME situés en région Rhône-Alpes (figure 1) : Arve-Industries (mécanique et décolletage) et Imaginove (métiers de l'image). Les données ont été recueillies grâce à 39 entretiens semi-directifs auprès des membres des structures de gouvernance. Dans les deux cas, on observe un mode de gouvernance « mixte », orchestrée par des acteurs publics et privés (Gilly et Perrat 2003). Toutefois, cette « mixité » peut être discutée au regard de la nature des institutions publiques impliquées et de leur degré d'implication, qui tient moins à la présence forte de PME qu'à la configuration spécifique du pôle. Par ailleurs, un des prolongements de nos résultats porte sur les effets d'une forte implication des institutions publiques locales qui peut conduire à des difficultés pour gérer la tension entre l'ancrage « local » et l'ouverture nécessaire pour innover.

Cet article est structuré en deux parties. La première introduit le rôle clé que peut jouer la gouvernance sur l'action collective et sur la performance d'une forme d'agglomération de PME. L'originalité du cadre d'analyse est basé sur l'introduction de deux dimensions, le type d'acteurs publics impliqués et leur degré d'implication, qui permettent d'opérationnaliser la notion de gouvernance

territoriale et ses différents modes (privée, publique, mixte). Les résultats de l'étude exploratoire menée auprès des deux pôles, présentés dans la seconde partie, sont ensuite discutés en mettant en perspective le rôle des institutions publiques dans la gouvernance.

### **La gouvernance des pôles de PME et la place des institutions publiques**

Un pôle de compétitivité est vu par le gouvernement français comme « l'association d'entreprises, de centres de recherche et d'organismes de formation, engagés dans une démarche partenariale (stratégie commune de développement), destinée à dégager des synergies autour de projets innovants conduits en commun en direction d'un (ou de) marché(s) donné(s) sur un territoire donné<sup>2</sup> ». Cette définition présente la particularité de positionner le pôle de compétitivité dans la continuité des districts industriels en maintenant une référence forte à la notion de territoire, tout en introduisant la notion d'innovation propre aux clusters « à l'anglo-saxonne ».

La performance des formes d'agglomération des activités a jusqu'à présent été expliquée par des déterminants essentiellement structurels (Bocquet et Mothe 2009). Toutefois, des travaux récents dédiés aux agglomérations de PME, qu'il s'agisse de districts industriels (Alberti 2001), de clusters de PME (Carpinetti et al. 2007 ; Watts et al. 2003) ou de pôles à forte dominante PME (Mendez et al. 2008), convergent pour mettre en exergue le rôle que peut jouer la gouvernance sur leur performance. Mais rares sont ceux qui explicitent les types d'acteurs publics impliqués et/ou leur mode d'intervention. Il s'agit là d'une véritable limite dans la mesure où les pôles de compétitivité impliquent, *par définition*, une intervention des institutions publiques à de multiples échelles (locale, régionale, nationale).

Les agglomérations de PME sont, *par nature*, des formes spécifiques dont la performance ne peut résulter d'un processus de coordination spontané. Quelle que soit la forme étudiée (district, cluster, pôle), elle est marquée par la coexistence d'acteurs individuels et collectifs, publics et privés, aux objectifs souvent divergents. La difficulté de coordination est accrue dans le cas d'agglomérations de PME, en général déficitaires en ressources financières, organisationnelles et stratégiques (Alberti 2001), mais aussi - et surtout - en ressources de R&D et en capacités de coopération. Elles adoptent parfois des comportements individualistes, voire opportunistes, conduisant à annuler les effets de proximité géographique à travers des phénomènes de polarisation ou de captage de ressources.

La gouvernance apparaît, dans ce contexte, comme *nécessaire* pour créer une dynamique collective entre des acteurs hétérogènes, asymétriques, et souvent déficitaires en ressources et en capacités d'interaction. Cette idée est au cœur de la gouvernance « territoriale » (Leloup et al. 2005), ou « locale » (Gilly et Wallet

---

2. <http://www.competitivite.gouv.fr/spip.php?rubrique39>, (07.07.2008)

2001), héritée des travaux de « l'école de la proximité » (RERU 1993, 2008). Cette gouvernance est définie comme un « processus dynamique de confrontation et d'ajustement (...) entre des acteurs géographiquement proches » (Gilly et Wallet 2001 : 556), mais pouvant relever de champs organisationnels distincts. Elle s'adosse à une double proximité, géographique et institutionnelle<sup>3</sup> (Leloup et al. 2005 : 324). Cette proximité institutionnelle va au-delà de la construction de sens commun (proximité cognitive) en intégrant une dimension politique régulatrice qui fixe les rôles complémentaires à jouer dans l'action collective par des acteurs hétérogènes (Talbot 2008).

La gouvernance territoriale fournit alors une nouvelle lecture de l'intervention des institutions publiques, qui peuvent participer à ce rôle clé de création de repères institutionnels pour l'ensemble des acteurs, en structurant les mécanismes de coordination à l'échelle collective. Sans être des acteurs indispensables à la gouvernance, ces institutions jouent un rôle plus ou moins affirmé selon leurs configurations spécifiques (Leloup et al. 2005) ou selon leur propre dynamisme et la place que les autres acteurs souhaitent leur accorder (Gilly et Wallet 2001). Gilly et Perrat (2003) identifient trois modes de gouvernance selon la nature privée (entreprises, établissements, associations d'entreprises, Chambres de Commerce, syndicat professionnel...) et/ou publique (collectivités territoriales, agences économiques, Etat...) des acteurs en charge de cette gouvernance territoriale.

- *La gouvernance privée*, autour d'un acteur pivot (firme leader ou organisationnelle d'acteurs privés) ;
- *La gouvernance publique*, avec une structure formée d'acteur(s) public(s) ;
- *La gouvernance mixte*, i.e. « une association des formes précédentes (...) mais avec une dominante (...) (plutôt publique ou plutôt privée), selon un dosage spécifique et variable » (Gilly et Perrat 2003 : 6).

Les auteurs qualifient ici la nature (publique/privée) des acteurs de la structure de gouvernance – et notamment de l'acteur pivot, qu'il soit individuel ou collectif.

Nous cherchons à dépasser cette approche centrée sur la structure de gouvernance pour prendre en considération le rôle, parfois clé, des parties prenantes externes (Alberti 2001) dans la gouvernance. La gouvernance territoriale permet d'envisager les institutions publiques comme des acteurs pouvant participer à la création d'une proximité institutionnelle autour de valeurs suffisamment partagées pour faire émerger des compromis à l'échelle collective. Ils portent à la fois sur la compréhension des problèmes existants, mais aussi sur leur voie de résolution en vue d'atteindre un objectif commun (Talbot 2008). Au delà, la gouvernance territoriale introduit explicitement la nécessaire imbrication de l'échelle locale à d'autres espaces (régional, national, supra-national, sectoriel, ...). Le territoire se présente en effet comme un construit social, « par essence ouvert, nourri par les échanges et les relations, emboîté dans un ensemble d'autres espaces qu'il influence et qui l'influencent réciproquement » (Leloup et al. 2005 :

3. Dans la lignée de Talbot (2008 : 306), nous considérons la proximité organisationnelle comme une forme particulière de proximité institutionnelle qui consiste à « partager des idées communes et assumer des rôles complémentaires ».

**TABLEAU 1 Deux modes de gouvernance mixte au sein des pôles**

Nature des acteurs impliqués	Gouvernance territoriale	
	Plutôt privée	Plutôt publique
Parties prenantes internes à la structure de gouvernance	Acteurs locaux privés (association formelle ou firme pivot)	Institutions publiques locales (y.c. départementales)
Parties prenantes externes	Institutions publiques locales/régionales/ Etat	Institutions publiques régionales/Etat

326). La gouvernance s'apparente ainsi à une sphère de négociation pouvant donner lieu à des compromis qui permettent d'absorber les tensions dues à l'appartenance des acteurs à différentes échelles spatiales (Rallet 2000).

L'intervention des institutions publiques peut alors être appréhendée en introduisant deux dimensions. D'une part, ces institutions peuvent être présentes à différentes échelles (local, régional, national). D'autre part, leurs modalités d'intervention peuvent varier par une participation soit directe en tant que partie prenante interne à la création d'une proximité institutionnelle et d'une action collective, soit indirecte en tant que partie prenante externe à cette structure, mais avec une influence sur celle-ci (Alberti 2001). Notre positionnement dans la lignée de l'école de la proximité nous conduit à intégrer explicitement ces parties prenantes externes dans la gouvernance.

Il s'opère ainsi un revirement du mode d'action des pouvoirs publics : « L'action sur le développement territorial n'est plus présentée comme la seule responsabilité du pouvoir public (local, régional ou étatique) mais comme la résultante d'un processus de coopération et de coordination entre de nombreux acteurs et opérateurs » (Leloup et al. 2005 : 330). Cette imbrication de l'action des acteurs publics et privés est à l'origine de la gouvernance « mixte » (Gilly et Perrat 2003), que nous opérationnalisons dans le tableau 1 grâce aux deux dimensions identifiées afin d'évaluer le degré d'articulation entre les diverses institutions publiques. Nous affinons ainsi la typologie de Gilly et Perrat (2003) en qualifiant à la fois les types d'acteurs impliqués au niveau de leur champ d'action (local, régional, national) et la nature de leur implication dans la gouvernance. Compte-tenu des principes constitutifs de la politique des pôles, la diversité des institutions publiques impliquées et de leur type d'implication entraîne que toute gouvernance au sein d'un pôle est, *par nature*, mixte. En revanche, la question du « dosage » (Gilly et Perrat 2003), donc d'une gouvernance plutôt privée/plutôt publique, entre les différents acteurs reste à préciser (tableau 1).

### **Arve-Industries et Imaginove : les modes de gouvernance territoriale**

Dans cette partie, nous analysons les pôles de compétitivité Arve-Industries et Imaginove, tous deux composés en majorité de PME et situés en région Rhône-Alpes (figure 1). Après avoir brièvement présenté ces deux pôles, nous identifions les modes de gouvernance à l'œuvre en leur sein en qualifiant le type d'acteurs

**TABLEAU 2 Composition des pôles au 31/10/2008**

Pôle	Adhérents	Dont PME	Laboratoires	Pôles d'excellence	Centres de formation	Acteurs territoriaux	Communes
Arve- Industries	208 entreprises	90%	58	nd	12	14	13
Imaginove	2 assoc. regroupant 200 entrep.	97%	7	4	7	nd	nd

Sources : <http://www.arve-industries.fr/> et <http://www.imaginove.fr/>

impliqués, leur degré d'implication, et le degré d'articulation entre les différentes institutions publiques impliquées. La méthodologie de cette recherche exploratoire (cf. Annexe) s'appuie sur deux études de cas et 39 entretiens, d'une durée moyenne de deux heures, menés entre janvier et juin 2008 avec les membres de la gouvernance des pôles.

### Description des deux pôles de compétitivité

*Arve-Industries* : Le pôle Arve-Industries Haute-Savoie Mont-Blanc regroupe, au 31 octobre 2008, 208 entreprises adhérentes (dont 90% de PME), 28 laboratoires publics, 30 laboratoires privés, 12 centres de formation technique, 14 acteurs territoriaux et 13 communes (tableau 2). Plus de 50% des membres sont impliqués dans les projets (R&D et non R&D) ou actions. Les entreprises sont, pour la plupart, localisées dans le Système Productif Local (SPL) de la Vallée de l'Arve (*Technic Valley*) qui regroupe 800 PME de sous-traitance de mécanique, dont plus de 500 spécialisées dans le décolletage. Cette Vallée concentre de nombreux métiers et savoir-faire : décolletage, découpage, assemblage, traitement de surfaces, matériaux innovants, rectification. Le pôle a été créé à l'initiative d'élus du département de la Haute-Savoie, pour renforcer le réseau qui avait commencé à émerger grâce au SPL.

Le pôle s'inscrit en continuité d'une logique territoriale pré-existante (autour d'un SPL) marquée par une fort enracinement local, un héritage industriel d'initiative privée et une culture du secret et du cloisonnement. Si le SPL a permis la mise en commun de moyens autour d'une plate-forme locale, celle-ci n'avait pas fait émerger de projets collaboratifs inter-entreprises. En revanche, le pôle a bénéficié de l'existence préalable de trois plates-formes technologiques et de Thésame (Centre européen d'entreprise et d'innovation) dès 2000, qui a favorisé la mise en réseau entre, d'une part, des entreprises qui ne se côtoyaient pas et, d'autre part, entre des acteurs publics et privés qui n'avaient pas l'habitude de collaborer. Dans le pôle, la coopération est essentiellement organisée par les institutions publiques locales, acteurs clés de la gouvernance. Cette gouvernance a en même temps permis au pôle de s'inscrire dans une logique de rupture par rapport au SPL dans la mesure où une véritable dynamique collaborative s'est instaurée, quasiment inexistante auparavant.

*Imaginove* : Le pôle Imaginove (Rhône-Alpes) est composé, au 31 octobre 2008, de deux associations et regroupe, indirectement, plus de 200 entreprises adhérentes, dont 97% de PME, dans les industries de l'image, 7 centres de recherche, 4 centres de formation et 4 autres partenaires. Imaginove est né du rapprochement de trois associations fondatrices : Lyon Game, Images Rhône-Alpes et CITIA (Cité de l'Image en Mouvement d'Annecy), dont les adhérents sont respectivement issus du jeu vidéo et du multimédia, de l'audiovisuel et de l'image en mouvement. Le pôle s'inscrit en continuité d'une logique territoriale insufflée en 2002 par la région Rhône-Alpes autour d'un cluster « Loisirs Numériques » centré à l'origine sur l'industrie du jeu vidéo. En juillet 2005, Imaginove a été labellisé pôle de compétitivité et s'est ouvert à toute l'industrie de l'image, suivant ainsi le souhait de la Région. Aujourd'hui, Imaginove est donc à la fois cluster régional et pôle de compétitivité.

Les prérogatives associées au pôle et au cluster ont été clairement définies. Le pôle a essentiellement pour objectif de susciter des projets collaboratifs de R&D alors que le cluster s'apparente davantage à une association professionnelle avec des financements de la Région en matière de développements commercial et international, de formation et d'emploi. La création du pôle a véritablement permis aux acteurs des trois filières (animation, jeu vidéo et production) de se connaître et d'insuffler une dynamique d'échanges entre des entreprises qui n'avaient pas de valeurs communes, ni de systèmes de représentation partagés, donc aucune proximité cognitive. La coordination du pôle est assurée par une équipe permanente composée de 5 salariés : un directeur et 4 chargés de mission. La coopération est essentiellement impulsée par cette équipe.

### **Modes de gouvernance et degré d'implication des institutions publiques**

*Arve-Industries* : Le Président du pôle, dirigeant d'une PME locale, possède une forte légitimité vis à vis des membres du pôle. La gouvernance d'Arve-Industries est composée (figure 2) :

- d'une gouvernance stratégique. Le Conseil d'Administration (CA) comprend 60 membres qui se réunissent 2 fois par an en Assemblée Générale. Le Bureau Exécutif, élu par l'Assemblée Générale, est chargé de la définition de la stratégie et des grands objectifs. Il est composé de 17 membres qui se réunissent tous les 2 à 3 mois.
- d'une gouvernance opérationnelle. Le Comité de Direction (CODIR) est composé de 7 membres<sup>4</sup> se réunissant toutes les 2 semaines. Il assure le pilotage à travers une approche transversale par processus: intelligence économique, labellisation de nouveaux projets, marketing de l'innovation, conduite stratégique. Il réalise l'évaluation des retombées des projets, leur *reporting*, les relations extérieures et la gestion au quotidien.

---

4. Le CODIR et le bureau exécutif étant largement composés des mêmes personnes, la frontière entre gouvernance stratégique et gouvernance opérationnelle est en réalité assez floue (figure 2).

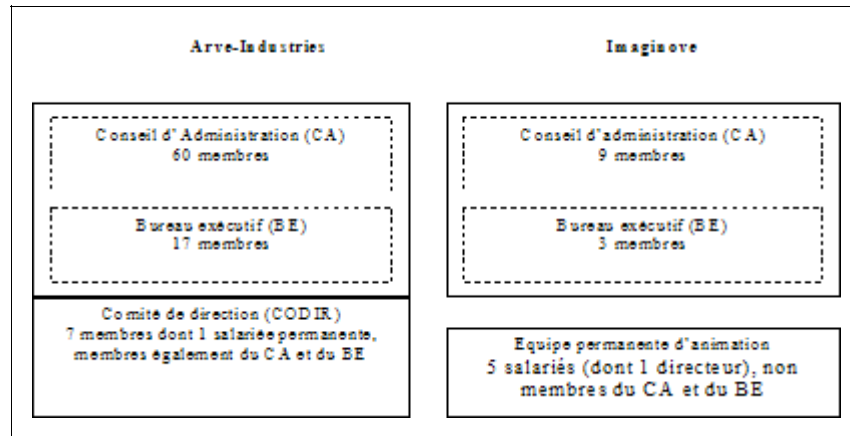


FIGURE 2 Structures de gouvernance des deux pôles

Dans Arve-Industries, les institutions publiques locales sont largement impliquées dans la gouvernance en tant que parties prenantes internes. Si elles ne sont ni majoritaires au CA (mais le CA, composé de 60 membres, a un pouvoir décisionnaire finalement relativement faible), ni à la présidence du pôle largement assurée par des industriels (3 sur 4), elles le sont en revanche dans le CODIR, organe principal qui assure le fonctionnement opérationnel (et stratégique) du pôle. On se situe clairement dans le cas d'une gouvernance mixte largement orchestrée par les institutions publiques locales : Université de Savoie, Agence Economique Départementale (AED), Thésame et surtout CTDEC (Centre Technique de l'industrie du DEColletage, sous la tutelle de l'Etat) auquel est rattaché le directeur général du pôle. Les membres de la gouvernance partagent une croyance forte que seuls des acteurs issus du SPL ont suffisamment de légitimité pour assurer la gouvernance du pôle. Aussi les personnes engagées dans le CODIR sont-elles détachées par leurs institutions d'origine.

Au démarrage, la gouvernance opérationnelle était assurée par un groupe informel composé des partenaires fondateurs et par la seule salariée du pôle, chargée de la communication (sous le contrôle du Président). Ce fonctionnement a été rendu inopérant au bout d'une année, en l'absence de procédures de coordination définies et d'une décentralisation suffisante des pouvoirs de décision. C'est dans ce contexte que la structure de gouvernance du pôle a décidé de passer d'un mode informel à un mode plus directif avec la constitution d'un CODIR. Celle-ci s'est traduite par une formalisation accrue et une plus forte ingérence des membres de la gouvernance dans les projets, contribuant ainsi à renforcer la dynamique collaborative. Le CODIR rassemble des compétences complémentaires et des personnes dont les relations sont anciennes, basées sur une grande confiance et des valeurs partagées autour d'une culture locale et de PME. Toutefois, ce passage d'une structure informelle à une structure formelle, et le volontarisme d'une équipe soudée à la vision partagée, ne sont pas suffisants pour résoudre certaines difficultés. On note par exemple l'insuffisance des ressources humaines



pour initier de nouveaux projets et actions entre les membres du pôle ou encore le manque de compétences en management de l'innovation de certains responsables pour piloter les projets collectifs et garantir l'implication des acteurs. La gouvernance est donc largement évolutive. Le système existant, qui a aujourd'hui atteint ses limites compte-tenu des tâches qui incombent aux membres du CODIR et à la difficulté à porter différentes « casquettes », est en cours de modification.

L'implication des institutions publiques locales (notamment de Thésame, du CTDEC, de l'AED et de l'Université de Savoie) est forte dans la gouvernance tant du pôle que des projets. Arve-Industries est très soutenu par le département de la Haute-Savoie, avec des budgets relativement importants consacrés non seulement au soutien des projets de R&D, mais aussi aux autres actions de formation, d'emploi, etc. Aussi les principaux acteurs publics sont-ils essentiellement territoriaux, ancrés dans une dynamique locale, perpétuant en cela un modèle issu du district industriel. Les institutions, essentiellement départementales, ont une implication forte et directe dans la gouvernance stratégique et opérationnelle du pôle.

*Imaginove : A contrario*, Imaginove est dirigé par un directeur, choisi par le CA, qui se consacre à plein temps au pôle. La gouvernance, jusqu'à la modification à venir des statuts (début 2009), est composée (figure 2) :

- d'une gouvernance stratégique. Le Conseil d'Administration se réunit une fois par mois. Il oriente les décisions stratégiques du pôle, définit les objectifs et fédère les actions du pôle. Le CA était, jusqu'à une période récente, composé de 9 personnes issues des trois associations fondatrices (3 personnes de Lyon Game, 3 d'Images Rhône-Alpes et 3 de CITIA). Depuis la mise en redressement d'Images Rhône-Alpes, trois membres consultatifs représentent Images Rhône-Alpes de manière provisoire. La modification des statuts prévoit un mode d'adhésion directe (auparavant, les adhésions étaient indirectes, les entreprises adhéraient aux trois associations constitutives). Dans le nouveau système, le conseil d'administration se composera de plusieurs collèges et de 10 membres : un collège institutionnel (CITIA, Lyon Game), des pôles d'excellence associés à des villes/départements phares de la région dans les métiers représentés (Annecy, Ardèche, Villeurbanne, Valence), un collège entreprises (jeu vidéo, audiovisuel, multimédia) et un collège enseignement supérieur et recherche ;
- d'une gouvernance opérationnelle. L'équipe permanente est composée du directeur et de 4 personnes en charge de l'innovation, de l'international et du commercial, des salons et événements, des nouveaux usages et *serious games*, de l'emploi et de la formation, et de la gestion et communication. Elle assure la mise en place et le suivi des projets ainsi que l'animation du pôle.

Nous sommes ici en présence d'une gouvernance mixte orchestrée par des acteurs collectifs privés. L'implication des institutions publiques dans la gouvernance du pôle, qu'elles soient locales (ex : le Grand Lyon), départementales (ex : les Conseils Généraux), régionales (ex : la région Rhône-Alpes via le cluster) ou

**TABLEAU 3 Une gouvernance mixte différente au sein d'Imaginove et d'Arve-Industries**

Gouvernance mixte		
Nature des acteurs impliqués dans la gouvernance territoriale	Arve Industries Plutôt publique	Imaginove Plutôt privée
Parties prenantes internes	1 institutions publiques locales (y.c. départementales)	Acteurs locaux privés (assoc. formelle d'acteurs privés)
	1 comité de direction	1 équipe permanente
Parties prenantes externes	Etat	Institutions publiques locales, régionales / Etat

nationales (ex : l'État via la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement) est faible. Ces institutions sont appelées à participer seulement à une partie du CA. Parties prenantes externes, elles pèsent cependant de manière informelle sur les décisions en disposant des moyens financiers qui permettent la réalisation des actions et des projets.

Ce pôle, à la différence d'Arve-Industries, a choisi de recourir à une équipe permanente. De l'avis des répondants, un pôle de PME a besoin d'une impulsion pour collaborer et partager, les PME répondant peu d'elles-mêmes aux appels d'offre. Les membres de la gouvernance ont tous insisté sur la pertinence et l'efficacité de cette équipe permanente et de son directeur, qui sont très impliqués et génèrent une véritable dynamique collaborative. Selon eux, aucune convergence d'intérêts n'aurait pu émerger indépendamment de ce type de gouvernance plutôt privée. La légitimité du directeur n'a jamais été remise en cause. Le fait que ce dernier soit extérieur aux trois industries représentées est vu comme un véritable atout par l'ensemble des parties prenantes (internes et externes).

Ce modèle de gouvernance contraste avec celui d'Arve-Industries (tableau 3) avec des institutions publiques faiblement impliquées (si ce n'est comme parties prenantes externes), des acteurs locaux privés jouant un rôle clé, et une implication des institutions publiques au niveau de la Région (et non du Département, comme dans le cas d'Arve-Industries). Cette différence peut être expliquée par la forte complémentarité entre le cluster régional, qui bénéficie du soutien fort de la Région, et le pôle. Comme en témoigne un membre du CA, cette complémentarité, « c'est une visée sur les structures de la filière qui ne sont pas dans les missions spécifiques du pôle. On ne se limite pas à l'aspect R&D, on est aussi un pôle de compétitivité ! ». Arve-Industries s'appuie, certes, sur un SPL au niveau local, mais ce SPL n'avait pas généré de dynamique collaborative et ne bénéficiait d'aucun soutien financier des pouvoirs publics.

## Discussion et conclusion

Selon Brette et Chappoz (2007), la politique lancée par le gouvernement au niveau des pôles de compétitivité se distingue de la tradition colbertiste de l'implication publique pour l'innovation et la recherche par trois aspects. Premièrement, le

contenu du projet n'est pas imposé par l'Etat ou par une agence publique nationale. Deuxièmement, les acteurs ont une capacité et une liberté d'action accrue dans la définition du cadre et des modalités de leur collaboration. Enfin, si la politique a été initiée par l'Etat, qui la finance en grande partie, elle considère la région comme le niveau le plus approprié pour mener une politique d'innovation basée sur la recherche. Cet espace régional est considéré comme le meilleur compromis entre, d'une part, la proximité géographique nécessaire pour établir des réseaux, des partenariats et des retombées en termes de connaissance et, de l'autre côté, un espace suffisamment grand pour accueillir un certain nombre d'organisations (firmes, centres de recherche et de formation) ayant la taille critique pour conduire un projet collectif à visibilité internationale. Ces trois éléments différenciateurs par rapport à la politique des grands programmes menée jusqu'à présent en France remettent fondamentalement en cause le type d'acteurs impliqués et la nature même de cette implication. Si l'Etat endosse ainsi nettement le rôle de partie prenante externe avec une implication forte au niveau du financement, reste à savoir quel doit être le rôle des institutions publiques situées à d'autres échelles (régionale et locale).

Nous avons traité cette question en nous appuyant sur deux pôles de compétitivité de PME en région Rhône-Alpes. Dans un cas comme dans l'autre, nous sommes en présence d'une gouvernance mixte avec une implication faible de l'Etat. Toutefois, ces deux pôles se distinguent à la fois par le type d'implication des institutions publiques (parties prenantes internes à la gouvernance pour Arve-Industries, externes pour Imaginove) et par la nature des acteurs publics impliqués (niveau local pour Arve-Industries, régional pour Imaginove). Ces deux modes de gouvernance sont le reflet de configurations spécifiques des territoires et des industries concernées, et traduisent deux modèles de performance distincts, l'un issu de la tradition des districts avec un ancrage local fort, l'autre des clusters, avec une forte diversité des membres, une innovation plus intense soutenue par une ouverture vers l'extérieur du territoire, des projets collaboratifs impliquant des concurrents et, surtout, une coordination assurée par une équipe permanente (et non par des institutions publiques).

S'il est encore trop tôt, après deux années d'existence, pour se prononcer sur la performance respective de ces deux pôles, il apparaît clairement que leur gouvernance cherche à construire un territoire qui permet aux formes de proximités géographique et non géographique de se combiner dans la production d'innovations. En effet, la proximité géographique seule ne garantit pas le développement de relations bénéfiques à l'innovation (Rallet et Torre 2007). On retrouve ici la difficulté à gérer la dualité entre l'ancrage « local » et l'ouverture nécessaire pour retirer tous les effets de la proximité géographique (Cooke 1998). Si la politique des pôles conduit à produire institutionnellement de la proximité géographique comme mode privilégié des interactions, une implication trop forte des institutions publiques locales dans la gouvernance, comme pour Arve-Industries, peut renforcer une dérive « localiste » - sauf à être capable de créer un territoire ouvert imbriqués dans d'autres espaces. Les institutions publiques en charge de la gouvernance d'Arve-Industries, conscientes de ce risque, ont créé un nouveau statut de « partenaire associé » pour intégrer des compétences distantes,

extérieures aux frontières géographiques du pôle.

Dans les deux pôles étudiés, nous pouvons aussi mettre en évidence un lien entre le mode de gouvernance et le type de performance (individuelle, collective ou territoriale). Dans Arve-Industries, nous sommes en présence d'une gouvernance plutôt publique avec une forte implication des institutions publiques locales (y.c. départementales) en tant que parties prenantes internes, et d'une performance au niveau territorial, avec un accent mis sur le maintien des emplois dans la sous-traitance mécanique de la Vallée de l'Arve. Dans le cas d'Imaginove, la gouvernance est plutôt privée avec une partie prenante externe très présente, la Région Rhône-Alpes, et une performance individuelle (forte participation des entreprises aux actions individuelles au niveau du commercial, de l'international et de la formation) et collective (projets collaboratifs de R&D notamment). Ceci rejoint les considérations de Brette et Chappoz (2007) qui affirment la pertinence du niveau régional dans le cas d'une politique d'innovation. On voit ici que, contrairement à ce qui se passe dans Arve-Industries, la Région soutient effectivement la dynamique de toute la filière de l'image avec des actions complémentaires en matière d'emploi, de formation ou d'internationalisation des entreprises grâce au cluster régional.

Le manque de recul par rapport à la politique des pôles ne nous permet pas d'avoir une pleine mesure de leur performance, en particulier des effets attendus à moyen-long terme. Des recherches futures pourraient affiner les mesures des différents types de performance et tester le lien avec les modes de gouvernance, notamment sur la base d'une méthodologie quantitative auprès des membres des pôles de compétitivité. Nos résultats, plus largement, participent à la réflexion sur les modes d'institutionnalisation (Fromhold-Eisebith 2005) à travers la place occupée par les institutions publiques. Ils viennent compléter les travaux sur la gouvernance territoriale en précisant la typologie de Gilly et Perrat (2003) et les modalités opératoires de deux types de gouvernance mixte.

Par ailleurs, les résultats obtenus ont des implications importantes pour la politique publique des États basée sur les clusters, notamment en termes de soutien à l'innovation. En particulier, nos résultats semblent renforcer les appels pour une plus grande souplesse de la part des États « centraux » (y compris les provinces du Canada) pour la co-construction des politiques publiques pour tenir compte des spécificités locales et régionales.<sup>5</sup> En effet, en termes de pôles de compétitivité et, plus généralement, de clusters, on se trouve face à une extrême diversité de configurations, tant en termes de secteur d'activité, de cycle de vie de l'industrie (et de pôle), de types d'entreprises impliquées, de contextes historique, institutionnel et socioculturel.

Face à cette multiplicité de cas spécifiques, les décideurs des politiques publiques se trouvent confrontés à une nouvelle complexité quant aux possibilités d'intervention, tant en termes de nature que de degré d'implication. Visser et Atzema (2008) insistent d'ailleurs sur les problèmes et les coûts associés aux politiques régionales basées sur les clusters qui consisteraient à vouloir imposer *ex ante* un bon modèle sans tenir compte des spécificités des différentes

---

5. Nous remercions un évaluateur anonyme pour cette suggestion.

configurations. Ils soulignent notamment le risque d'échec collectif, fortement dépendant d'une volonté de vouloir imiter à tout prix les bonnes pratiques héritées de clusters à succès sans se préoccuper des conditions (spécifiques) de leur performance. Ils portent également l'accent sur le risque que prennent certains acteurs publics centraux en voulant sélectionner *ex ante* les localisations, les firmes, les technologies et les industries qui seraient sources de création de valeur dans un contexte où l'innovation est par nature un processus incertain. Pour éviter de tel risques, Visser et Atzema (2008) recommandent l'appel à des brokers privés ou semi-publics, la politique publique étant en charge du recrutement, de la formation et du suivi de ces intermédiaires ayant une forte connaissance des spécificités régionales. Dans la même veine, Lundequist et Power (2002), en étudiant 13 clusters en Suède, identifient 4 types de clusters tous différents en pratique du cluster « à la Porter ». Cette variété conduit à remettre en cause le modèle traditionnel d'intervention des pouvoirs publics vers la prise en compte d'une coopération étendue et d'un dialogue entre les différents acteurs, tant publics que privés, institutionnels, politiques, industriels et scientifiques. A ce titre, Lundequist et Power (2002) notent que certains acteurs individuels, collectifs, publics ou privés (ie. les « cluster drivers »), à travers leurs capacité à lier les intérêts individuels et sectoriels, sont appelés à jouer un rôle clé dans le processus d'institutionnalisation des clusters. Les conclusions de ces travaux, comme les nôtres, rejettent ainsi l'idée d'un « *one best way* » qui serait imposé a priori par des acteurs publics centraux. Aussi, nous faisons nous les défenseurs d'une action concertée entre pouvoirs publics et gouvernance des pôles pour envisager, si ce n'est une réelle co-construction de l'action publique, une prise en compte de la spécificité de chaque pôle, notamment en termes de soutien et d'évaluation.

Nous l'avons vu, Arve-Industries fonctionne comme un cluster « industriel » (St Johan et Power 2006) dans une industrie mature, les institutions publiques locales étant directement impliquées dans la gouvernance stratégique et opérationnelle du pôle. A l'inverse, Imaginove est un exemple de cluster « technologique », actif dans une industrie en phase initiale de son cycle de vie, avec une majorité de très petites entreprises entrepreneuriales. Les institutions publiques concernées sont régionales et interviennent essentiellement au niveau du financement, pas seulement des projets de R&D, mais aussi au niveau de projets divers, de nature commerciale, de formation, etc. C'est là une des leçons à retenir : si les institutions publiques sont toujours des acteurs clés dans le processus de création et d'institutionnalisation des pôles de compétitivité, la nature de ces acteurs et leur place dans la gouvernance ne peut être prédite indépendamment de la prise en compte des spécificités des configurations et de la place que les autres parties prenantes sont prêtes à leur accorder (Gilly et Wallet 2001).

Il reste beaucoup à faire pour définir plus précisément le type adéquat de politique publique des Etats, et notamment d'une politique décentralisée au niveau local/régional, pour favoriser l'innovation. En effet, la « coopération automatique » (Marshall 1921) entre entreprises n'étant pas systématique, les pouvoirs publics peuvent jouer ce rôle, notamment dans le cas de pôles de PME, pour inciter entreprises et laboratoires à coopérer grâce à des mesures pour

soutenir les collaborations public-privé en R&D (Newlands 2003). Ceci peut passer par les pôles/clusters mais aussi par d'autres formes de réseau plus large lorsque les conditions mêmes d'émergence de clusters sont absentes (Visser et Atzema 2008).

## Bibliographie

- Alberti F. 2001. « The Governance of Industrial Districts: a Theoretical Footing Proposal ». *Liuc Papers*, n° 82, Serie Piccola e Media Impresa 5.
- Bocquet R. et C. Mothe. 2009. « Gouvernance et performance des pôles de PME ». *Revue Française de Gestion*, 35 : 101-122.
- Brette O. et Y. Chappoz. 2007. « The French Competitiveness Clusters: Toward a New Public Policy for Innovation and Research ? ». *Journal of Economic Issues*, 41 : 391-398.
- Carpinetti L.C., M. Gerolamo et E. Galdámez. 2007. « Continuous Innovation and Performance Management of SME Clusters ». *Creativity and Innovation Management*, 16 : 376-385.
- Cooke, P. 1998. « Introduction: Origins of the Concept », in H-J. Braczyk, P. Cooke and M. Heidenreich (eds.). *Regional Innovation Systems - The Role of Governances in a Globalized World*. London: UCL Press.
- Fromhold-Eisebith, M. 2005. « How to Institutionalize Innovative Clusters? Comparing Explicit Top-Down and Implicit Bottom-Up Approches ». *Regional Studies*, 34 : 1250-1268.
- Gilly, J.P. et J. Perrat. 2003. « La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et régulation globale ». *Cahiers du GRES*, n°5.
- \_\_\_\_\_. 2001. « Forms of proximity, Local Governance and the Dynamics of Local Economic Spaces : The Case of Industrial Conversion Processes ». *International Journal of Urban and Regional Research*, 25 : 553-570.
- Leloup, F., L. Moyart et B. Pecqueur. 2005. « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? ». *Géographie Économie Société*, 7 : 321-332.
- Lundequist P. et D. Power. 2002. « Putting Porter into Practice? Practices of Regional Cluster Building: Evidence from Sweden ». *European Planning Studies*, 10 : 685-704.
- Marshall, A. 1921. *Industry and Trade*. London : Macmillan.
- Mendez, A., M. Bardet et B. Courault. 2008. « Quels systèmes de gouvernance pour les pôles de compétitivité constitués de PME : entre logiques d'intégration et de différenciation ? ». *Colloque de l'Association Internationale de Management Stratégique*, Nice, France, mai.
- Moulaert, F. et F. Sekia. 2003. « Territorial Innovation Models: A critical survey ». *Regional Studies*, 37 : 289-302.
- Newlands, D. 2003. « Competition and Cooperation in Industrial Clusters: The Implications for Public Policy ». *European Planning Studies*, 11 : 521-532.
- Pecqueur, B. et J.B. Zimmermann. 2004. *L'économie de proximités*. Hermes: Paris.

- Rallet, A. 2000. « De la globalisation à la proximité géographique », in J.P. Gilly et A. Torre (dir.). *Dynamiques de Proximité*. Paris: L'Harmattan.
- Rallet, A. et A. Torre. 2007. *Quelles proximités pour innover ?*. Paris: L'Harmattan.
- RERU, 1993. « Économie de proximités ». *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n°3.
- \_\_\_\_\_. 2008. « La proximité, 15 ans déjà ! ». *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n°3.
- St John, C. et R. Pouder. 2006. « Technology Clusters versus Industry Clusters: Resources, Networks, and Regional Advantages ». *Growth and Change*, 37: 141–171.
- Talbot, D. 2008. « Les institutions créatrices de proximités ». *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 3 : 389-310.
- Torre, A. 2006. « Clusters et systèmes locaux d'innovation. Un retour critique sur les hypothèses naturalistes de la transmission des connaissances à l'aide des catégories de l'économie de la proximité ». *Régions et Développement*, 24 : 15-44.
- Visser, E-J. et O. Atzema. 2008. « With or Without Clusters: Facilitating Innovation through a Differentiated and Combined Network Approach ». *European Planning Studies*, 16 : 1169-1188.
- Watts, H., A. Wood et P. Wardle. 2003. « Making Friends or Making Things ? Inter-Firm Transactions in the Sheffield Metal-Working Cluster ». *Urban Studies*, 40 : 615-630.

### **Annexe : Méthodologie des deux études de cas**

Nous avons conduit une recherche exploratoire entre janvier et mars 2008 sur le pôle Arve-Industries, et entre mai et juin 2008 sur le pôle Imaginove, qui avait pour but d'identifier les critères d'évaluation de la performance par les acteurs de la gouvernance du pôle, ainsi que les déterminants de cette performance. Nous avons interrogé 29 acteurs clés de la gouvernance: 19 personnes pour Arve (soit 28 entretiens, certaines personnes, notamment du comité de direction, ayant été interrogées et rencontrées plusieurs fois) : l'ensemble des membres du comité de direction (7 personnes), des membres du bureau exécutif et de la présidence (7) et des chefs de projet (5) ; 10 personnes pour Imaginove (soit 11 entretiens, le directeur du pôle ayant été interrogé deux fois), soit l'ensemble des membres du conseil d'administration (y compris deux personnes d'Image Rhône-Alpes).

Cette recherche qualitative s'est appuyée sur des entretiens semi-directifs de deux heures environ en face à face. Pour des motifs de confidentialité, la liste des interviewés ne peut être communiquée. Tous les entretiens ont fait l'objet d'un enregistrement (même si certains acteurs ont demandé de couper l'enregistrement à certains moments pour pouvoir s'exprimer plus librement). Les entretiens ont fait l'objet d'un codage thématique sur les principales catégories suivantes, issues de la littérature : émergence du pôle, caractéristiques structurelles et spécificités en

termes d'activités, performance (facteurs explicatifs et nature), gouvernance (CA/bureau/comité de direction), rôle, spécificités d'Arve-Industries et d'Imaginove (notamment en tant que pôles PME).

Les entretiens enregistrés ont tous été retranscrits et validés par les répondants afin de réaliser le codage et l'analyse des données. Des données secondaires ont été mobilisées, notamment pour effectuer une triangulation de certaines données sur les caractéristiques des pôles, leurs modes de fonctionnement et leurs indicateurs de performance des pôles indicateurs de performance : dossier d'évaluation des pôles, extraits de presse sur les pôles de compétitivité, sites Internet du gouvernement et de différents pôles, articles scientifiques et communications à des colloques, à des journées de recherche, aux observatoires de l'innovation et des pôles/SPL/clusters régionaux.