L'encadrement des pôles de compétitivité par l'État : entre stratégie émergente et injonctions étatiques

*The State supervision of French competitiveness clusters: between emergent
strategy and State injunctions*

**Denis Chabault and Régis
Martineau**

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/pmp/6817>

ISSN: 2119-4831

Publisher

Institut de Management Public (IDPM)

Printed version

Date of publication: 15 September 2013

Number of pages: 413-432

ISBN: 978-2-7430-1544-2

ISSN: 0758-1726

Electronic reference

Denis Chabault et Régis

Martineau, « L'encadrement des pôles de compétitivité par l'État : entre stratégie émergente et injonctions étatiques », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 30/3 | 2013, mis en ligne le 04 avril 2016, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/6817>

L'encadrement des pôles de compétitivité par l'État : entre stratégie émergente et injonctions étatiques

10

► **Denis Chabault^a et Régis Martineau^b**

^aMaître de Conférences, Université Paris Sud – PESOR
54, boulevard Desgranges - 92330 Sceaux Cedex

^bEnseignant Chercheur, Groupe ESC Troyes
217, avenue Pierre Brossolette, BP 710 - 10002 Troyes Cedex

Résumé

La politique de l'État en matière de pôles de compétitivité initiée en 2005 est exemplaire des nouvelles pratiques publiques inspirées du *New Public Management*. L'État se pose en concepteur, évaluateur et régulateur des pôles et entend orienter leur stratégie. Cet article vise donc à interroger ce positionnement, à travers l'étude approfondie de l'évolution stratégique d'un pôle français. Nous montrons que, du fait de la structure particulière de ce type d'organisation, elle est un compromis entre la stratégie émergente du pôle et la stratégie prescrite par l'État. Les outils mis en place ont permis de formaliser une stratégie jusqu'à informelle, mais en entraînant des ambiguïtés et des comportements ritualisés de la part de tous les acteurs du dispositif.

© 2013 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Mots clés : pôles de compétitivité, formalisation de la stratégie, évaluation, *New Public Management*.

Abstract

The State supervision of French competitiveness clusters: between emergent strategy and State injunctions. Introduced in 2005, public policy concerning French clusters is an illustration of New Public Management practices. The State positions itself as cluster designer, assessor and regulator and intends to conduct cluster strategy. The article questions this positioning through the lens of an in-depth study of the strategic evolution of a French cluster. Our research findings show that because of cluster structure, cluster strategic trajectories are shaped as a combination of at once emergent and State prescribed strategies. The tools allowed to formalize an informal strategy, but were followed by ambiguities and ritualized behavior from all actors.

© 2013 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Keywords: competitiveness cluster, strategy formalization, evaluation, New Public Management.

*Auteur correspondant : denis.chabault@u-psud.fr

doi : 10.3166/pmp.30.413-432 © 2013 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Introduction

Les pôles de compétitivité (PDC) s'inscrivent dans le prolongement des politiques de clusters développées depuis le milieu des années 1990 dans de nombreux pays. Ils constituent un effort organisé pour stimuler la croissance et la compétitivité au niveau des territoires. Ils sont un outil essentiel de la politique française en faveur de l'innovation, de la compétitivité des entreprises et des Régions. À ce titre, ils apparaissent comme un outil de politique publique (Marty, 2006 ; Duranton *et al.*, 2008). L'État détient une place centrale dans ce dispositif puisqu'il en est à l'origine et qu'il est son principal financeur. Au total plus de 3 milliards d'euros ont été investis depuis 2005 dans le fonctionnement des pôles et dans le financement de projets de R&D collaboratifs.

Cependant, le rôle des acteurs publics dans cette politique pose question et suscite la controverse (Favoreu *et al.*, 2008). Leur légitimité à financer ces structures peut notamment être interrogée quand certaines recherches montrent qu'il existe parfois des doutes sur les effets des *clusters* sur la croissance et ses mécanismes (Martin et Sunley, 2003). Dans ce cadre, la politique des PDC a fait l'objet, depuis sa mise en place, de plusieurs évaluations. Celles-ci s'expliquent par la nécessité de rendre compte de l'utilisation des fonds publics mais aussi par une véritable volonté d'améliorer ou de réorienter le dispositif (Diact, 2008).

Cette recherche s'intéresse au rôle de l'État dans la politique des pôles et plus particulièrement à son incidence sur leurs trajectoires de développement. Quelle est la place de l'État dans ce dispositif et comment peut-il orienter les pôles sans les contraindre ? La question de l'équilibre à trouver entre encadrement et liberté d'action nous semble en effet être au cœur de la problématique des pôles. L'encadrement des pôles par l'État constitue en effet un cas intéressant de délégation et de contractualisation caractéristique du *New Public Management* en matière de politique des territoires. Nous étudions cette question à travers le rôle des dispositifs de contractualisation mis en place entre l'État et les pôles de compétitivité.

Dans un premier temps, une revue de littérature s'appuyant sur des recherches récentes et sur les rapports gouvernementaux portant sur la gouvernance des pôles montrera comment l'État endosse des rôles de concepteur, d'évaluateur et de régulateur pour encadrer les pôles. Dans un deuxième temps, nous montrerons comment, à travers l'étude d'un cas concret, cet encadrement est interprété par un pôle et comment ce dernier adapte sa trajectoire stratégique aux exigences de l'État. Les enseignements de ce cas, et notamment le rôle des dispositifs mis en place, seront ensuite discutés pour mettre en évidence le phénomène de déconnexion entre le travail prescrit par l'État et le travail réel des pôles.

1. Les rôles de l'État vis-à-vis des pôles de compétitivité

En tant que politique publique, le pilotage de la politique des pôles de compétitivité s'inscrit dans le cadre d'une nouvelle philosophie de gestion de l'action publique, souvent désignée sous le terme englobant de *New Public Management*, même si celui-ci recoupe des pratiques variées et hétéroclites. Hood (1995) en a précisé les bases : le pilotage et le contrôle des organisations sont confiés à des centres de responsabilités bénéficiant d'une certaine autonomie de gestion ; des objectifs et des indicateurs de performance sont définis ;

les résultats sont contrôlés et évalués ; une logique de concurrence basée sur la contractualisation est instaurée ; les outils et pratiques managériales sont empruntés au secteur privé ; enfin l'efficacité et la rigueur dans la gestion des fonds publics sont centrales. Dans cet esprit, l'État endosse plusieurs rôles vis-à-vis des PDC : il se pose à la fois comme concepteur, évaluateur et régulateur.

1.1. Le rôle de concepteur de l'État

Les travaux relevant de la géographie régionale et de l'économie industrielle se sont intéressés aux questions de développement régional et aux mutations des espaces économiques locaux. Les années quatre-vingt-dix marquent l'avènement des modèles de développement basés sur la science et plus précisément sur le rapprochement entre la science et l'industrie. De nombreuses approches théoriques telles que les nouveaux espaces industriels (Scott, 1988 ; Storper et Scott, 1989) se sont développées en mettant au centre les relations de coopération basées sur l'appartenance à une région ou à une communauté locale. Les thèses développées par ces auteurs ont inspiré aux pouvoirs publics les politiques de *clusters*. Le développement régional a vocation à développer les innovations, lutter contre les délocalisations et relancer l'activité économique. Dans cette optique, à travers les *clusters*, le développement régional est vu comme une stratégie de structuration de l'action de l'État au niveau des territoires. L'objectif qui leur est attribué consiste à stimuler et à organiser les modes de coordination. Pour cela, on traite souvent du *cluster* comme d'une chaîne de valeur ajoutée, c'est-à-dire comme un ensemble d'entreprises potentiellement complémentaires (production et services liés) et d'institutions publiques et privées de recherche et de formation, situés dans une même aire géographique. Le modèle de *cluster* est aujourd'hui considéré comme un véritable outil de développement économique grâce à son impact positif sur la performance des entreprises, la croissance économique régionale et la compétitivité des pays (Rocha, 2004).

L'émergence des pôles de compétitivité s'inscrit dans ce prolongement des politiques de *clusters*, aussi décrites par Porter (1990, 1998). Il s'agit de créer les conditions favorisant la coopération entre des acteurs hétérogènes encadrés dans un territoire commun. En France, l'histoire des politiques de *cluster* est relativement récente : si l'État a incité à la création de technopôles dans les années 1980, puis de Systèmes Productifs Locaux dans les années 1990 ; il faudra attendre 2005 pour voir émerger une politique de grande envergure en faveur de l'innovation. L'initiative de cette nouvelle politique part du constat du retard de la France en matière d'innovation. En 2000, suite au traité européen de Lisbonne, la France engage des réflexions pour se repositionner dans l'économie mondiale, notamment en matière de R&D. Les premières propositions font suite aux travaux du comité stratégique de la DATAR, présidé en 2002, par le premier ministre Jean-Pierre Raffarin qui préconisait d'identifier des pôles de compétitivité sur le territoire national. Les rapports « *La France, puissance industrielle* » (DATAR, 2004) et « *Pour un écosystème de la croissance* » du député Christian Blanc (2004), constituent le socle sur lequel le gouvernement construira la politique des pôles.

Ces rapports ont alerté les décideurs publics sur la nécessité de (re)penser le développement économique et industriel du pays à partir de partenariats technologiques. Ainsi, en 2004, les questions de l'industrie et de l'innovation devenaient la priorité nationale. La doctrine consiste alors à baser le développement du pays sur l'innovation qui devient ainsi le vecteur principal de croissance et de compétitivité. Dans ce cadre, le CIADT du 14 sep-

tembre 2004 lança l'appel à projets « *Pôle de compétitivité* ». En dépit du délai très court¹ accordé, 105 dossiers sont déposés. Le Premier Ministre Dominique de Villepin annonça, au cours du CIADT du 12 juillet 2005, la liste des 67² pôles de compétitivité labellisés.

Le rôle de l'État a été primordial lors de ces labellisations. D'une part, il a innové en lançant un appel à projet pour sélectionner les pôles et susciter les initiatives locales (Fen-Chong, 2006). D'autre part, Weil (2009) rappelle que l'État a joué son rôle d'arbitre en surmontant les tensions entre le ministère de l'économie qui souhaitait un petit nombre de pôles d'envergure mondiale et le ministère de l'intérieur préférant encourager des projets parfois plus modestes mais importants pour la régénération de certains territoires.

La place de l'État dans le dispositif des pôles est essentielle. Son suivi est confié à un Groupe de Travail Interministériel (GTI) réunissant les différents ministères et organismes publics impliqués³. La DGCIS⁴ et la Diact sont, à ce titre, chargées du suivi des pôles « *au quotidien* » et servent de référent national pour chacun d'entre eux.

Par ailleurs, le soutien des acteurs publics locaux constitue un élément clé de la politique des pôles. La plupart du temps, ceux-ci ont soutenu politiquement et financièrement les initiatives émanant de leurs territoires. Les collectivités territoriales considèrent à ce titre les pôles comme des outils d'animation ou de développement des territoires (Dambron, 2008). Néanmoins, empiriquement, de grandes disparités ont pu être observées. Par exemple, la participation de certaines régions fut très inégale, en raison parfois du chevauchement des initiatives locales et nationales⁵ (Scandella, 2008). Cette situation s'explique notamment par le fait que l'État a tenu officiellement les conseils régionaux à l'écart pour des raisons à la fois politiques et techniques. En effet, l'État a souhaité rompre avec la logique des agences de développement territorial en évitant que les collectivités ne s'engagent trop vite pour ainsi favoriser l'implication des entreprises dans leurs structures. Cette mise à l'écart officielle a été mal ressentie car les services techniques des régions ont quand même travaillé avec ceux de l'État pour élaborer ces projets (Bruhat, 2007). Au final, les différentes parties prenantes ont néanmoins jugé le rôle de l'État légitime car lui seul avait la capacité à mettre tout le monde autour de la table et à jouer un rôle de catalyseur.

Ces premiers développements montrent bien le rôle central de l'État dans la mise en place de la politique des pôles de compétitivité. En tant que concepteur et que principal financeur, l'État a légitimement un droit de regard sur ce dispositif.

¹ L'appel à projet a été lancé en novembre 2004 par une circulaire du premier ministre, pour des projets devant être déposés au plus tard le 28 février 2005, soit seulement 3 mois pour constituer les dossiers, sur la base d'un certain formalisme préétabli.

² Notons qu'après certaines fusions de pôles et de nouvelles labellisations des 6 mai 2006 et 10 juillet 2007, le nombre de pôles de compétitivité est porté à 71.

³ Ministère chargé de l'aménagement du territoire, de l'industrie, de la recherche, de l'agriculture, de la défense, de la santé, des transports, de l'intérieur, du budget, de l'emploi et des représentants d'OSEO innovation, de l'ANR, de la Caisse des Dépôts et Consignations, le Haut représentant pour la sécurité économique et le groupe des personnalités qualifiées.

⁴ La Direction Générale de la Compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) a été créée par décret du 13 janvier 2009. Elle résulte de la fusion de la Direction Générale des Entreprises (DGE) de la Direction du Tourisme (DT) et de la Direction du Commerce, de l'Artisanat, des Services et des Professions Libérales.

⁵ Scandella (2008) note par exemple que la Région PACA a lancé sa propre politique régionale de pôles - les pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire - qui se superpose à l'initiative nationale et peut être à l'origine de certaines confusions.

1.2. Le rôle d'évaluateur de l'État

Le principe de l'évaluation de la politique des pôles fut adopté dès son lancement et a été intégré dans un modèle d'action de l'État. Il repose notamment sur la volonté des acteurs publics de mettre à jour des « *bonnes pratiques* » susceptibles d'expliquer l'échec ou la réussite de certains réseaux (Scott et Storper, 1987). La contractualisation de l'action publique dans les *clusters* se comprend alors comme une volonté d'orienter leurs trajectoires de développement. Cette évaluation devait constituer un des leviers de pilotage du système mais aussi un levier de validation ou de réorientation de la politique elle-même. Il s'agissait d'esquisser un bilan des premières actions engagées afin de mesurer l'efficacité de la politique au regard des objectifs initiaux et d'y introduire, le cas échéant, des modifications en vue d'améliorer le dispositif. Suite à un appel d'offres, une première évaluation fut réalisée par un consortium entre les cabinets CM International et Boston Consulting Group pour la période 2005-2008. Une seconde évaluation fut réalisée en 2012 sur la base des mêmes principes directeurs par le consortium Bearing Point-Erdyn-Technopolis ITD pour la période 2008-2012.

Deux niveaux d'analyses ont été adoptés. À un premier niveau, l'évaluation a concerné la cohérence et la pertinence de la politique industrielle dans son ensemble. Pour ce faire, les outils de financements, l'efficacité du processus d'instruction des dossiers de financement... ont été audités. À un second niveau, l'évaluation a porté sur les résultats des dynamiques engagées dans chacun des pôles pris individuellement. Onze axes d'analyse répartis en sept thèmes spécifiques ont été décidés : la stratégie, l'animation et la gouvernance, le processus projet, la prise en compte de la gestion des compétences, l'intégration des PME, l'ancrage territorial, et la prise en compte du développement durable.

Les résultats de la première évaluation, rendus publics en juin 2008, ont permis de mettre en évidence les progrès réalisés sur la période 2005-2008 de mise en place des pôles. Concernant l'évaluation de la politique, il est apparu que « *le dispositif contribue efficacement à appuyer la dynamique locale de coopérations entre acteurs* » (Diact, 2008 : 71). La conclusion principale de l'évaluation précisait en effet que « *le dispositif des pôles de compétitivité semble suffisamment prometteur pour être maintenu dans ses grands principes* » (Diact, 2008). La dynamique mise en œuvre par la politique des pôles a semblé positive puisqu'en 2006, 4467 entreprises faisaient partie d'un pôle, et 6006 à la fin de l'année 2007, ce qui représentait environ 790 000 salariés (Sessi, 2009). Ces entreprises sont, pour l'essentiel, des PME (4680 fin 2007), soit 90 % de l'effectif total. À la même période, la majorité des grands groupes français faisait également partie d'au moins un pôle. Ils représentaient 80 % de l'emploi total des pôles. Le poids des groupes reste prédominant.

Cette situation s'explique notamment par le nouveau fléchage des subventions à l'industrie et à l'innovation qui incite ces groupes à adhérer aux pôles. Le dispositif public semblait donc dans son ensemble pouvoir être reconduit. Néanmoins, les impacts en termes d'innovation et de développement économique n'ont pas pu être véritablement pris en compte étant donné la jeunesse des pôles. Par ailleurs, concernant l'évaluation des pôles en tant que tels, celle-ci a mis à jour de fortes disparités entre les pôles. Leurs degrés de maturité traduisaient la diversité des situations empiriques préexistantes et des spécificités locales. Les résultats de l'évaluation ont permis de souligner les efforts consentis par les pôles et leurs membres dans la mise en place des partenariats et des multiples actions collectives.

Les résultats de la seconde évaluation, rendus publics le 19 juin 2012, ont permis de mieux préciser les actions engagées, notamment en termes d'innovation. Les pôles ont tout d'abord davantage été intégrés dans les stratégies régionales d'innovation, à partir de 2008 suite aux préconisations de la Commission européenne qui visaient à élaborer des stratégies de « *spécialisation intelligente* » des régions (Bearing Point *et al.*, 2012). Les collectivités territoriales, au premier rang desquelles les conseils régionaux, ont formalisé leurs modalités d'interventions en faveur de l'innovation et mieux précisé leurs liens avec les pôles. L'évaluation a notamment révélé les résultats positifs générés par les dynamiques de coopération développées par les pôles. La majorité des membres déclarait notamment avoir augmenté leurs investissements et effectifs en R&D depuis leur adhésion. Au total, plus de 2 500 projets de R&D ont été financés et ont conduit au dépôt de près d'un millier de brevets surtout dans les TIC, les biotechnologies, la santé et l'énergie et à la création de 93 start-up issues directement des projets de R&D. Ce chiffre représente environ 5 % de la création annuelle d'entreprises innovantes en France, ce qui reste modeste étant donné les investissements réalisés.

Ces principales données issues de l'évaluation nationale révèlent des résultats encourageants. Au total, depuis leur labellisation en 2005, les pôles de compétitivité ont montré leur efficacité pour faire émerger des projets de R&D collaboratifs et innovants. Dans le prolongement de ces évaluations, le Gouvernement a, par conséquent, décidé de lancer dès 2013 une troisième phase de cette politique pour 6 ans (2013-2018). L'État incite les pôles à « *focaliser leur énergie sur la recherche de retombées économiques accrues, l'industrialisation des résultats des projets qu'ils soutiennent et la diffusion des innovations par la mise sur le marché de nouveaux produits et services*⁶ ». L'objectif de la prochaine phase est de faire des pôles de véritables « *usines à produits d'avenir* ». La focalisation des pôles sur l'innovation semble donc confirmée.

1.3. Le rôle de régulateur de l'État : les outils du pilotage

L'une des principales difficultés liée à l'évaluation des politiques publiques est généralement le manque de suivi et l'absence d'actions correctrices concrètes (Perret, 2008). Or, dans le cas de la politique des pôles, certains nouveaux dispositifs ont indéniablement été adoptés à partir de l'exploitation des résultats de la première évaluation (Gallié *et al.*, 2012). Plus spécifiquement, l'État a souhaité remédier à une des faiblesses majeures des pôles soulignée par la première évaluation : le manque de formalisation, voire dans certains cas, l'absence de stratégie de développement (Diact, 2008). Cette situation n'est pas surprenante puisque les questions de stratégie collective de ce type d'organisation sont par essence problématiques. En effet, leurs membres, même s'ils coopèrent sur certains points restent bien souvent des concurrents. Sans liens hiérarchiques, ils jouissent par ailleurs d'une liberté totale d'entrée et de sortie, et s'investissent à des degrés divers et fluctuants en fonction de leur propre intérêt stratégique (Gomez, 2009). Ces organisations sont par conséquent souvent le siège d'instabilités récurrentes, de tensions, de conflits, dus notamment à l'incapacité des acteurs à trouver un consensus sur des objectifs communs à atteindre (Solvell *et al.*, 2003). Dès lors, les systèmes de gouvernance semblent indispensables pour organiser l'action collective et produire une vision partagée du futur (Ehlinger *et al.* 2007 ; Chabault, 2009).

⁶ Extrait du communiqué de presse du gouvernement n° 238 du 4 décembre 2012. <http://competitivite.gouv.fr/infolettre/2012-12/Infolettre-decembre2012.php?id=A-1> (consulté le 16 janvier 2013).

Pour répondre à cette insuffisance constatée par les évaluateurs (Diact, 2008) et par certains travaux de recherche (Chabault, 2009 ; Fen Chong, 2009), l'État décida d'intensifier son pilotage en contractualisant l'orientation stratégique des pôles. Pour encadrer ce développement, l'État a imposé à l'ensemble des pôles de mettre en place des contrats de performance signés entre l'État, les collectivités territoriales et chaque pôle de compétitivité : *« le pilotage de la politique nationale doit être ajusté selon les besoins de chaque pôle. Cet ajustement passe par la mise en place d'un accompagnement de contrats stratégiques entre les pôles et leurs soutiens publics (État, collectivités), définissant les objectifs stratégiques du pôle et les conditions de l'engagement des soutiens publics »* (Diact, 2008 :75). Le contrat de performance s'inscrit dans le cadre d'une inflation du recours à la contractualisation par l'État. Les juristes diront que le contrat est un mode de gestion des risques (Collard, 2010). En l'espèce, L'État, mais aussi les collectivités, signataires des contrats de performances, ont souhaité se donner ainsi la possibilité d'avoir plus de visibilité et de contrôle sur les pôles et leurs actions. Ils pourront ainsi faire l'objet d'évaluations plus régulières qui porteront sur leurs dynamiques, mais aussi sur leurs résultats.

Ces contrats de performance intègrent également une feuille de route stratégique individuelle. Leur objectif est de rationaliser le processus de pilotage de chacun des pôles ressenti souvent comme une source d'incertitude pour ceux-ci (Diact, 2008). La feuille de route stratégique s'inspire d'une bonne pratique adoptée par certains pôles et identifiée lors de l'évaluation, et constitue l'une des principales recommandations du consortium BCG/CMI. L'évaluation a en effet montré que 17 pôles parmi les 71 ont adopté un tel outil stratégique et que ceux-ci avaient en moyenne 2,3 fois plus de projets de R&D financés par le Fonds Unique Interministériel en 2007 que les autres (Diact, 2008). Partant de cette observation, les feuilles de route stratégiques des pôles sont censées préciser plusieurs niveaux d'indicateurs : identification des marchés visés et des technologies associées, caractérisation de l'environnement concurrentiel, analyse des forces et des faiblesses, définitions d'objectifs en matière de développement économique, etc.

L'efficacité du rôle de régulateur de l'État semble donc basée sur la mise en place d'outils porteurs d'une nouvelle philosophie de l'action publique. Ces outils de contractualisation visent à *« concentrer les efforts collaboratifs des adhérents sur une stratégie partagée »* (Bearing Point *et al.*, 2012 : 18). Il s'agit également pour l'État d'encadrer, voire d'orienter la stratégie des pôles de compétitivité. À travers ces deux outils, l'État a donc souhaité aller plus loin dans sa logique de pilotage. Il s'agit également de responsabiliser les pôles en les incitant à davantage structurer leur propre stratégie. Les indicateurs associés à ces deux outils permettraient alors de mesurer l'efficacité et la performance de chacun des pôles et ainsi d'appréhender la réussite ou l'échec de leur stratégie (Diact, 2008). On est bien là dans un objectif de pilotage stratégique. Si ce mode de fonctionnement par contractualisation a été adopté à partir de 2008, il est également en passe d'être renouvelé pour la troisième phase des pôles (2013-2018) puisqu'une communication en Conseil des ministres du 9 janvier 2013 stipulait que *« les objectifs [des pôles] seront fixés dans un contrat de performance individualisé en fonction des ambitions et du potentiel de chaque pôle sur les six prochaines années, qui devrait être signé avant la fin du mois de juin 2013⁷ »*.

⁷ <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/la-troisieme-phase-des-poles-de-competitivite> (consulté le 16 janvier 2013).

Ces dispositifs mis en place par l'État peuvent être maintenant interrogés plus concrètement. Ce dernier rôle de l'État, celui de régulateur, est celui qui pose le plus de questions. En effet, l'État peut-il réussir à encadrer davantage la trajectoire stratégique des pôles alors que l'efficacité de ceux-ci est imprévisible et que leur structure est particulièrement fragile ? L'étude de cas qui suit apporte des éléments de réponses.

2. La difficile maîtrise de la trajectoire stratégique d'un pôle de compétitivité

Cette section présente le pôle de compétitivité que nous avons étudié, puis les principaux enseignements tirés de sa trajectoire de développement.

2.1. Présentation du cas : le pôle Cosmetic Valley

Le pôle de compétitivité Cosmetic Valley est positionné sur l'industrie de la parfumerie cosmétique. Son origine remonte à 1994 lorsque le directeur du Comité de développement économique d'Eure-et-Loir (Codel) décide de fédérer les acteurs de ce secteur au sein d'un réseau baptisé à l'époque association Parfums cosmétiques. L'objectif de ce réseau était de fédérer les acteurs du secteur de la parfumerie cosmétique situés en Eure-et-Loir, afin de rendre leurs actions plus visibles localement comme à l'international. La constitution de ce réseau d'entreprises a très largement été encouragée par les collectivités territoriales voyant en lui un véritable outil de développement économique local. L'association regroupe ainsi dès sa création plus de 50 entreprises, essentiellement des PME et quelques grands groupes. À l'instar de Guerlain et de Dior, la plupart d'entre elles se sont installées dans le département suite au mouvement de décentralisation industrielle des années 1970. Au fur et à mesure des nouvelles adhésions et de sa montée en puissance, l'association obtient le label Système Productif Local (SPL) en 2000, et est rebaptisée Cosmetic Valley en référence à la Silicon Valley.

En 2005, la Cosmetic Valley postule au label pôle de compétitivité afin de fédérer les entreprises installées dans les départements voisins et d'ajouter la dimension recherche qui lui fait défaut jusqu'ici. Elle est labellisée Pôle national et a comme ambition de devenir rapidement le premier centre de ressources mondial en parfumerie cosmétique. Le directeur du Codel prend la direction du pôle et constitue une équipe de huit personnes. L'extension du territoire initial de la Cosmetic Valley à trois régions administratives différentes permet d'intégrer très rapidement l'ensemble des acteurs de la filière : de nombreux laboratoires de recherche publics issus principalement des universités d'Orléans et de Tours, certains organismes de formation spécialisés, mais surtout tous les grands groupes du secteur (L'Oréal, Shiseido, Chanel, etc.).

Encadré 1 : Une méthodologie par étude de cas unique

Le design méthodologique de cette recherche s'appuie sur la méthode des cas (Yin, 2003). Nous focalisons notre attention plus spécifiquement sur un cas unique : le pôle Cosmetic Valley. Plusieurs types de données primaires et secondaires ont été collectés.

Nous avons mené 31 entretiens individuels semi-directifs en deux phases distinctes. Lors de la première phase, entre juin 2007 et septembre 2009, une série de 25 entretiens a permis de retracer l'histoire et la trajectoire du pôle ; puis une seconde série de 6 entretiens, entre avril et juillet 2010, a permis de focaliser l'étude sur le contrat de performance et la feuille de route stratégique. Nous avons tout d'abord interrogé les acteurs de la gouvernance et les membres de la structure d'animation du pôle.

Nous avons rencontré également les acteurs institutionnels locaux et les représentants de l'État, mais aussi des membres du réseau. Pour compléter ces données, nous avons réalisé plusieurs observations non participantes, menées à différents moments clés de la vie du pôle (assemblée générale...).

Par ailleurs, afin d'enrichir les données, et dans un souci de triangulation, nous avons mobilisé plusieurs données secondaires : dossiers économiques et sociaux relatifs aux pôles de compétitivité...

Enfin, la participation à différents séminaires (Observatoire des pôles de compétitivité de l'École des Mines), à plusieurs colloques académiques et conférences professionnelles sur les pôles a permis de croiser les données.

Les données collectées ont fait l'objet d'une analyse de contenu à partir des thèmes prédéfinis (Miles et Huberman, 2003), réalisée grâce au logiciel NVivo 8.0.

La trajectoire de la Cosmetic Valley et l'évolution de son périmètre d'activité invitent à s'interroger sur sa stratégie et sur le rôle de l'État dans les infléchissements observés.

2.2. Une trajectoire entre injonctions étatiques et stratégie émergente

L'analyse de l'évolution de la stratégie de la Cosmetic Valley fait apparaître trois temps forts : « *l'objectif n'est pas venu d'un coup, il s'est plutôt construit naturellement. Le pôle a muri en tant que réseau.* » (CV-STR-DIR1, cf. annexe). Au cours de chacune de ces étapes, le rôle de l'État dans l'infléchissement de la stratégie n'apparaît clairement qu'en 2008 dans le cadre de la formalisation du contrat de performance et de la feuille de route stratégique. Nous revenons sur ces trois phases avant de présenter le rôle spécifique de l'État.

La formation de la stratégie est un processus qui s'est construit chemin faisant. En effet, durant la première phase (1994-2004), les objectifs stratégiques ne sont pas encore formulés clairement : « *au début il n'y avait pas d'ambition, au début c'était une synergie de proximité et c'est tout. C'était de créer un réseau un peu comme les districts italiens.* » (CV-STR-DIR1). Le Codel en charge de la gestion du réseau cherche essentiellement à créer du lien entre les membres et à développer un tissu économique spécialisé autour de la parfumerie et de la cosmétique. Ainsi, les objectifs stratégiques initiaux restent flous et il n'y a pas réellement d'intention stratégique autre que de créer un réseau d'acteurs pour valoriser et développer l'économie locale sur le plan interna-

tional. Cette volonté de valoriser les savoir locaux à l'international émane du directeur du CODEL, qui prend en charge le pilotage du réseau. La stratégie est ainsi formulée par le responsable opérationnel dans le cadre d'une stratégie émergente. Petit à petit, le directeur de la Cosmetic Valley affine sa représentation par comparaison à d'autres organisations similaires, ce qui permet d'avoir une idée plus précise du positionnement stratégique à adopter : « *Vu de l'étranger, les salons internationaux nous permettent de mesurer notre positionnement. Ça, c'est ce qui a le plus sculpté ou élaboré notre objectif.* » (CV-STR-DIR1).

Par ailleurs, en confrontant sa vision avec celle des membres du réseau, il réoriente ou adapte la stratégie en fonction des réactions des adhérents, de manière informelle : « *J'essaie de marteler mes propos pour tester les gens et que le message rentre, j'essaie de tester et de valider pour voir s'il y a des réactions et s'il n'y a jamais de réaction, donc c'est que ça roule. Si vous voulez, mon système c'est d'essayer de provoquer un peu avec mes positions, pour les tester et voir si ça tient la route.* » (CV-STR-DIR1). La difficulté de la formulation de la stratégie du pôle tient ainsi notamment à la multiplicité des parties prenantes : « *ça me fait trois clients privilégiés qu'il me faut satisfaire, et donc ça implique qu'on ait une stratégie par rapport à ces clients.* » (CV-STR-DIR1). Ainsi, l'objectif attribué aux pôles par l'État (les projets de R&D collaboratifs) et la multiplicité de leurs parties prenantes aux intérêts à la fois convergents et divergents, incitent la structure d'animation à mieux formaliser ses objectifs stratégiques. Ces mêmes caractéristiques complexifient le processus stratégique.

Dans une seconde phase, l'émergence d'une première formalisation de la stratégie de la Cosmetic Valley fait suite à l'appel à projet pôle de compétitivité lancé en 2004 : « *Je pense que ce qui a fondamentalement changé les choses, c'est quand même l'appel à projet pôle de compétitivité, même s'il y a des imperfections dedans, c'est clair que ça a grandement changé les choses.* » (CV-STR-DIR1). Cet appel à projet et l'obligation d'intégrer différentes parties prenantes (industriels, acteurs de la recherche et de la formation, pouvoirs publics locaux) contraint la direction de la Cosmetic Valley à réaliser une première formalisation de la stratégie du pôle. Elle s'est incarnée dans le cadre de l'élaboration du dossier de labellisation qui précise que l'objectif stratégique central consiste à devenir « *le premier centre de ressource mondial en matière de parfumerie et de cosmétique* ». (Extrait du dossier de labellisation).

La troisième phase débute en 2008 dans le cadre de la phase 2.0 de la politique des pôles de compétitivité qui incite la Cosmetic Valley à mieux formaliser sa stratégie notamment à travers son contrat de performance et sa feuille de route stratégique. Conformément aux mesures prises pour la deuxième phase des pôles, la Cosmetic Valley a signé en juin 2009, un contrat de performance triennal (2009-2011) avec l'État, représenté par le Préfet de région, et les collectivités territoriales. Le pôle s'engage ainsi à mener les actions nécessaires à son développement sur la base d'objectifs stratégiques : « *Il y avait déjà pas mal de choses dans ce document, sauf qu'aujourd'hui on est un peu plus précis et un peu plus pointu sur la stratégie [...] ça m'a permis de réfléchir sur ma stratégie et de la définir et de la décliner un peu mieux, de l'écrire.* » (CV-STR-DIR1). Par exemple, l'équipe d'animation du réseau, qui joue un rôle central, identifie et catégorise les domaines d'activité stratégique (DAS) du pôle et propose différents indicateurs de performance pour rendre compte des actions mises en œuvre. La stratégie apparaît dès lors davantage délibérée.

On peut voir dans la figure 1, le rôle structurant des injonctions étatiques, qui marquent des moments de formalisation de la stratégie.

Figure 1 : Évolution de la stratégie de la Cosmetic Valley

Il semble à ce stade que l'État soit parvenu à infléchir la stratégie des pôles à l'aide des dispositifs d'encadrement mis en œuvre. Toutefois, la structure complexe du pôle et sa qualité d'« *organisation collaborative décentralisée* » (Gomez, 2009) invite à nuancer ce constat.

2.3. Les ambiguïtés de la formalisation

La feuille de route stratégique et le contrat de performance ont fait l'objet de comportements et d'usages ambigus, qui invitent à relativiser le rôle de régulateur de l'État.

Le contrat de performance et la feuille de route stratégique entrent dans la catégorie des outils de *Strategic Planning* très populaires parmi les décideurs (Rigby, 2001) et promeuvent certains concepts stratégiques (objectifs, indicateurs, vision stratégique, diagnostic, domaines d'activité stratégiques). Les membres du secrétariat interrogés ont un *a priori* favorable sur le principe par rapport à ce genre de démarche : « Ah oui, moi j'ai reconnu tout de suite, diagnostic externe et interne. » (CV-STR-OP1). Ce diagnostic stratégique demandé avait déjà été fait par un des membres du bureau au cours d'un mémoire universitaire. De même, cet autre membre avait travaillé dans le privé : « C'est utile parce que dans l'industrie privée vous faites pareil, j'ai été DG de plusieurs boîtes, je faisais un plan général sur 3 ou 4 ans à chaque fois avec les investissements, etc. c'est tout à fait logique dans le privé, il n'y a rien qui me choque là-dessus. » (CV-STR-DIR1). Le secrétariat de la Cosmetic Valley a donc souhaité effectuer ce travail, et ce malgré les injonctions parfois contradictoires émanant de la Drire : « Au début, ils ont dit : perdez pas trop de temps avec ça, parce que je pense qu'ils ont eu beaucoup de pôles où ça leur a pas parlé, mais moi je me suis dit que c'était quand même pas mal de le présenter comme ça. » (CV-STR-OP1).

Il semble en effet que, traditionnellement, l'État soit considéré comme « *inadapté* » aux problèmes concrets de terrain : « Ils sortent de l'ENA, ils ont beaucoup de méthode, et après ils ne savent pas forcément l'appliquer à la réalité. » (CV-STR-OP1). Cela dit, du fait de leur formation, les répondants assument la faculté de parler à la fois le langage du terrain et celui de l'État. Ils insistent notamment sur le grand bénéfice de l'arrivée de ces outils, qui a

permis de formaliser des savoirs non écrits, de réfléchir à plusieurs sur la cohérence globale de la stratégie du pôle, et aussi de mieux connaître le travail des uns et des autres. Le travail effectué a permis par la suite de sortir des documents qui dorénavant sont immédiatement disponibles pour satisfaire à diverses exigences (remplir des dossiers de demande de financement, communiquer vers l'extérieur sur les activités du pôle...). Ainsi, le fait de formaliser la stratégie du pôle dans des documents a été apprécié par l'ensemble des membres du secrétariat.

En revanche, c'est l'orientation donnée par l'État à ces outils qui introduit un désaccord entre le pôle et l'État. En effet, les membres du pôle ont bien compris l'orientation R&D et innovation que l'État entend donner à ces documents : « *Quand ils ont fait l'audit de l'État, j'ai été audité 10 minutes, ils étaient tout le temps avec la chargé de mission R&D. Donc, c'est les projets avant tout, clairement.* » (CV-STR-OP1). Du coup, ils ont le sentiment que la plus grande partie de leur travail est occultée par ces outils : « *on avait déjà des objectifs par l'État : les projets de recherche à tout prix (...) mais un pôle, ce n'est pas ça, c'est le réseau avant tout. C'est historique, ça s'est fait autour du réseau, et les projets de recherche sont arrivés beaucoup plus tard. Donc les projets de recherche, c'est un volet supplémentaire, ce n'est pas le cœur du pôle. Alors que pour l'État, le cœur du pôle c'est une machine à projets de recherche. On le voit dans les indicateurs, on a quelques indicateurs sur les finances du pôle, puis après tout le reste c'est des indicateurs sur les projets de recherche.* » (CV-STR-OP1). Dès lors, les dispositifs de gestion orientent la problématique stratégique des pôles vers un domaine qui n'apparaît pas comme la priorité, le cœur de métier des membres du secrétariat du pôle.

C'est à ce moment qu'intervient un « *découplage* » entre d'une part la réalité du travail vécue et ressentie par les membres du pôle, et d'autre part l'intention portée par les outils. Dès lors, l'outil change de statut : « *on sait que ça c'est un outil de com', c'est clairement un outil de com', pour arriver à faire comprendre aux autres comment on fonctionne, pourquoi il faut qu'ils nous soutiennent, et ça va pas au-delà, ce n'est pas une description de notre mode de fonctionnement.* » (CV-STR-OP1). Le contrat de performance et la feuille de route stratégique apparaissent également comme un enjeu de légitimation, notamment vis-à-vis de l'État et des financeurs du pôle : « *on vous fait passer un examen qui est votre contrat de performance. Dans un sens il y a un avantage essentiel dans tout ça c'est que si vous passez l'examen ça vous donne une crédibilité pour aller demander de l'argent aux collectivités locales.* » (CV-STR-DIR1). Dès lors, la feuille de route stratégique et le contrat de performance ne sont pas utilisés de manière concrète comme guide pour l'action, mais seulement comme outil de communication et de légitimation vers les parties prenantes du pôle.

Ce constat est confirmé par l'attitude des parties prenantes envers l'outil. D'un côté, les adhérents (PME, collectivités locales et laboratoires) n'en ont quasiment pas connaissance, et n'ont d'ailleurs pas pris part à sa construction : « *ce n'est pas leur problème, ça ne les intéresse pas. Ce qui les intéresse c'est le fait qu'on parle de la Cosmetic Valley, les entreprises elles sont contentes qu'on bouge car pour beaucoup elles ne font rien donc quelque par ça compense assez bien, et elles sont contentes.* » (CV-STR-DIR1). De plus, la stratégie est formulée sans aval ni validation particulière des membres du pôle, puisque la consultation de chacun, même dans le cadre des instances de représentations collectives (conseil d'administration, comité de pilotage) semble difficile « *je ne peux pas consulter tout le monde, [...], je ne vois pas très bien comment je peux faire. Je ne peux pas leur demander ce qu'ils veulent, c'est trop compliqué de fonctionner comme ça, il y a trop d'enjeux, de*

pouvoir et de dilution des éléments, [...] donc c'est très compliqué. On représente quelque chose [...], il faut avoir une vision globale et donc cette vision globale je la présente au conseil d'administration et c'est vrai qu'il n'y a pas trop de discussion, mais on ne peut pas faire trop autrement sinon ça serait trop compliqué. » (CV-STR-DIR1).

Une fois la feuille de route stratégique signée par l'État et les collectivités locales qui financent le pôle, ces dernières ne semblent pas non plus particulièrement intéressées par son suivi : « *La grande gêne c'est qu'on a personne pour en discuter.* » (CV-STR-DIR1). Enfin, l'État a réceptionné et validé le document mais n'a pas réellement donné de retour, ce qui est d'ailleurs regretté par les membres du pôle. Il n'y a pas eu de discussion du document et il ne semble pas ensuite qu'il jouera comme élément de contrainte auprès des pôles. Au final, personne, pas même l'État, ne s'en sert comme guide dans l'action quotidienne. Les indicateurs et les objectifs mentionnés ne sont pas consultés régulièrement, et ne servent pas à l'action. De plus, il ne semble pas que la contrainte soit suffisamment forte pour obliger à l'exécution des objectifs du contrat de performance. Cette analyse confirme les observations de Weil (2009) et de Gallié *et al.*, (2012). Ces derniers notent, en effet, que certains indicateurs de suivis proposés par l'État et présents dans le contrat de performance et la feuille de route stratégique sont communs à tous les pôles alors que d'autres ont été laissés à leur initiative en fonction des situations spécifiques et des contingences locales. Ces derniers servent de guide pour l'action mais ne peuvent en aucune manière être dupliqués dans d'autres contextes.

De plus, la Cosmetic Valley a mis en place ses propres indicateurs internes qui ne sont pas nécessairement communiqués à ses partenaires. Cette situation s'explique notamment par le découplage évoqué plus haut entre les intentions de l'État et les réalités empiriques. Par ailleurs, l'attitude de l'État et plus particulièrement « *les ambiguïtés du dialogue avec les Pouvoirs publics font que les pôles répugnent à afficher des indicateurs qui seraient mauvais et pourraient les desservir* » (Weil, 2009 : 13). L'outil de contrôle devient alors quasi fictif et les acteurs inventent des stratégies leur permettant de contourner les effets potentiellement négatifs liés à l'évaluation. Les pôles ont en effet tendance à proposer des indicateurs sur lesquels ils savent qu'ils seront performants, de sorte qu'on constatera qu'ils ont atteint leurs objectifs, et à utiliser en interne des indicateurs plus exigeants, reflétant mieux les difficultés que le pôle cherche à surmonter et permettant d'évaluer ses progrès.

3. Discussion sur la distance entre formalisation stratégique et réalité de l'activité : des dispositifs formalisés qui provoquent des comportements ritualisés

Il apparaît à l'analyse que l'État, en ayant recours à ce dispositif de formalisation, arrive à orienter la politique des pôles ; mais il introduit aussi une distance avec la réalité du travail réalisé au quotidien par ses membres. Les ambiguïtés de la formalisation aboutissent à des comportements ritualisés : en effet, chaque acteur feint de ne pas voir que les objectifs et les indicateurs ne sont pas tout à fait adaptés et suivis. En réalité, le document stratégique produit est un compromis qui a été réalisé par les directeurs de pôles, entre la stratégie émergente du pôle et les exigences de la formalisation : dans notre cas étudié, ce compromis a pu être réalisé sans trop de difficultés, mais rien ne dit que dans d'autres pôles le constat soit le même, ou même que cela se passe aisément à l'avenir pour la Cosmetic Valley.

Cette contractualisation peut se lire comme une réponse à une relation d'agence entre un Principal (ici, l'État) et un agent (ici, le pôle). Comme Cueille et Renucci (2000) l'ont montré à propos des réformes hospitalières, l'État met en place des mécanismes pour contrôler le niveau d'effort et l'action des hôpitaux : mise en concurrence, Tarification à l'Activité (T2A) pour révéler les coûts, création d'agences de régulation comme l'Agence régionale d'hospitalisation (ARH), contrats d'objectifs et de moyens, etc. Ce type de mécanisme s'accompagne de comportements de « *couplage ritualisé* » (Meyer et Rowan, 1979), comme l'a montré Lozeau (2004) à propos des démarches de certification qualité des hôpitaux. Trosa (1992), plus généralement, a décrit ces risques et dérives que provoquent les mécanismes de contractualisation et d'évaluation des politiques publiques. Dans notre cas, le contrat de performance peut en effet être lu comme un mécanisme de contrôle de l'activité des pôles.

La relation d'agence instaurée par la contractualisation crée un décalage entre l'activité prescrite et l'activité réelle du pôle. Les comportements ambigus autour de l'outil ne sont que la conséquence logique de ce décalage. Le contrat de performance indique des objectifs à atteindre, et les indicateurs se confondent à ces objectifs : cet outil concerne donc les résultats, et non le travail effectué pour l'atteindre. C'est pourquoi il est vu comme un outil de communication : le travail effectué pour atteindre le résultat n'est pas pris en compte. Ainsi, les pôles de compétitivité sont mis dans une situation dans laquelle ils doivent afficher des résultats convenables aux yeux de l'État (pour acquérir une légitimité, des financements, ou pour communiquer auprès des partenaires), tout en travaillant au quotidien des processus relationnels complexes et imprévisibles, qui doivent *in fine* correspondre à la prescription étatique.

Il ne faut pas voir ici une critique du dispositif choisi par l'État. En réalité, la sociologie du travail et l'ergonomie ont montré de longue date que tout dispositif gestionnaire produit ce décalage entre travail prescrit, travail réel, travail réalisé et travail vécu, à l'origine de souffrances au travail et de comportements factices (Falzon, 2004 ; De Gaulejac, 2005 ; Dujarier, 2006 ; Clot, 2010). Le manager s'intéresse au travail prescrit (les objectifs à atteindre, tels qu'ils ont été formalisés par l'État dans le contrat de performance et la feuille de route stratégique au travers de son rôle de régulateur et de concepteur) et au travail réalisé (l'évaluation de l'atteinte des objectifs au travers de son rôle d'évaluateur). En revanche, le manager ne s'intéresse pas au travail réel (succinctement décrit dans l'encadré 2).

Encadré 2 : Le travail technique et relationnel des pôles pour faire émerger les projets

Le travail concret, réel et quotidien du pôle, assez peu connu et assez peu étudié, consiste notamment à faire émerger des projets collaboratifs entre des entités que plusieurs obstacles découragent, d'ordre structurel, stratégique et juridique. En fait, deux éléments expliquent la difficulté pour un intermédiaire (le *broker* pour les Anglo-Saxons) à constituer un consortium autour d'un projet (Hakanson *et al.*, 2011). Premièrement, il faut réussir à instaurer de la confiance entre des entités étrangères et potentiellement concurrentes sur un même marché. Deuxièmement, il faut réussir à trouver les bons partenaires, ce qui peut être très difficile (ils ne se manifestent pas

de manière évidente pour certains projets). L'intermédiaire doit donc développer deux qualités cruciales : inspirer confiance aux partenaires potentiels ; et développer une expertise technique, scientifique et même relationnelle. Un intermédiaire d'innovation a trois rôles selon Lee *et al.* (2010) : un rôle de veille sur le réseau, un rôle d'entretien du réseau en favorisant les rencontres entre les entités et un rôle de consultant auprès des membres du réseau.

La Cosmetic Valley possède une structure de gouvernance opérationnelle qui réalise cette activité d'intermédiation. Pour cela, la structure de gouvernance opérationnelle exerce un premier rôle de veille : elle s'appuie sur des ressources humaines très qualifiées (des ingénieurs), elle dégage beaucoup de temps pour rencontrer et visiter les entreprises et les laboratoires, assure l'entretien d'une base de données qui recense les profils des membres du pôle et leurs compétences et savoirs faire, et constitue des domaines d'activité stratégique (DAS) qui décrivent le territoire. Ensuite, elle assure un rôle d'entretien du réseau, en favorisant les rencontres formelles (présentations collectives autour d'appels à projet, organisation de nombreuses réunions autour de domaines thématiques, constitution de groupes de travail) et informelles (organisation de moments « *conviviaux* » comme des cocktails ou des longues pauses-café lors de réunions formelles). Enfin, le rôle de consultant est assuré par la structure de gouvernance en informant, conseillant et accompagnant les membres autour des montages de dossiers pour les appels à projet.

Nombre d'entreprises se tournent vers le pôle lorsqu'ils souhaitent trouver de nouveaux partenaires. Parfois même, il est force de proposition lorsqu'il détecte une opportunité de partenariat autour d'un projet potentiel. Mais du fait de la nature très confidentielle des projets, le pôle doit agir avec discrétion et tact lors de l'organisation d'une rencontre entre les entreprises. Les membres de la structure de gouvernance doivent évoquer des collaborations en respectant l'anonymat, proposer des idées sans les imposer : « *la boîte elle va m'appeler : voilà moi j'ai cette problématique, est-ce qu'on peut se voir, est ce que tu connais des partenaires qui pourraient m'aider à travailler sur ce dossier. (...) ce que je fais c'est que leur propose une liste de partenaire que je leur demande de me mettre dans l'ordre par ordre de préférence. (...) Et par contre quand j'ai un oui, on va plus loin, on fait un accord de confidentialité et puis des réunions entre les deux partenaires pour voir quels pourraient être les contours de ce programme, voir s'il manque des partenaires, car on a deux partenaires des fois il manque des compétences, donc là on essaie de travailler ensemble sur la définition d'autres partenaires.* » (CV-STR-OP-2).

On le voit, cette activité d'intermédiation, extrêmement complexe, requiert des qualités d'expertise techniques et scientifiques, mais aussi des qualités relationnelles.

Le compromis tacite qui se met en place entre l'État et le pôle de compétitivité aboutit – pour l'instant – à la fixation d'objectifs stratégiques aisément atteignables pour certains, ou dont on ne tient finalement pas compte, pour d'autres. Tant que l'« *étape* » ne se resserre pas, le contrat de performance et la feuille de route stratégique sont vus comme des outils de négociation et de communication utiles, et qui peuvent donner l'« *illusion du contrôle* »

(Boussard, 2008) à l'État. Il serait intéressant à l'avenir de voir ce qui se produirait si les exigences de l'État, au travers du contrat de performance, se faisaient plus pressantes. À cet égard, ne faudrait-il pas réfléchir à la création d'indicateurs et d'objectifs plus pertinents au regard de l'activité réelle des pôles en matière de R&D ?

Il convient toutefois de relativiser la généralisation des résultats de ce travail étant donné la diversité des profils de pôles en France. Il nous semblerait intéressant de comparer le pôle Cosmetic Valley avec d'autres pôles ayant des caractéristiques différentes. La comparaison avec le pôle S2E2⁸, situé dans la même Région, donc évoluant dans un environnement institutionnel et politique commun, serait riche de sens pour plusieurs raisons. D'une part, si la Cosmetic Valley bénéficie d'une histoire et d'un ancrage fort dans l'environnement institutionnel local, le pôle S2E2 a été créé de manière presque artificielle et les membres ne bénéficient pas d'antériorité dans leurs relations. D'autre part, la structure des pôles est différente avec un pôle équilibré entre des PME, des grands groupes et de puissants laboratoires de recherche pour la Cosmetic Valley et un pôle structuré autour d'une firme focale (ST Microelectronics) autour de laquelle gravite un certain nombre de PME et d'ETI⁹. Enfin, les modes de gouvernance sont également différents avec un système assez distribué pour la Cosmetic Valley et plutôt centralisé pour S2E2. La comparaison entre ces deux pôles de compétitivité, évoluant dans un environnement institutionnel commun mais structurellement très différents nous paraît tout à fait fertile. L'évaluation des pôles devrait en ce sens prendre en considération leurs profils parfois très différents. Il serait alors judicieux de s'appuyer sur des typologies de pôles scientifiquement distincts comme celle proposée par exemple par Iammarino et Mc Cann (2006) afin de voir si ce sont les mêmes mécanismes qui sont mobilisés.

Conclusion

Le cas de la mise en place des pôles de compétitivité par l'État constitue un exemple de délégation et de contractualisation s'appuyant sur des dispositifs de gestion, représentatif du *New Public Management*. L'État s'y essaie en tant que concepteur, évaluateur et régulateur et à ce titre nous donne quelques enseignements utiles.

Le cas de la Cosmetic Valley montre que l'État a plutôt réussi à orienter la stratégie des pôles à travers la mise en place de ces dispositifs. Toutefois, toute formalisation entraîne son lot d'ambiguïtés et de comportements ritualisés. Ainsi, chacun s'accorde sur la nécessité de fixer des objectifs et des indicateurs et reconnaît leur intérêt notamment en termes de

⁸ Dénommé aussi *Smart Electricity Cluster*, c'est un pôle de compétitivité de référence des technologies de l'électricité intelligente. Le S2E2 regroupe une centaine d'adhérents - des entreprises, des centres de recherche et des établissements de formation - des régions Centre, Limousin et Pays de Loire. Labellisé en 2005, Les technologies mises au point visent à optimiser la gestion de l'énergie électrique en développant des réseaux intelligents ou *smart grids*.

⁹ Définie par un décret d'application (n° 2008-1354) de la loi de modernisation de l'économie, l'entreprise de taille intermédiaire est une catégorie d'entreprise entre la PME et la grande entreprise. L'ETI doit avoir un nombre de salariés compris entre 250 et 4 999, et soit un chiffre d'affaires n'excédant pas 1,5 milliard d'euros, soit un bilan n'excédant pas 2 milliards d'euros. Mais une entreprise de moins de 250 salariés avec un chiffre d'affaires de plus de 50 millions d'euros et un total de bilan de plus de 43 millions d'euros est aussi considérée comme une ETI.

communication auprès des parties prenantes. Mais chacun – y compris l'État lui-même – sait aussi que ces objectifs sont en partie cérémoniels et factices, et qu'ils ne sont pas forcément assortis de sanctions en cas de non atteinte, pour l'instant du moins.

C'est selon nous la structure du pôle qui explique ces ambiguïtés. En tant qu'organisation instable dont les membres peuvent entrer et sortir facilement, et qui ont des intérêts souvent divergents, la tâche qui consiste à faire émerger des projets collectifs est complexe, subtile et imprévisible. La stratégie du pôle apparaît donc comme négociée, elle est un compromis, entre la stratégie émergente qui résulte des interactions entre les membres, et la stratégie prescrite par l'État. Par ailleurs, le décalage entre l'activité réelle du pôle et les objectifs stratégiques affichés dans le contrat de performance amène ces comportements factices que nous avons observés, qui peuvent provoquer à terme des problèmes entre l'État et les pôles, si ce dernier décide de resserrer la contrainte qui pèse sur eux.

C'est là, semble-t-il, un danger inhérent aux nouvelles pratiques publiques du *New Public Management* : il a été montré combien l'emploi des techniques managériales souffre du défaut majeur du décalage entre le travail prescrit et le travail réel. C'est sans doute un défi que doit relever à l'avenir un État qui se veut concepteur, évaluateur et régulateur des politiques publiques.

Bibliographie

- BEARING POINT, ERDYN, TECHNOLIS ITD., (2012). *Étude portant sur l'évaluation des pôles de compétitivité*, Rapport Global, 15 juin. BLANC C., (2004). *Pour un écosystème de la croissance*, La Documentation Française, Paris.
- BOUSSARD V., (2008). *Sociologie de la gestion : les faiseurs de performance*, Perspectives sociologiques, Belin, Paris.
- BRUHAT T. (2007)., Pour entretenir la dynamique des pôles de compétitivité, *Séminaire Entrepreneurs, Villes et Territoires*, 28 juin, Paris.
- CHABAULT D., (2009). Gouvernance et trajectoire des réseaux territoriaux d'organisations : une application aux pôles de compétitivité, *Thèse de Doctorat en sciences de Gestion*, Université François Rabelais de Tours.
- CLOT Y., (2010). *Le travail à cœur : pour en finir avec les risques psychosociaux*, La Découverte, Paris.
- COLLARD C., (2010). Pôles de compétitivité : manager l'innovation par le contrat, In BOUALEM (Coord), *Les pôles de compétitivité : gouvernance et performance des réseaux d'innovation*, Hermes Science Publications, Paris, chapitre XII.
- CUEILLE S., RENUCCIA A., (2000). Responsabilisation des acteurs dans les hôpitaux publics français et Management stratégique : analyse des dernières réformes juridiques, *Politiques et Management Public* 18 (2), 43-68.
- DAMBRON P., (2008). *Les clusters en France, pourquoi les pôles de compétitivité?* L'Harmattan, Paris.
- DATAR, (2004). *La France puissance industrielle, une nouvelle politique industrielle par les territoires*, La Documentation Française, Paris.
- DA GAULEJAC V., (2005). *La société malade de la gestion*, Le Seuil, Paris.
- DIACT., (2008). *L'évaluation des pôles de compétitivité 2005-2008*, La Documentation Française, Paris.
- DUJARIER M.A., (2006). *L'idéal au travail*, Presses Universitaires de France, Paris.
- DURANTON G., MARTIN P., MAYER T., MAYNERIS F., (2008). *Les pôles de compétitivité : que peut-on attendre?* Editions ENS, Paris.

- EHLINGER S., PERRET V., CHABAUD D., (2007). Quelle gouvernance pour les réseaux territorialisés d'organisations ? *Revue Française de Gestion* 170, 155-171.
- FALZON P., (2004). *Ergonomie*, Presses Universitaires de France, Paris.
- FAVOREU C., LECHNER C., LEYRONAS C. (2008)., Légitimité des politiques publiques en faveur des clusters, *Revue Française de Gestion* 180, 157-178.
- FEN CHONG S., (2006). Trois réponses régionales à un processus national, *Réalités industrielles* février, 38-41.
- FEN CHONG S., (2009). Le pilotage chemin faisant : émergence des modes de gouvernance et de pilotage des pôles de compétitivité, *Thèse de Doctorat en Sciences de Gestion*, Université Paris Dauphine.
- GALLIE E.P., GLASER A., LEFEBVRE P., PALLEZ F., (2012). Évaluation moderne, évaluation modeste ? Le cas des pôles de compétitivité français, *Politique et Management Public* 29 (4), 573-590.
- GOMEZ P.Y., (2009). La gouvernance des pôles de compétitivité : impasses théoriques et reformulation de la spécificité des pôles, *Revue Française de Gestion* 190, 197-209.
- HAKANSON L., CAESSENS P., MC AULAY S. (2011). InnovationXchange a Case Study in Innovation Intermediation, *Innovation: Management, Policy and Practice* 13 (2), 261-274.
- HOOD C., (1995). The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme, *Accounting, Organization and Society* 20 (3), 93-109.
- IAMMARINO S., MC CAAN, P., (2006). The Structure and Évolution of Industrial Clusters: Transactions, Technology and Knowledge Spillovers, *Research Policy* 35 (7), 1018-1036.
- LEE S., PARK G., YOON B. PARK J., (2010). Open Innovation in SMEs - an Intermediated Network Model, *Research Policy* 39 (2), 290-300.
- LOZEAU D., (2004). La démarche qualité : de l'enlèvement d'une technique à l'enracinement d'un archétype, *XIII^e Conférence Internationale de l'AIMS*, Normandie, Vallée de Seine, 2, 3 et 4 juin.
- MARTIN R., SUNLEY P., (2003). Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea? *Journal of Economic Geography* 3, 5-35.
- MARTY F., (2006). Collectivités territoriales et entreprises : nouvelles compétences ou nouvelles politiques ? in *Actes du colloque du GRALE La décentralisation en mouvement*, Paris Assemblée Nationale, 12 au 13 janvier.
- MEYER J. W., ROWAN B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology* 86, 340-363.
- PERRET B., (2008). L'évaluation des politiques publiques. Entre culture du résultat et apprentissage collectif, *Esprit* 350, 142-159.
- PORTER M., (1990). *The Competitive Advantage of Nations*, Mac Millan, London.
- PORTER M., (1998). *On Competition*, Harvard Business School Press, Harvard.
- RIGBY D K., (2001). Management Tools and Techniques: a Survey, *California Management Review* 43 (2), 139-159.
- ROCHA H. O., (2004). Entrepreneurship and Development: the Role of Clusters, *Small Business Economics* 23, 363-400.
- SCANDELLA J. S., (2008). *Les pôles d'excellence et d'innovation, enquête sur les pôles de compétitivité*, Éditions Autrement, Paris.
- SCOTT A., (1988). *New Industrial Spaces: Flexible Production Organizations and Regional Development in North America and Western Europe*, Pion, London.
- SOLVELL O., LINDQVIST G, KETELS C., (2003). *The Cluster Initiative Greenbook*, Ivory Tower, Stockholm.
- STORPER M., SCOTT A J., (1989). The geographical Foundations and Social Regulation flexible Production Complexes, In WOLCH J., DEAR M.E. (Eds), *The Power of Geography: How Territory Shape Social Life*, Unwin Hyman, London, 25-43.
- TROSA S., (1992). La modernisation est-elle évaluable ? *Politiques et Management Public* 10 (4), 65-83.
- WEIL T., (2009). Pôles de compétitivité : où en sommes-nous ? *CERNA Working Paper Series*.
- YIN R. K., (2003). *Case Study Research: Design and Method* 3th ed., Sage Publishing, Beverly Hills.

Annexe : Liste des entretiens et investigations menés

Tableau 1 : Récapitulatif des entretiens réalisés

Code	Organisation	Fonction	Date de l'entretien	Durée de l'entretien
Phase 1 - Juin 2007 et septembre 2009				
CV-STR-DIR-1	Structure du pôle	Direction	11 juin 2007	47 minutes
CV-STR-DIR-2	Structure du pôle	Direction	2 juillet 2007	1 h 03
CV-STR-DIR-3	Structure du pôle	Direction	31 août 2007	55 minutes
CV-IND-PME-1	Industriel	Direction	13 sept 2007	45 minutes
CV-IND-PME-2	Industriel	Direction	14 sept 2007	1 h 03
CV-STR-OP-1	Structure du pôle	Chargé de mission	24 sept 2007	45 minutes
CV-STR-OP-2	Structure du pôle	Chargé de mission	24 sept 2007	1 h 04
CV-STR-OP-3	Structure du pôle	Chargé de mission	24 sept 2007	1h 00
CV-STR-OP-4	Structure du pôle	Chargé de mission	8 octobre 2007	28 min
CV-STR-OP-5	Structure du pôle	Chargé de mission	16 octobre 2007	2 h 42
CV-IND-GE-1	Industriel	Direction	21 octobre 2007	1h 02
CV-IND-GE-2	Industriel	Direction	23 octobre 2007	51 min
CV-RECH-PUB-1	Université	Présidence	9 janvier 2008	54 minutes
CV-IND-PME-3	Industriel	Direction	22 janvier 2008	54 minutes
CV-FORM-PRIV-1	Etabl. de formation	Direction	29 janvier 2008	1 h 57
CV-RECH-PUB-2	Université	Enseign. chercheur	21 février 2008	1 h 19
CV-RECH-PRIV-1	Recherche privée	Direction R&D	11 mars 2008	1 h 07
CV-IND-PME-4	Industriel	Direction	14 avril 2008	1 h 01
CV-IND-PME-5	Industriel	Direction	17 avril 2009	41 minutes
CV-RECH-PUB-3	Université	Enseign chercheur	19 mai 2008	31 minutes
CV-IND-GE-3	Industriel	Direction	23 mai 2008	1 h 01
CV-RECH-PUB-4	Université	Enseign. chercheur	23 mai 2008	46 minutes
CV-STR-DIR-4	Structure du pôle	Direction	9 juin 2008	2 h 50
CV-STR-DIR-5	Structure du pôle	Direction	15 octobre 2009	1 h 34
CV-STR-DIR-6	Structure du pôle	Direction	24 déc 2009	1 h 43
Phase 2 - Avril – juillet 2010				
CV-STR-DIR-6	Structure du pôle	Direction	14 avril 2010	1 h 43
INST-APP-3	Org de valorisation	Direction	14 avril 2010	1 h 36
INST-COLL-1	Collectivité locale	Dév. économique	15 avril 2010	1 h 39
INST-ETAT-1	État	Service de la rech.	3 mai 2010	1 h 17
INST-ETAT-2	État – DRIRE	Direction régionale	3 juin 2010	1 h 03
INST-DEPT-2	Conseil Général	Direction	2 juillet 2010	une heure

Tableau 2 : Observations réalisées dans le cadre du pôle « *Cosmetic Valley* »

Code	Evènement	Date	Lieu
CV-OBS-1	Comité de pilotage	6 septembre 2007	Évreux
CV-OBS-2	Compte rendu diagnostic stratégique	3 juillet 2007	Paris
CV-OBS-3	Journée avec un opérationnel du pôle	24 septembre 2007	Chartres
CV-OBS-4	Réunion projet de R&D	8 octobre 2007	Chartres
CV-OBS-5	Journée avec un opérationnel du pôle	16 octobre 2007	Chartres
CV-OBS-6	Comité de pilotage	24 octobre 2007	Chartres
CV-OBS-7	Comité scientifique	24 octobre 2007	Chartres
CV-OBS-8	Salon Cosmetech	8 novembre 2007	Chartres
CV-OBS-9	Journée sensibilisation aux BPF	11 novembre 2007	Orléans
CV-OBS-10	Comité de pilotage	6 février 2008	Tours
CV-OBS-11	Comité de pilotage	24 avril 2008	Rambouillet
CV-OBS-12	Assemblée générale	26 juin 2008	Maintenon
CV-OBS-13	Comité de pilotage	16 avril 2009	Orléans

Tableau 3 : Récapitulatif des principales données secondaires collectées

Pôle « <i>Cosmetic Valley</i> »
<ul style="list-style-type: none"> - Dossier de labellisation - Revues de presse constituées par le pôle - Articles de presse - Documents internes collectés dans le cadre des comités de pilotage (dossiers stratégiques, contrat de performance, etc.) - Lettres d'information - Sites Internet