

## Les Pôles de compétitivité, des méta-organisations autonomes ?

Lucie Renou  
Doctorante  
Latts, Université Paris-Est  
lucie.renou@enpc.fr

Gilles Crague  
Directeur de recherche  
Latts, Université Paris-Est  
gilles.crague@enpc.fr

Pour citer ce document :  
Lucie Renou et Gilles Crague 2015 « Les Pôles de compétitivité des méta-organisations autonomes ? »,  
*Document de travail du LATTS - Working Paper*, n° 15-05, octobre 2015.  
URL : <http://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01224841v1>  
Identifiant : hal-01224841v1

OCTOBRE  
2015

N° 15-05

Tous droits réservés aux auteurs.  
Des versions finales des textes disponibles comme documents de travail LATTS  
sont susceptibles d'avoir été publiées ou soumises à publication ultérieurement

6-8 avenue Blaise Pascal - Cité Descartes 77455 Marne-la-Vallée Cedex 2  
+33 (0)1 81 66 85 32 - [www.latts.fr](http://www.latts.fr)

## Remerciements

Ce working paper se situe aux prémices d'une réflexion sur les différentes trajectoires des pôles de compétitivité et leur (potentiel) processus d'autonomisation.

Il s'agit d'une version de travail, présentée au colloque EGOS 2015, et pouvant faire l'objet d'améliorations.

Egos 2015 Athens, *Organizations and the examined life : reason, reflexivity and responsibility* - Sub-theme 49: Organizing organizations : dynamics and variation.

Nous remercions chaleureusement Gilles Jeannot pour ses remarques qui ont contribué à perfectionner ce working paper.

## Les Pôles de compétitivité, des méta-organisations autonomes ?

### Résumé

En 2005, le gouvernement français labellise 71 pôles de compétitivité. Si l'analyse de leur création a fait l'objet de nombreux travaux, plus rares sont ceux qui se sont intéressés à leur devenir, à leur trajectoire. Or, ces pôles existent et fonctionnent depuis maintenant plus de dix ans. Quels impacts ont-ils dans le territoire ? Et quels sont les facteurs de leur contingence ?

Ce working paper propose une analyse de la trajectoire des pôles de compétitivité, en tant que méta-organisations particulières. Cette analyse est abordée en termes d'encastrement et de découplage en s'inspirant des travaux de Michel Grossetti. Une approche comparative entre six pôles de compétitivité a permis d'identifier des facteurs de contingence qui influencent leurs trajectoires et d'étudier leur processus d'autonomisation.

### Mots clefs :

Pôle de compétitivité, méta-organisation, trajectoire, autonomie

## Competitiveness clusters: autonomous meta-organizations ?

### Abstract

In 2005, the French government approved 71 competitiveness clusters (or « pôles de compétitivité »), dedicated to different industries and located in different regions. The understanding of the creation of the clusters has gained major attention in the literature, whereas fewer scholars have been interested at analyzing their trajectory on the long-term. What impact do they have on their surrounding region? And what are the contingency factors influencing their trajectory?

This working paper offers to answer these specific questions. Our research is based on a comparative study of six clusters. Inspired by the work of sociologist M. Grossetti, we produce an analysis of the processes of embeddedness and decoupling that come into play when an organisation is created. This brings up broader debates around the autonomy of the cluster.

### Keywords :

Competitiveness clusters, meta-organization, trajectory, autonomy

## Sommaire

1. Une structuration commune, un développement indéterminé .....	7
1.1. Comment les pôles sont-ils constitués ? .....	7
1.2. Comment les pôles sont-ils mis en fonctionnement ? .....	8
1.3. Des trajectoires indéterminées .....	10
2. Trajectoire n°1 : difficultés à s'autonomiser .....	11
2.1. Les pôles confrontés à un problème de coordination plus grand.....	11
2.2. Les pôles poussés par les collectivités qui restent dépendants de leur environnement local .....	13
3. Trajectoire n°2 : découplage .....	16
3.1. Des configurations initiales favorables, mais différentes.....	16
3.2. Des pôles « très performants » qui dépassent les objectifs fixés par l'État.....	17
3.3. Deux perspectives de développement et deux types d'autonomie .....	17
4. Conclusion .....	20
5. Bibliographie .....	21

Les pôles de compétitivité sont issus d'un appel à projets unique de l'État en 2004. Pourtant, ils recouvrent une diversité de situations qui peut parfois entraver leur pilotage. Plusieurs facteurs jouent dans cette diversité : l'attachement à une filière, à un territoire, à une typologie de membres, à un contexte particulier, etc. Cet article propose une analyse de la diversité des pôles en partant de différentes trajectoires, révélatrices de multiples ancrages. Que représentent les pôles sur le territoire ? Par quels enjeux sont-ils tirillés ?

La Politique des Pôles de Compétitivité (PPC) émerge en 2004. Elle fait partie de ce qu'on appelle les politiques de cluster. C'est-à-dire qu'elle a pour objectif de favoriser la coopération entre les acteurs économiques dans un écosystème local, pour faire émerger de l'innovation et participer ainsi à la compétitivité française sur le plan international. Dès sa mise en œuvre, on remarque qu'elle fait l'objet de compromis. Copilotée par la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) et la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), elle oscille entre une logique industrielle et une logique aménagiste. Par exemple, au départ, l'objectif était de se concentrer sur une quinzaine de pôles portant sur des secteurs porteurs. L'État labellise finalement 71 pôles de compétitivité répartis de manière plus ou moins homogène sur le territoire. Cette politique est donc encline à s'adapter et à accepter ce qui remonte des territoires. Dans ce contexte, les pôles de compétitivité répondent à des logiques plurielles qu'il nous intéresse d'étudier.

Les pôles sont des associations regroupant sur un même territoire des entreprises, des établissements de recherche et de formation. Ils ont pour vocation de faire émerger des projets collaboratifs d'innovation. Ces nouvelles organisations territoriales représentent de nouveaux acteurs du développement économique local. Suivis par l'État central (qui maintient ou non leur labellisation de façon triennale), les pôles sont gouvernés par des acteurs économiques locaux (entreprises, organismes de recherche ou de formation) et financés en grande partie par les administrations territoriales (collectivités et services déconcentrés). Étant pris dans des logiques nationales, locales, territoriales, mais aussi sectorielles, la question de leur gouvernance et de leur ancrage se pose.

Les travaux sur les clusters et les systèmes territoriaux sont relativement anciens et nombreux. Toutefois, ils connaissent un renouveau ces dernières décennies. En effet, si les mécanismes de fonctionnement des clusters spontanés semblaient liés à une atmosphère industrielle (Marshall 1906), à la proximité, à des relations interpersonnelles (Storper et Harrison 1992) etc., aujourd'hui, le modèle de cluster fait l'objet de politiques publiques et semble sinon imposé, institué (Wolfe et Gertler 2004).

La question de leur gouvernance redevient donc centrale et pertinente. L'analyse de la gouvernance des pôles de compétitivité fait l'objet de nombreux travaux, et notamment en sciences de gestion. Parmi eux, certains tentent d'ouvrir la boîte noire de la gouvernance des systèmes territoriaux (Fen Chong 2009), (Weil et Fen Chong 2008), (Chabault 2009), (Gosse et Sprimont 2010), (Mendez et Bardet 2009), (Gomez 2009), (Doloreux et Bitard 2005) ; (Poivret 2010) ; tandis que d'autres essaient de saisir les spécificités de la gouvernance des « clusters à la française » et leurs impacts sur les dynamiques d'innovation dans les entreprises (Berthinier-Poncet 2013), (Tixier et Gonçalves 2008). Soulignons que souvent les pôles de compétitivité sont identifiés à d'autres concepts et espaces de l'économie contemporaine (comme les « clusters » (Gosse et Sprimont 2010), les « réseaux territoriaux d'organisation » (Chabault 2009), les « systèmes régionaux d'innovation » (Doloreux et Bitard 2005), les « systèmes locaux », etc.) et font assez rarement l'objet d'une redéfinition en tant qu'objet particulier (Fen Chong 2009). La thèse de Stéphanie Fen Chong retient notre attention, car elle considère (comme nous) le pôle de compétitivité comme un objet original, confronté à une multiplicité d'acteurs « aux demandes et aux objectifs divers » (Weil et Fen Chong 2008). Elle ne l'identifie ni à un cluster, ni à un réseau territorial d'organisation (RTO), et tente de caractériser et de comprendre les modes de gouvernance et de coordination des acteurs qui lui sont propres. Son objectif est « de comprendre vraiment ce que font les pôles, comment ils le font et pourquoi ils le font ». Elle analyse les pôles de compétitivité comme une forme d'action collective organisée en les rapprochant des formes inter-organisationnelles de type associatif ou fédératif.

Dans la lignée de Weil et Fen Chong, nous proposons d'aborder la question de la gouvernance originale des pôles, tout en la confrontant à une analyse de leur trajectoire, en termes d'encastrement et de découplage. En effet, nous observons que les pôles gouvernent ou sont gouvernés de manière différente selon leur trajectoire, l'état de leur développement. Pour cela, nous nous inspirons des travaux de Michel Grossetti sur l'analyse des processus d'encastrement et de découplage à l'œuvre lors d'une création d'organisations (comme les entreprises) (Grossetti, Bès, et others 2003) (Grossetti et Bès 2001). Transposé avec précaution aux pôles de compétitivité, ce cadre d'analyse permet d'isoler deux processus : dans un premier temps, le processus d'encastrement d'une nouvelle entité (ici pôle) dans des réseaux sociaux divers ; et dans un second temps, le processus de découplage de l'entité (ici pôle) par rapport à ses relations initiales, sa structuration. Ce dernier décrit le moment où une entité se développe et quitte progressivement son cocon de relations sociales initiales. Il se caractérise par une formalisation de ses interactions avec l'extérieur. Nous observons que les pôles depuis dix ans se structurent et évoluent, et ce, à différents rythmes. Certains sont toujours encadrés dans leurs conditions initiales tandis que d'autres s'en découlent. Quels sont les facteurs de contingence de la trajectoire (et de l'autonomisation) des pôles ?

Finalement, cela nous permet d'inscrire l'analyse du devenir des pôles dans une perspective plus large : celle des méta-organisations et de leur faiblesse structurelle. Les méta-organisations sont des organisations composées d'organisations et non pas d'individus (au sens défini par Ahrne et Brunsson<sup>1</sup> dans leur ouvrage de 2008 consacré aux méta-organisations) (Ahrne et Brunsson 2008). Elles sont largement dépendantes de ressources extérieures. Les pôles sont en effet composés d'autres organisations ayant elles-mêmes des stratégies, des objectifs et des intérêts pouvant entrer en tension avec ceux du pôle. Ils sont largement dépendants de leurs membres (pour qui ils essaient de créer de la valeur et de limiter les conflits potentiels), mais aussi d'autres parties prenantes (avec qui les pôles sont en relation d'échange, de partenariat). Comme les méta-organisations, ils possèdent bien souvent moins de ressources que leurs membres. Cette caractéristique fait des pôles (et des méta-organisations) des organisations « structurellement faibles » (Ahrne et Brunsson 2008) (Dumez 2008). Comment, dans cette perspective, les pôles parviennent-ils (ou ne parviennent-ils pas) à se découpler de leurs conditions initiales<sup>2</sup> ?

Nous nous situons donc dans l'analyse de la trajectoire de méta-organisations particulières, les pôles de compétitivité, que nous abordons en termes d'encastrement ou découplage par rapport à des conditions initiales. Une approche comparative entre différents pôles nous permet d'identifier des facteurs de contingence influençant leurs trajectoires.

## Méthode

Cette communication s'inscrit dans un travail de thèse commencé en 2011 sur l'impact des pôles de compétitivité sur le territoire. Elle s'appuie sur une recherche menée à partir d'une démarche inductive, partant dès le départ du terrain et réorientant les questions en fonction de lui, sans a priori (Glaser et Strauss 1967). Elle s'est structurée autour d'une enquête menée sur trois plans différents :

- Au niveau national, sur la mise en œuvre de la politique des pôles de compétitivité (sur ce que doit être un pôle de compétitivité du point de vue du législateur - corpus de textes, entretiens semi-directifs).

<sup>1</sup> « The purpose of a meta-organization is to work in the interests of all its members, with all members being equally valuable and membership being based on some forme of similarity. » (Ahrne et Brunsson 2008).

<sup>2</sup> A la différence de Ahrne et Brunsson qui analysent essentiellement les « éléments organisationnels » des méta-organisations (c'est à dire les règles, l'adhésion, le suivi, les sanctions, la hiérarchie), nous proposons de nous focaliser sur la trajectoire des pôles en termes d'encastrement et de découplage. En effet, les éléments organisationnels, dans le cas des pôles de compétitivité, sont particulièrement contraints par le cadre politique et le mimétisme à l'œuvre parmi les pôles. Ils peuvent alors masquer des configurations tout à fait différentes en termes de pouvoir et d'autonomie.

- Auprès de six pôles et surtout de leur équipe opérationnelle, afin de comprendre comment ils se sont construits et comment ils évoluent (et de pouvoir les comparer entre eux).

- Au niveau des systèmes politico-administratifs locaux des pôles étudiés (plan de l'écosystème, de l'environnement du pôle) pour mieux appréhender le contexte dans lequel s'inscrit chacun des pôles étudiés.

Cette enquête s'appuie sur : une soixantaine d'entretiens semi-directifs structurés par six études de cas précis, l'analyse de documents produits par les acteurs étudiés (État, collectivités, pôles), ainsi que sur des revues de presse. Cette méthode qualitative nous permet d'appréhender (à la différence d'une approche quantitative) les jeux d'acteurs et les rapports de force, qui ne peuvent être perçus qu'à partir d'une analyse fine de cas particuliers. Toutefois, l'étude de six cas ne peut pas être aussi précise qu'une analyse monographique. Ce choix, de comparer plusieurs unités s'explique par la volonté de tester l'impact de plusieurs variables (territoriale, sectorielle, administrative, etc.). Cette approche comparative nous permet (à la différence d'une approche monographique) de mesurer finement les variations et les régularités entre plusieurs cas retenus.

### Cadrage général du champ d'enquête

Les pôles sont attachés dès leur création à plusieurs dimensions :

1. territoriale,
2. technico-économique,
3. nationale.

En effet, ils sont définis sur un territoire donné, sur une thématique ou un secteur, et s'inscrivent dans le cadre d'une politique nationale. Afin d'observer les différents rapports que les pôles entretiennent à ces trois dimensions, nous avons choisi de structurer notre travail de terrain de telle sorte qu'il fasse jouer un maximum de variables différentes. Ainsi, il nous a paru nécessaire de choisir plusieurs territoires (plusieurs agglomérations et plusieurs régions parmi un ensemble cohérent), mais aussi plusieurs filières et plusieurs catégories de pôle, afin de construire une typologie des pôles du point de vue de leur ancrage (à un territoire, à un domaine d'activité ou à une politique publique). Ce travail a abouti au choix de six pôles de compétitivité répartis dans 3 territoires différents, 4 domaines d'activités et 3 catégories différentes.

Pôles de compétitivité	Régions	Domaines d'activité	Catégories de pôle (2012)
Aerospace Valley	Midi-Pyrénées	Aéronautique	Très performant
Cancer Bio Santé	Midi-Pyrénées	Santé	Performant
Agri Sud-Ouest Innovation	Midi-Pyrénées	Agro-alimentaire	Très performant
Alpha Route des lasers	Aquitaine	Optique/Photonique	Performant
Xylofutur	Aquitaine	Bois-papier	Moins performant
Qualiméditerranée	Languedoc-Roussillon	Agro-alimentaire	Moins performant

## 1. Une structuration commune, un développement indéterminé

Dans cette première section, nous aborderons les règles communes de constitution (composition, morphologie) et de fonctionnement (physiologie) des pôles de compétitivité. Nous verrons que si les pôles sont structurés selon des règles communes, cette structuration ne prédétermine pas du devenir des pôles et de leur trajectoire.

### 1.1. Comment les pôles sont-ils constitués ?

Pour définir plus précisément ce que représente un pôle de compétitivité, regardons comment il est défini au moment de sa constitution. Le cahier des charges de l'appel à projets nous donne des éléments de réponse sur ce qui est attendu derrière la terminologie « pôle de compétitivité ». En effet, il précise « qui » peut répondre à cet appel à projets. D'après le cahier des charges des propositions, trois critères principaux structurent la construction d'un pôle.

- *Une identité commune, une catégorisation*

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

o « Un périmètre géographique et thématique ». Le pôle doit être positionné dans un ou plusieurs secteurs (marchés et/ou technologies) et défini sur un périmètre dit « géographique ». En d'autres termes, il aurait une morphologie, il serait délimité par des frontières thématiques et spatiales de telle sorte que certains acteurs économiques en fassent partie, et d'autres non. Ce critère constitue une contrainte à l'entrée dans un pôle.

o « Un état des lieux », ou état de la structuration d'un pôle, « son ampleur quantitative », sa « masse critique » en termes de bases industrielles, de recherche et de formation. Ce critère nous indique que le pôle doit être issu d'un vivier d'acteurs économiques existant (antérieur à la création du pôle) dans un secteur et un territoire choisis, c'est à dire d'une certaine histoire de coopérations locales.

Ces critères sont caractéristiques des méta-organisations. Même si la création des pôles est stimulée (et dans le même temps contrainte) par l'État, les pôles rassemblent des membres liés par une identité commune.

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

La politique des pôles de compétitivité part du constat que les milieux industriels et de la recherche (publique) restent particulièrement éloignés en France. Les pôles ont pour mission de contribuer à résoudre ce problème. Ils ont pour objectif de faire émerger des « projets collaboratifs d'innovation ». D'après le cahier des charges, ils doivent en présenter quelques-uns dans leur candidature ainsi que leur état d'avancement. Ce critère constitue plus ou moins l'objectif des pôles de compétitivité. C'est le principal problème de coordination auquel les pôles doivent répondre (lié à l'innovation collaborative). Toutefois, étant définis sur des identités différentes, nous émettons l'hypothèse que ce problème de coordination, s'il apparaît fixé par l'État, se pose de manière différente d'un contexte à l'autre, d'un pôle à l'autre.

- *Une stratégie, une gouvernance*

Enfin, dernier critère que nous identifions : les pôles doivent avoir une stratégie, et qui plus est, une stratégie gouvernée par les industriels. En effet, d'après le cahier des charges, les pôles sont définis par :



o « L'élaboration d'une stratégie générale ». Le pôle doit s'organiser autour d'une stratégie fixant des objectifs à court, moyen et long terme. Ce critère nous indique que le pôle est considéré comme un acteur.

o « Une structure de gouvernance ». Elle doit refléter l'importance de l'implication des « acteurs principaux » du pôle (i.e. entreprises, centres de recherche et de formation) et la qualité de leur partenariat. Cette notion « d'acteurs principaux » nous intéresse, car du point de vue du législateur elle désigne les membres du pôle pouvant faire partie de la gouvernance (par opposition à des membres associés, comme les collectivités ou autres partenaires financiers, qui peuvent être membres du pôle sans toutefois pouvoir entrer dans sa gouvernance). Les pôles ont donc été conçus comme des lieux où les collectivités sont tenues à l'écart, du moins au départ. Notons que le CIADT d'octobre 2005 ouvre la gouvernance des pôles aux collectivités tout en précisant que les acteurs industriels, de recherche ou de formation gardent le monopole des décisions stratégiques (les collectivités étant invitées dans ces structures à titre informatif). Cette évolution traduit une demande des collectivités d'intégrer les pôles qu'elles financent en partie. Les pôles ne semblent pas aussi autonomes qu'ils devaient l'être au départ.

Ce troisième critère semble alors entrer en tension avec le précédent. Comment articuler mission d'intérêt public (dictée par l'État) et stratégie propre ? Cette interrogation résume le paradoxe constitutif des pôles qui représentent des acteurs privés issus d'une politique publique. Comment les pôles peuvent-ils avoir une stratégie propre alors même qu'ils sont financés en majorité par la puissance publique ? Comment ne pas prendre en compte les intérêts, les objectifs, les prérogatives des principaux financeurs quand bien même ceux-ci ne font pas (officiellement) partie des instances de gouvernance ? En outre depuis 2008, l'État met en place des contrats de performance qui doivent être cosignés par le président du conseil régional, le président du pôle et le préfet. Ces contrats doivent mentionner les engagements de chacun des signataires en termes de financement et d'objectifs ainsi qu'une feuille de route stratégique du pôle dans lequel celui-ci expose sa stratégie à trois et dix ans (en termes de domaines et thématiques prioritaires du pôle, d'objectifs technologiques et de marché du pôle, d'objectifs de développement du pôle et de son écosystème, etc.). Cet encadrement s'il ne fait pas partie de la structure de gouvernance interne et officielle du pôle n'en est pas moins structurant pour le pilotage de ce dernier. Dans ce contexte, on comprend assez vite que l'exigence de construction d'une stratégie propre d'un pôle de compétitivité est traversée par de multiples tensions. Enfin, pour souligner l'ambiguïté même de ce troisième critère, les pôles sont composés d'autres organisations ayant elles-mêmes des stratégies, des objectifs et des intérêts pouvant entrer en tension avec ceux du pôle. À l'instar des méta-organisations, le pôle possède bien souvent moins de ressources que ses membres. Comment, dans ce cas, élaborer une stratégie qui remettrait (presque nécessairement) en question l'autonomie d'un ou plusieurs membres du pôle ? Le pôle semble être une organisation « structurellement faible », car dépendante de tous ses membres. Il devient alors difficile de dire qui agit à travers un pôle de compétitivité. Les pôles ne sont pas pilotés, mais mis en fonctionnement. C'est une caractéristique des méta-organisations que d'être « structurellement faibles », c'est à dire d'être trop dépendants de membres divers et hétérogènes, mais malgré tout « efficaces » dans les effets sociaux qu'ils produisent (Dumez 2008).

## 1.2. Comment les pôles sont-ils mis en fonctionnement ?

### *La gestion de l'association*

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

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

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

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

Ces éléments organisationnels classiques peuvent se révéler intéressants lorsque certaines compositions révèlent la domination – ou même une forte représentation – de certains types de membres ou parties prenantes (les grands donneurs d'ordre aéronautiques dominent les structures de gouvernance pour Aerospace Valley, les collectivités territoriales sont fortement représentées pour Cancer Bio Santé par exemple). D'un point de vue plus longitudinal, les turns overs semblent aussi importants à regarder (et révèlent une certaine instabilité par exemple pour le pôle Qualiméditerranée).

### *La gestion de l'usine à projets*

Les pôles doivent répondre à une mission d'intérêt public : ils doivent faire émerger des projets collaboratifs d'innovation (sous peine d'être délabellisés par l'État). Pour faire émerger ces projets, tous les pôles se sont équipés d'une structure permanente (de taille plus ou moins grande) qui a pour objectif de mettre le pôle en fonctionnement, c'est-à-dire de faire émerger des projets parmi les membres. Cette structure permanente est dans la plupart des cas constituée d'au moins un directeur, un responsable projets, un responsable animation et d'un assistant et/ou comptable (mais ses configurations sont tout à fait variables). Chevilles ouvrières des pôles, elles assurent le travail quotidien du pôle de compétitivité. Elles mettent en place des actions d'animation du réseau de membres afin que ceux-ci prennent connaissance, interagissent, et fassent émerger des projets collaboratifs d'innovation. Cela se traduit concrètement par l'organisation de réunions thématiques régulières (appelées DAS pour « Domaine d'activité stratégique »), d'événements plus ponctuels (« forum des adhérents », « tea time »,

« ateliers scientifiques » thématiques, « B to B », etc.), des actions collectives diverses (pour l'aide à la levée de fonds pour les PME par exemple, etc.), la diffusion de recommandations aux membres, etc. Étudier la structure permanente du pôle nous semble déterminant pour révéler les jeux de pouvoir à l'œuvre au sein des pôles. Son travail de mise en mouvement du pôle produit de l'information, de la connaissance, des interactions qui conduisent à de l'action collective. Leur composition peut aussi être révélatrice de certaines dépendances du pôle à l'égard de certaines organisations. Dans plusieurs pôles (Aerospace Valley et Route des Lasers principalement) des membres de l'équipe sont « mis à disposition » par un ou plusieurs membres, ce qui lie de fait le pôle à ce membre.

Enfin, lorsque des projets émergent, ceux-ci doivent être labellisés par le pôle pour pouvoir accéder à des financements publics (du fonds unique interministériel mis en place dans le cadre de la politique des pôles de compétitivité). Pour cela, les projets sont présentés devant « un comité de labellisation » interne au pôle qui statue sur la conformité des projets aux critères fixés par l'État et qui les labellise (l'État décide ensuite de les financer ou non). Ce comité est souvent constitué de membres issus des collèges « entreprise » et « recherche » nommés par le bureau. Il peut compter également des « personnes qualifiées » ou des « experts ». Soulignons que souvent ses membres sont élus ou nommés à titre individuel, et non pas pour représenter leur organisation. Ils interviennent plutôt au titre de compétences ou expertises scientifiques et industrielles qui leur sont propres (en leur nom).

Au travers de ces deux aspects de gestion de l'association (plus stratégique) et de gestion de l'usine à projets (plus opérationnelle), les pôles ne peuvent pas être considérés comme de simples réseaux, mais bien comme des méta-organisations qui se manifestent par une architecture organisationnelle originale.

### 1.3. Des trajectoires indéterminées

Pour résumer, associations de droit privé, les pôles sont suivis par l'État central (qui maintient ou non leur labellisation de façon triennale), gouvernés par des acteurs économiques locaux (entreprises, organismes de recherche ou de formation) et financés en grande partie par les administrations territoriales (collectivités et services déconcentrés). Ils représentent des objets complexes qui ne répondent pas à un pilotage simple, unique. Certains acteurs le gouvernement, d'autres les financent, d'autres les influencent ou encore mènent des projets avec eux... Si bien qu'il n'est pas chose facile, de savoir qui agit au travers d'un pôle de compétitivité. Ils sont pris dans des logiques nationales, locales, territoriales, mais aussi sectorielles. Ainsi, nous parlerons de système de fonctionnement plutôt que de pilotage (car l'expression reste ouverte à une certaine diversité). Il n'y a pas une intention centrale, mais un système de finalités multiples – du multidirigé. Comment le système de fonctionnement se structure-t-il dans les pôles étudiés ? Par qui est-il dominé selon les cas ? Dirigeant, président, financeurs, initiateurs de projets d'innovation... tous ont une certaine légitimité à agir au sein du pôle. Comment se manifeste leur action dans nos différents cas ? Une lecture en termes de trajectoire et d'ancrage - découplage nous semble stimulante pour analyser l'évolution des structures relationnelles qui font la vie des pôles.

Nous émettons l'hypothèse que la structuration et la trajectoire des pôles sont contingentes. Les pôles font face à des problèmes de coordination différents selon les contextes : selon les territoires, mais surtout selon les filières sur lesquels ils sont définis<sup>3</sup>. La diversité des problèmes de coordination semble représenter un des facteurs de la diversité des types de méta-organisation / de pôle. Nous considérons que comprendre la nature du problème de coordination est une piste intéressante pour comprendre les différences entre méta-organisations. Comparer les différents challenges qu'ils représentent peut nous aider à déterminer si les différents types de méta-organisation auxquels on a affaire représentent différents stades de développement ou bien différents objectifs, intérêts, environnements, etc.

<sup>3</sup> et plus précisément les typologies d'entreprises qui les composent, les différentes organisations des tissus industriels, les substrats technologiques et son rapport à l'innovation, selon l'administration de la filière et son rapport à la puissance publique, selon les contextes conjoncturels, etc.

## 2. Trajectoire n°1 : difficultés à s'autonomiser

Commençons par présenter les pôles qui ne semblent pas encore découplés, mais toujours dépendants de leurs configurations initiales. Il s'agit des pôles Xylofutur, Qualiméditerranée, Route des Lasers et Cancer Bio Santé. Nous observons que ces pôles, par rapport aux autres, sont plus petits. Ils dépassent à peine la centaine de membres alors que les autres pôles en comptent plus de 300 pour Agrimip et plus de 700 pour Aerospace Valley. Sans qu'il n'y ait de seuil précis, nous observons que les pôles les plus « performants », les mieux notés, sont aussi ceux qui ont le plus de membres<sup>4</sup>. Ainsi, comptant une centaine de membres seulement, Xylofutur, Qualiméditerranée, Route des Lasers et Cancer Bio Santé font partie des « petits » pôles. Nous considérons qu'avoir moins de membres implique moins d'adhésion, un budget plus faible, une équipe plus resserrée, et donc une capacité d'action moindre et une dépendance plus forte aux membres (moins nombreux). Au-delà de leur taille, qu'est-ce qui caractérise le système de fonctionnement de ces pôles ? Comment sont-ils structurés ?

Deux catégories de pôles semblent se distinguer dans l'analyse :

- Les pôles confrontés à un problème de coordination plus grand que les autres pôles. Ils sont définis sur des filières low-tech, traditionnellement éloignées du partenariat et de l'innovation.

- Les pôles poussés par les collectivités locales, qui, si elles leur offrent des ressources non négligeables, tendent à garder la mainmise sur ces derniers.

### 2.1. Les pôles confrontés à un problème de coordination plus grand

Nous considérons ici les pôles Xylofutur et Qualiméditerranée définis tous deux sur des filières considérées comme « low-tech » par Eurostat, respectivement les filières bois et agro-alimentaires. Nous émettons l'hypothèse que deux éléments sont à l'origine des difficultés de ces pôles : le fait qu'ils soient définis sur une filière économique traditionnellement éloignée de l'innovation et du partenariat ; et le fait qu'ils n'aient été soutenus par les autorités publiques que tardivement.

#### Des filières low-tech et fragmentées, un problème de coordination plus grand

Tout d'abord Xylofutur et Qualiméditerranée sont deux pôles définis sur des filières low-techs et fragmentées. Dans les deux cas, ces deux filières sont composées d'une multitude d'acteurs hétérogènes traditionnellement éloignés du partenariat et de l'innovation.

Prenons l'exemple de la filière forêt – bois – papier qui se compose d'une chaîne d'acteurs et d'industries très hétérogènes. Vers l'amont de la filière, l'activité sylvicole est marquée par un morcellement en très petites unités familiales, peu qualifiées, et souvent sans salariés. Alors qu'à l'aval, les industries papier carton sont au contraire marquées par une forte concentration et sont souvent mondialisées. Faire travailler ensemble ces acteurs, qui n'ont ni la même taille, ni les mêmes cycles économiques, etc. représente un défi relativement complexe. Par ailleurs, d'après Levy et Bergouignan qui ont étudié la filière bois en France, ces acteurs n'ont pas de « liens capitalistiques ». Ils ne sont pas liés par des relations de donneurs d'ordre – sous-traitants. « Cette hétérogénéité a généré par le passé un manque de culture partenariale qui handicape aujourd'hui les acteurs et la production d'innovations » (Levy et Belis-Bergouignan 2011, p. 8). En effet, en plus d'être fragmentées, ces filières sont définies sur des segments traditionnels qui ont peu le réflexe de l'innovation. « Entre 2004 et 2006, 22 % des entre-

<sup>4</sup> Deux précautions par rapport à cette observation. 1/L'hypothèse d'un « effet de taille » sur la structuration des pôles ou des méta-organisation ne sera pas développée ici car notre analyse qualitative ne nous permettrait pas de la vérifier à plus grande échelle. Toutefois, il serait intéressant d'approfondir cette piste. 2/ Nous parlons des pôles « moins performant », « performant » et « très performant » en référence au classement issu des évaluations nationales menées en 2008 et 2012. Nous considérons ici que le niveau de performance déclaré par ces évaluations est un signe de la perception de l'État quant à la structuration des pôles, à leur capacité à répondre aux objectifs fixés par le cadre national. Ce postulat a ses limites. Il nécessiterait de vérifier que les objectifs de la PPC soient clairs et que les évaluations soient neutres et objectives.



prises des industries du Bois ont eu des activités d'innovation, contre 31 % des industries manufacturières françaises » (Levy et Belis-Bergouignan 2011). Ainsi nous considérons que le problème de coordination (i.e. faire émerger des projets collaboratifs d'innovation) auquel doivent répondre les pôles de compétitivité apparaît plus grand pour Xylofutur et Qualiméditerranée que pour les autres pôles (définis sur des filières plus high-tech ou plus innovantes). Ils doivent ainsi démultiplier leurs efforts afin de faire innover et collaborer leurs membres.

### Enjeux en termes de développement local

Dans le même temps, ces deux pôles sont définis sur des filières importantes pour le territoire. Les industries du bois en Aquitaine représentent plus de 38 000 emplois et constituent le deuxième employeur industriel de la région. La région Languedoc-Roussillon représente un pôle considérable de recherche agroalimentaire avec l'implantation historique d'Agropolis (rassemblant près de 2 500 chercheurs sur le domaine) et plus de 5 300 salariés dans l'industrie agroalimentaire (selon la Direccte<sup>5</sup> en 2012). Ces emplois sont d'autant plus importants qu'ils sont implantés dans des régions rurales. Ces filières ont donc des enjeux importants en termes de développement du territoire rural (voire d'enjeux de mutation économique, de modernisation des entreprises pour Xylofutur). Elles sont également fragiles, et notamment la filière bois qui se voit concurrencée à l'international à la fois par les pays exportateurs de bois à faibles coûts de main-d'œuvre (Chine, Brésil, Est de l'Europe) et par les pays les plus avancés en termes de technologies du bois (Finlande, Allemagne). L'innovation représente donc une réponse aux nombreux défis qui se posent à ces filières et les pôles Xylofutur et Qualiméditerranée y contribuent malgré qu'ils peinent à se structurer, à avoir le même niveau de structuration que les autres pôles de compétitivité. En effet, ils sont classés par les évaluations nationales comme des pôles « moins performants » ce qui signifie que leurs actions ne sont pas jugées satisfaisantes du point de vue de l'État. Or, nous observons que si ces deux pôles doivent fournir des efforts plus grands pour faire collaborer et innover leurs membres, et qu'ils portent des enjeux importants en matière de développement local, ils sont dans le même temps particulièrement peu soutenus par les collectivités régionales dans lesquelles ils s'inscrivent.

### Un manque de soutien des collectivités locales

En effet, on observe que ces pôles sont les moins soutenus par les collectivités locales. Les collectivités régionales (qui sont les principales contributrices des pôles derrière l'État) n'ont pas soutenu les candidatures de Qualiméditerranée et Xylofutur au départ. Elles les soutiennent après coup (et non pas dès leur création) et moins que les autres. Si l'on compare les deux pôles de la région Aquitaine : Xylofutur et Route des Lasers, on observe que le conseil régional soutient de manière bien plus importante le pôle Route des Lasers (qui est par ailleurs high-tech, métropolitain et « performant »).

**Tableau 1 - Tableau des subventions du conseil régional Aquitaine aux pôles de compétitivité (en euros)**

Année	Xylofutur	Route des Lasers
2006	0	8000
2007	54 155	109 500
2012	158 928	222 229

Nous émettons l'hypothèse que ces filières low-tech ne sont pas perçues comme contribuant au marketing territorial et à l'attractivité du territoire. Elles véhiculent une image vieillissante, et sont considérées comme peu modernes, peu technologiques et rurales. Ainsi, dans les deux cas, ces pôles ont se sont structurés au départ sans le soutien du conseil régional dans lequel

<sup>5</sup> La Direccte est la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi. Son pôle 3E (entreprise, emploi, économie) représente le ministère de l'Industrie en région.

ils s'inscrivaient, ce qui n'a pas favorisé la résolution d'un problème de coordination plus grand. Un certain manque de ressources semble avoir pénalisé leur structuration, malgré la pertinence de leur positionnement territorial.

Toutefois, s'ils partent avec un retard important, ces pôles sont en cours de structuration comme le témoigne le développement de l'équipe opérationnelle de Xylofutur qui ne cesse de croître depuis 2008. Xylofutur possède jusqu'en 2013 le plus petit budget et la plus petite équipe de France, avec 0,5 Équivalent temps plein (ETP) jusqu'en 2008, puis 2,5 ETP jusqu'en 2013. Il remonte aujourd'hui à 6 ETP grâce à une subvention importante de l'État qui lui permet de recruter des ressources humaines. Par ailleurs, composé de 160 membres aujourd'hui le pôle est défini sur la deuxième filière industrielle du territoire et bénéficie donc d'un potentiel de développement particulièrement important. Ce n'est pas le cas de tous les pôles, à l'instar des pôles Cancer Bio Santé et Route des Lasers que nous allons aborder désormais.

## 2.2. Les pôles poussés par les collectivités qui restent dépendants de leur environnement local

Les pôles Cancer Bio Santé et Route des Lasers sont également des petits pôles. Ils comptent respectivement 96 et 130 adhérents. Contrairement aux précédents ces pôles ont été créés à la suite d'une initiative, d'une décision, politique locale. Ils sont fortement soutenus par les collectivités sur lesquelles ils s'inscrivent (métropoles et régions, comme nous l'avons vu pour Routes des Lasers avec le tableau 1) et sont attachés à des projets d'aménagement du territoire. Cette fois, les filières sur lesquelles ils sont définis sont plus technologiques et plus habituées à innover. Il s'agit respectivement de la filière santé (oncologie) et optique / photonique. Toutefois, si elles sont plus innovantes, ces filières ne semblent pas constituer un réservoir de membres important pour les pôles. Cela constitue une limite forte à leur développement.

### Une initiative politique forte

Dans le contexte européen de mise en place des « stratégies régionales d'innovation », la commission européenne demande de plus en plus aux régions de se spécialiser dans des domaines précis pour l'octroi des fonds structurels européens (FEDER par exemple) - selon les principes de la smart spécialisation. Les régions sont donc incitées à miser sur des secteurs technologiques discriminants (des niches thématiques) pour prévoir leur développement à moyen terme. C'est ce que nous observons dans les deux cas : les pôles Cancer Bio Santé et Route des Lasers font partie intégrante de projets de territoire plus ou moins récents. Ils ne sont pas forcément issus d'un tissu industriel important, mais il résulte d'une décision et d'une volonté politique forte.

Le contexte d'émergence du pôle Cancer Bio Santé par exemple est tout à fait singulier. Il est lié à un événement de l'histoire toulousaine : l'explosion d'AZF en 2001. Cette catastrophe industrielle causant la mort de 35 personnes laisse derrière elle un site dévasté. En 2004, le maire de Toulouse, Philippe Douste-Blazy (médecin d'origine), prend la décision de reconstruire ce site en y développant un biocluster dédié à la thématique du cancer : Le Cancéropole. Ce projet intervient quelques mois avant l'annonce du lancement de la politique des pôles, au moment où Douste-Blazy est nommé ministre de la Santé. La candidature du pôle Cancer Bio Santé s'est alors faite dans le cadre de ce projet de développement territorial et à la suite d'une décision politique de diversifier l'économie toulousaine, jugée trop dépendante de l'aéronautique.

De la même façon, le pôle Route des Lasers semble très attaché à une « histoire<sup>6</sup> » d'opportunités politiques génératrice de projets de territoire (liée à l'implantation d'un équipement très haute technologie cette fois : le laser méga joule (LMJ)). À la suite de cette décision d'implantation, les collectivités, mais aussi l'État prévoient plusieurs projets dans l'objectif de

<sup>6</sup> Pour ces deux pôles, c'est littéralement un récit qui nous est raconté par les acteurs avec un événement déclencheur, une chronologie, des acteurs clés, etc.



maximiser les retombées socio-économiques de l'arrivée d'un tel équipement, dont la création d'un pôle de compétitivité sur la filière optique / photonique. Ainsi, l'histoire de la création des pôles Cancer Bio S et Route des Lasers est liée, dans les cas, à une volonté politique profonde de diversifier l'économie régionale dans un objectif d'attractivité régionale. Pour cela les opportunités de se développer sur des technologies discriminantes sont perçues comme particulièrement stratégiques par les autorités locales. Cette caractéristique est assez originale dans la mesure où initialement les pôles de compétitivité devaient être issus de filières existantes et non pas en stimuler de nouvelles. Ces pôles revêtent donc une dimension marketing territorial qui impacte leurs actions. En effet, sur le site internet, le président du pôle présente Cancer Bio Santé comme ayant vocation à attirer des entreprises sur le site<sup>7</sup> - mission qui ne figure pas parmi celles des autres pôles.

### Une dépendance forte aux collectivités locales

Ces pôles sont donc caractérisés par un soutien fort des collectivités dans lesquelles ils s'inscrivent. Ce soutien se manifeste de plusieurs manières dans l'organisation des pôles : dans leur budget via des subventions (cf. tab 1), dans leur gouvernance via une forte représentation au conseil d'administration<sup>8</sup>, et enfin dans l'équipe opérationnelle puisque le conseil régional d'Aquitaine va jusqu'à mettre à disposition du personnel de son agence de développement (5-6 ETP) pour le pôle Route des Lasers. Ainsi, non seulement l'équipe permanente du pôle est largement dépendante du conseil régional, mais, d'un point de vue plus général, le budget du pôle l'est également<sup>9</sup>. Ainsi, nous considérons que le pôle Route des Lasers est particulièrement dépendant du conseil régional d'Aquitaine et de son agence de développement.

C'est moins le cas pour le pôle Cancer Bio Santé, car s'il est fortement soutenu par les collectivités locales, il s'agit bien de plusieurs collectivités, et non pas d'une seule. Le pôle est subventionné à la fois par deux régions, un département, une métropole et deux communautés d'agglomération. Ce qui a pour effet de répartir les différents pouvoirs et de réduire la potentielle dépendance du pôle à ses financeurs. Par ailleurs, le conseil régional de Midi-Pyrénées ne semble pas pratiquer de mise à disposition et décide de soutenir les pôles de son territoire de manière plus « homogène » en fonction des catégories de pôles<sup>10</sup>. Ainsi les régions n'ont pas les mêmes comportements envers les pôles de compétitivité et une même région peut avoir différents comportements envers différents pôles. Le comportement des autorités publiques devient alors un critère non négligeable à prendre en compte dans la structuration d'un pôle de compétitivité, et plus largement d'une méta-organisation.

### Tensions entre enjeux nationaux et locaux des pôles de compétitivité

Ces caractéristiques marquent aussi certaines limites de ces pôles. D'une part, le problème de coordination auquel ces pôles sont confrontés apparaît traversé de tensions entre un objectif national (lié à l'émergence de projets collaboratifs d'innovation) et un objectif local (lié au marketing et à l'attractivité du territoire). En plus de chercher à faire collaborer et innover les acteurs d'une filière, ces pôles cherchent à ancrer, implanter, attirer, développer un tissu industriel sur un territoire métropolitain. D'autre part, contrairement aux précédents, ces pôles

sont définis sur des filières qui ne pèsent pas lourd en termes d'emplois et d'entreprises dans leur territoire. L'oncologie n'est pas une spécificité toulousaine. En ce qui concerne Route des Lasers, le tissu industriel est également limité et se compte en une centaine de TPE / PME (majoritairement des start-ups) sur le territoire. Ainsi, en plus d'être relativement dépendants des collectivités qui les soutiennent, ces pôles sont fortement limités en potentiel de membres supplémentaires, et donc de développement. Signe de cette limite, les deux pôles ont soumis une demande d'extension de leur territoire à l'État en 2013 (dans l'objectif d'avoir accès à plus de membres). La demande de Route des Lasers a été refusée, le président du conseil régional s'y opposant dans les négociations. Pour Cancer Bio Santé, une extension thématique (et non pas géographique) a été accordée en 2014.

Pour conclure sur ce premier type de trajectoire (le maintien dans l'encastrement), il semble que les pôles aient affaire à plusieurs variables de contingence : un problème de coordination plus grand (du fait de l'inscription dans une filière fragmentée et éloignée de l'innovation) combiné à un manque de ressources dans le premier cas ; et, une certaine dépendance aux collectivités, combinée à un réservoir de membres limité dans le second cas.

7 « La Communauté Urbaine du Grand Toulouse (CUGT) nous demande de prendre en charge la promotion de l'oncopole et l'attractivité du territoire dans nos thématiques cibles, ce dont nous nous acquitterons de notre mieux. Notre but maintenant est de faire venir les grandes sociétés impliquées dans la recherche contre le cancer sur le site de Toulouse, elles y trouveront un environnement exceptionnel et unique pour le développement de leurs produits. » (P Montoriol, site web de CBS)

8 En effet, les collectivités locales sont directement représentées dans le conseil d'administration des pôles soit en tant que telles dans un collège « collectivités locales » (Cancer Bio Santé), soit dans les collèges « membres fondateurs » et « institutionnels » (pour Route des Lasers). Bien que l'État exige que les collectivités ne s'immiscent pas dans la gouvernance des pôles, nous constatons qu'elles sont représentées dans leur conseil d'administration avec 23 % des sièges pour CBS, et 15 % pour Route des Lasers.

9 Le budget du pôle Route des Lasers s'élève à 534 353 euros (en 2013). Ses dépenses de personnels pour l'administration et la stratégie du pôle sont estimées à 113 718 euros. Ce qui correspond à plus de 20% du budget du pôle. Si l'on additionne ce montant aux subventions octroyées par le conseil régional par ailleurs, on obtient que plus de 40% du budget du pôle proviennent du conseil régional d'Aquitaine.

10 Les pôles nationaux sont soutenus à hauteur de 100 000 euros et les pôles mondiaux à hauteur de 150 000 euros.

### 3. Trajectoire n°2 : découplage

La deuxième trajectoire que nous identifions est celle des pôles qui semblent avoir réussi leur découplage. Nous parlons de ceux qui ont atteint une certaine taille critique (en termes de membres, de budget, et d'actions) et qui se détachent progressivement de leurs conditions initiales, devenant des acteurs influents sur le territoire. Il s'agit des pôles Aerospace Valley et Agri Sud-Ouest Innovation. Ils sont classés « très performants », sont les plus gros en matière d'adhérents, de budgets, de projets FUI financés. Quels sont les facteurs de leur réussite ? Par ailleurs, nous verrons que si ces pôles font partie de ceux qui se découplent, ils ne se ressemblent pas pour autant et se développent selon deux stratégies différentes. La question se pose alors de savoir : découplage (et autonomie) par rapport à quoi, à qui ?

#### 3.1. Des configurations initiales favorables, mais différentes

##### Aerospace Valley : un ancrage industriel de longue date

La décision de faire un pôle de compétitivité sur l'aéronautique à Toulouse est prise dès l'appel à manifestation d'intérêt lancée par l'État (début 2004, avant le lancement de l'appel à projets). Les acteurs de l'aéronautique déjà très structurés sur le territoire s'en emparent rapidement. L'initiative est industrielle. C'est Jean-Marc Thomas, ancien président d'Airbus France, qui porte le projet. Il est nommé par le préfet, en accord avec les industriels pour porter le projet sur les deux régions Midi-Pyrénées et Aquitaine. Le pôle est labellisé et retenu parmi les 6 premiers en tant que « pôle mondial ».

La candidature du pôle se passe très facilement et s'appuie sur ancrage industriel et institutionnel de la filière de longue date. Sur le plan industriel, les acteurs se connaissent déjà. Des structures de coopération telles l'IERSET<sup>11</sup> et le CNRT<sup>11</sup> existent déjà. Plusieurs donneurs d'ordre (et principalement EADS) structurent les relations entre les sous-traitants. Cet ancrage industriel se double d'un ancrage institutionnel fort qui se manifeste par la structuration de réseaux au niveau des administrations locales. Par exemple, le plan spécifique d'actions pour le développement des entreprises régionales de sous-traitance (ADER), initié par le conseil régional et de la Direccte, participe à structurer le réseau d'industriels dans le domaine aéronautique dès 2001. Soulignons que ce double ancrage permet au pôle d'être réactif et exigeant vis-à-vis de la politique nationale des pôles de compétitivité. Fort de cette structuration, il porte un œil affûté sur ce que lui propose l'État et se sent légitime pour négocier les conditions de mise en œuvre de la politique des pôles dont il est la cible. Plusieurs pôles dans ce cas seront moteurs des conditions de lancement de la politique des pôles. Le président d'Aerospace Valley a entre autres contribué à créer le fonds unique interministériel (FUI), qui n'était pas prévu au départ<sup>12</sup>.

##### Agri Sud-Ouest Innovation : une labellisation en deuxième vague (2007)

Pour Agri Sud-Ouest Innovation, le contexte est tout à fait différent puisqu'au moment où l'appel à projets sort en 2004, les autorités régionales décident de ne pas soutenir sa candidature. Le pôle ne sera labellisé que lors de la seconde vague de labellisation des pôles en 2007 (durant laquelle 5 nouveaux pôles sont labellisés en France). D'après nos entretiens, le président de région, particulièrement, ne souhaitait pas soutenir la candidature d'un pôle agroali-

<sup>11</sup> L'IERSET est l'institut européen de recherche sur les systèmes électroniques pour les transports, fondé en 1996 dans le domaine des systèmes embarqués. Le CNRT est le centre national de recherche et technologie, fondé en 2002 dans le domaine aéronautique. Ces deux associations constituent les principaux ancêtres du pôle de compétitivité et se sont rapprochés pour nourrir son dossier de candidature, portant sur l'aéronautique, le spatial et les systèmes embarqués.

<sup>12</sup> Avant la création du FUI les aides aux projets collaboratifs d'innovation devaient être distribuées de manière différenciée (avec différents appels à projets, différents calendriers, différentes conditions) selon les différents ministères concernés par la politique des pôles (Défense, Santé, Recherche, Agriculture, etc.). La création du FUI centralise les fonds et les procédures au sein d'un Fonds Unique Interministériel, un guichet unique.

mentaire en 2005. Les acteurs de la filière (via l'INRA et la DRAAF<sup>13</sup>) se sont alors rassemblés pour réaliser et financer un diagnostic et démontrer la faisabilité et l'intérêt de créer un pôle sur leur filière. Si bien qu'en 2007, alors que l'État lance la seconde vague de labellisation, les acteurs du pôle Agri Sud-Ouest Innovation sont structurés et le pôle est retenu.

Ainsi, les acteurs du pôle ont réussi à transformer leur faiblesse de départ en une force, grâce à un travail de structuration de la candidature (pendant deux ans) qui leur a permis de convaincre les acteurs industriels et institutionnels de la pertinence du pôle. Il a donc pu partir sur de bonnes bases (à la différence de Qualiméditerranée et Xylofutur). Cet exemple montre particulièrement bien comment le projet au départ porté par peu d'acteurs a réussi à convaincre, par la voie de l'expertise, le milieu politico-administratif. Enfin, une fois labellisé, le pôle a commencé à intéresser certains grands groupes industriels et notamment des semenciers qui, se voyant concurrencés à l'international par les membres d'autres pôles de compétitivité sur des projets d'innovation, ont décidé de rejoindre le pôle. Cette opportunité est saisie par Agri Sud-Ouest Innovation qui profite de l'effet d'entraînement que lui apportent ces grands groupes.

#### 3.2. Des pôles « très performants » qui dépassent les objectifs fixés par l'État

Ces deux pôles sont considérés comme « très performants » d'après les évaluations nationales. En effet, avec un nombre de membres relativement important, des budgets et des équipes considérables (31 ETP pour Aerospace Valley, 12 ETP pour Agrimip), ces pôles font émerger plus de projets collaboratifs d'innovation que les précédents. Or, nous considérons ces pôles comme découplés non pas parce qu'ils remplissent les objectifs fixés dans le cadre de la politique nationale, mais plutôt parce qu'ils les dépassent. En effet, ces pôles ne se contentent pas mettre en œuvre des actions pour faire émerger des projets collaboratifs d'innovation (objectif commun à tous les pôles), mais ils suscitent également d'autres actions ou services, proposés à leurs membres. Ces actions ne répondent pas à une demande spécifique de l'État (elles dépassent le cadre de « l'usine à projets »). Pourtant, nombre d'entre elles ont été citées comme exemplaires lors des évaluations de 2008 et 2012. Il s'agit par exemple d'actions d'animation au travers de grands événements structurants, des actions en faveur des PME (par exemple d'aide à l'ingénierie financière ou à la levée de fonds), des actions en faveur du développement à l'international, d'accès à des marchés, etc. Mais il peut aussi s'agir d'actions d'influence ou de représentation. Nous pensons par exemple à toutes les activités de colloques, de séminaires, de congrès, d'événements organisés à l'initiative des pôles pour leurs membres, qui dans le choix des questions à aborder, des personnes à inviter, etc. peuvent influencer la mise sur agenda de problèmes particuliers ou démontrer leur intérêt devant un public élargi. Toutefois, ces actions représentent des choix qui varient d'un pôle à l'autre.

#### 3.3. Deux perspectives de développement et deux types d'autonomie

##### Aerospace Valley, la tentation de devenir le représentant de la filière

Le pôle Aerospace Valley excelle en ressources aussi bien matérielles (dont financières) que sociales, et notamment relationnelles, d'expertise et médiatiques. En effet, le pôle est soutenu par une équipe de 31 ETP composée d'experts de toute sorte<sup>14</sup>, ce qui lui apporte une grande crédibilité. Un élément important réside dans le fait que dans cette équipe, seule une dizaine de personnes sont financées par le pôle, les autres sont « mises à disposition » par des

<sup>13</sup> L'INRA est l'institut national de recherche agronomique, et la DRAAF la Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt. Cette dernière représente le ministère de l'Agriculture en région.

<sup>14</sup> En connaissances techniques spécialisées dans les domaines du pôle (ingénieurs issus de grands groupes), en connaissance du tissu local d'entreprises (seniors, ingénieurs, personnes issues des directions du développement économique de la région et de la métropole), mais aussi en connaissances techniques transversales (conseillers juridique et financier notamment), ce qui lui apporte une très grande crédibilité.

grands groupes de l'industrie aéronautique et spatiale (Airbus, Latécoère, Astrium, Continental, Rockwell Collins, Turboméca) ou des collectivités (la Communauté urbaine de Bordeaux). En termes de ressources relationnelles, nous considérons que ces différentes personnes mises à disposition arrivent avec un carnet d'adresses et représentent un atout majeur du pôle. Autre exemple, les différents présidents successifs sont reconnus dans le milieu. Le premier était l'ancien président d'Airbus, tandis que la seconde est l'ancienne directrice du développement économique de la Région Aquitaine, etc. Nous pourrions multiplier les exemples de ressources et les analyser au regard des actions du pôle. Toutefois, soulignons juste que le pôle, fort de son ancrage régional est aussi présent dans certaines arènes régionales et nationales.

Au niveau régional d'abord, le pôle Aerospace Valley est considéré par les Direccte Midi-Pyrénées et Aquitaine comme le représentant de la filière AESE (Aéronautique, Espace et Systèmes Embarqués). Il est présent dans deux arènes sectorielles régionales majeures que sont le plan ADER<sup>15</sup> et le comité stratégique de filière. Le comité stratégique de filière, pour ne développer que lui, est un réseau issu des États généraux de l'industrie. Il fait suite et répond au constat d'un manque de structuration des filières industrielles en France<sup>16</sup>. Développé en 2010 en aéronautique dans la région Midi-Pyrénées, ce comité est composé de 37 membres<sup>17</sup> dont Aerospace Valley. Il a la particularité, par rapport au plan ADER, d'avoir une résonance nationale, en relation avec le Conseil National de l'Industrie qui l'encadre. Juste pour conclure un signe de sa reconnaissance au niveau national consiste en la visite de Fleur Pellerin, ministre déléguée chargée des PME, de l'Innovation et de l'Économie numérique, lors de l'assemblée générale du pôle en 2012.

### Agri Sud-Ouest Innovation, l'équilibre des pouvoirs

Le fonctionnement d'Agri Sud-Ouest Innovation est différent. Alors qu'Aerospace Valley multiplie les actions pour représenter sa filière et faire valoir les intérêts de ses membres, Agri Sud-Ouest Innovation reste plus fidèle au cadre fixé par l'État, lié à la production de projets collaboratifs d'innovation. D'ailleurs, la correspondante nationale du pôle nous exprime clairement cette différence.

« Aerospace Valley a pris en charge une forme d'animation de la filière. Il devient l'interlocuteur filière pour les préfets de région Midi-Pyrénées et Aquitaine. De façon générale, quand ils ont une réflexion à mener sur l'emploi ou autre, ils en parlent à Aerospace Valley. Accompagner les entreprises à l'export ou les booster ? Recruter des VIE ? C'est Aerospace Valley qui organise, voilà. Moi, j'ai refusé cette approche. Je dis Agrimip n'est pas une interprofession ni un organisme de filière. Il représente ses membres. Il a un cœur de métier et il ne peut pas s'écarter de ce cœur de métier. J'ai toujours refusé qu'Agrimip fasse des actions collectives diverses et variées et qu'il soit l'interlocuteur sur des questions d'emploi par exemple. Et Agrimip a dit la même chose « ce n'est pas mon métier, je me concentre sur les projets de recherche. Faire naître des idées et faire en sorte que les entreprises aboutissent sur ces idées avec des choses nouvelles ».

Cette citation met le doigt sur une question nous intéressent : les pôles doivent-ils s'écarter de leur vocation initiale ? Le faire est-il un signe d'autonomie ? Si l'on compare désormais ces deux pôles du point de vue de leur attachement à des membres, à des parties prenantes,

<sup>15</sup> Le plan ADER, co-présidé par la Direccte et la région, rassemble toutes les structures de développement économique local dans le milieu de l'aéronautique, dont les structures traditionnelles et transversales (agence de développement, et consulaires) et Aerospace Valley comme nouvelle structure qui a la particularité d'être spécialisée sur la filière. Ce plan comprend aussi plusieurs entreprises et notamment les donneurs d'ordres (qui font par ailleurs partie du bureau d'AV pour quelques-uns).

<sup>16</sup> Les comités stratégiques de filières ont été développés en novembre 2010 dans une dizaine de filières jugées stratégiques au niveau national pour renforcer leur structuration. « Afin de répondre aux attentes identifiées, un petit nombre de comités pourront être créés dans chaque région pour les filières les plus stratégiques pour le territoire. » (2010, EGI, Bilan de la concertation).

<sup>17</sup> Il s'agit de 15 entreprises, (6 grandes entreprises et 9 ETI ou PMI), 8 organismes professionnels (dont Tompass, l'Uimm, le club galaxie, Toulousetech, le Medef, etc.), 5 syndicats de salariés, 3 organismes financiers (Banque de France, Fédération des banques françaises, Aerofund) ainsi que 6 institutionnels et acteurs du développement (dont la CRCI, la CCI de Toulouse, Ariège Expansion, Région, Aerospace Valley).

Aerospace Valley semble bien plus dépendant de certains de ses membres ou parties prenantes qu'Agri Sud-Ouest Innovation. Les donneurs d'ordre aéronautique sont fortement représentés dans la gouvernance du pôle ainsi que dans l'équipe opérationnelle (via les mises à disposition) – et notamment Airbus. Au contraire, le pôle Agri Sud-Ouest Innovation semble s'appuyer sur ses membres de manière plus équilibrée. Un des systèmes originaux qu'il a mis en place pour répartir les pouvoirs (du côté des acteurs institutionnels) se situe dans la démarche des « relais départementaux ». Il s'agit d'un système de partenariat associant des agents de développement économique de chaque département (de Midi-Pyrénées et Aquitaine) au pôle (par le biais d'une convention)<sup>18</sup>. L'objectif de cette démarche pour le pôle est de mailler au mieux son territoire afin de repérer et de faire émerger des projets collaboratifs d'innovation. Ce système est très apprécié du système politico-administratif local et notamment infrarégional, qui est souvent délaissé par les pôles de compétitivité. De cette manière, 21 collectivités locales (infrarégionales principalement) participent au pôle de compétitivité, ce qui dépasse largement le nombre de collectivités présentes dans les autres pôles. Cette action (qui impacte l'organisation du pôle) peut être interprétée comme étant à l'antipode des systèmes de mise à disposition que pratiquent certains pôles.

<sup>18</sup> Ces personnes sont souvent employées par l'agence de développement ou la CCI locale



## 4. Conclusion

Pour conclure, et résumer ces études de cas, nous identifions deux types de trajectoires différents : les pôles qui peinent à se découpler et qui restent dépendants de leurs conditions initiales, et les pôles qui se découpent, qui prennent de l'ampleur et pèsent progressivement sur la scène locale.

Quels enseignements tirer de ces cas en ce qui concerne la faiblesse structurelle des méta-organisations ? Trois réponses émergent.

- Les pôles sont structurellement faibles dans les cas où ils restent dépendants de leurs conditions initiales. Nous avons vu que les pôles définis sur des filières traditionnellement éloignées de l'innovation peinent plus que les autres à faire collaborer et innover leurs membres. Par ailleurs, les pôles poussés par une initiative politique semblent limités dans leur développement dans le sens où leur réservoir de membres est trop restreint. Ces pôles peinent à s'étoffer.

- Les pôles semblent parfois forts car puissants et influents. C'est le cas d'Aerospace Valley qui devient le représentant régional de la filière. Toutefois, portés par les principaux donneurs d'ordre aéronautiques (et notamment Airbus), il en reste aussi très dépendant. En ce sens, il serait dans l'incapacité de prendre une orientation qui ne serait pas soutenue par ces donneurs d'ordre. En cela, nous le considérons comme une méta-organisation faible du point de vue de sa structure, car très dépendante de quelques membres.

- Enfin, le cas d'Agri Sud-Ouest Innovation nous montre comment une méta-organisation peut s'appuyer sur une multitude et une diversité de membres de manière plus équilibrée. Le pôle semble alors n'être pas plus dépendant d'un membre que d'un autre. Bien qu'il reste dans son cœur de métier fixé par l'État, sa mise en fonctionnement s'autonomiserait de cette manière.

## 5. Bibliographie

Ahrne, Göran, et Nils Brunsson. 2008. *Meta-organizations*. Edward Elgar Publishing. [https://books.google.fr/books?hl=fr&lr=&id=-E-PfuEWEQC&oi=fnd&pg=PR1&dq=ahrne+brunsson+meta-organization&ots=IUCd3jzF4E&sig=ZVIULO\\_P\\_zODcnXXeX2vMgB7i-PY](https://books.google.fr/books?hl=fr&lr=&id=-E-PfuEWEQC&oi=fnd&pg=PR1&dq=ahrne+brunsson+meta-organization&ots=IUCd3jzF4E&sig=ZVIULO_P_zODcnXXeX2vMgB7i-PY)

Berthinier-Poncet, Anne. 2013. « Gouvernance et innovation dans les clusters à la française ». Université de Savoie. [http://hal.inria.fr/docs/00/77/01/64/PDF/BERTHINIER\\_Anne\\_2012\\_archivage\\_VF.pdf](http://hal.inria.fr/docs/00/77/01/64/PDF/BERTHINIER_Anne_2012_archivage_VF.pdf)

Chabault, Denis. 2009. « Gouvernance et trajectoire des réseaux territoriaux d'organisations : une application aux pôles de compétitivité. » Tours. <http://www.theses.fr/2009TOUR1004>

Doloreux, David, et Pierre, Bitard. 2005. « Les systèmes régionaux d'innovation : discussion critique ». *Géographie, économie, société* 7 (1): 21-36. doi:10.3166/ges.7.21-36

Dumez, Hervé. 2008. « Les méta-organisations ». *Le Libellio d'Aegis* 4 (3): 31-36

Fen Chong, Stéphanie. 2009. « Le pilotage chemin faisant : émergence des modes de gouvernance et de pilotage des pôles de compétitivité ». Paris Dauphine. <http://basepub.dauphine.fr/xmlui/handle/123456789/5560>

Glaser, Barney, et Anselm, Strauss. 1967. « The discovery of grounded theory. 1967 ». Weidenfeld & Nicolson, London

Gomez, Pierre-Yves. 2009. « La gouvernance des pôles de compétitivité. Impasses théoriques et reformulation de la spécificité des pôles ». *Revue française de gestion* 35 (190): 197-209. doi:10.3166/rfg.190.197-209

Gosse, Bérange, et Pierre-Antoine, Sprimont. 2010. « Rétrospective de la structuration d'un pôle de compétitivité : une analyse par le concept de proximité ». *Management & Avenir* 36 (6): 13. doi:10.3917/mav.036.0013

Grossetti, Michel, et Marie-Pierre, Bès. 2001. « Encastremets et découplages dans les relations science-industrie ». *Revue française de sociologie*, 327-55

Grossetti, Michel, Marie-Pierre Bès, et al. 2003. « Dynamiques des réseaux et des cercles. Encastremets et découplages. » *Revue d'économie industrielle*, no 103. <http://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00476445/>

Levy, Rachel, et Marie-claude, Belis-Bergouignan. 2011. « Quel développement pour une filière fondée sur le partage d'une ressource localisée ? » *Revue d'Économie Régionale & Urbaine* juin (3): 469. doi:10.3917/reru.113.0469

Marshall, Alfred. 1906. *Principes d'économie politique*. Traduit par F. Sauvaire-Jourdan et S. Bouyssy. Gordon & Breach. <http://steponestep.free.fr/Vert/Marshall%20Alfred/Principes%20d%27%20E9conomie%20politique%20-%20Livres%20IV.pdf>

Mendez, Ariel, et Manuela Bardet. 2009. « Quelle gouvernance pour les pôles de compétitivité constitués de PME ». *Revue française de gestion* 35 (190): 123-42. doi:10.3166/rfg.190.123-142

Montoriol, Pierre, Site web de Cancer Bio Santé, <http://www.cancerbiosante.fr/fr>

Poivret, Cédric. 2010. « La gouvernance d'un réseau territorialisé d'organisations par une structure d'animation autonome, fonctionnement et impact : le cas de plastipolis ». Lyon 3. <http://www.theses.fr/2010LYO31088>

Storper, Michaël, et Bennett, Harrison. 1992. « Flexibilité, hiérarchie et développement régional: les changements de structure des systèmes productifs industriels et leurs nouveaux modes

de gouvernance dans les années 1990 ». BENKO G. et LIPIETZ A., *Les régions qui gagnent, districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, PUF, Paris

Tixier, Julia, et Luciana, Gonçalves. 2008. « «Les pôles de compétitivité à l'heure de l'évaluation: quel modèle de «cluster à la française»? » ». In *Réalités Industrielles—Annales des Mines*

Weil, Thierry, et Stéphanie Fen Chong. 2008. « Les pôles de compétitivité français ». *Futuribles*, no 342 (mai): 526. doi:10.1051/futur:20083425

Wolfe, David A., et Meric S. Gertler. 2004. « Clusters from the inside and out: Local dynamics and global linkages ». *Urban Studies* 41: 1071-93. doi:Article