

Gouvernance des pôles de compétitivité de PME: la place des institutions publiques en question

Rachel Bocquet (*)
Caroline Mothe

IREGE, Université de Savoie

Résumé

La littérature sur les agglomérations de Petites et Moyennes Entreprises (PME) met en avant le rôle clé de la gouvernance pour pallier leur manque de ressources, notamment en matière de coordination. Cependant, les modes et les acteurs de cette gouvernance ne sont pas précisés. Si l'approche de la gouvernance « territoriale », ou « locale », comble en partie ce vide, elle s'avère insuffisante pour spécifier le rôle des institutions publiques impliquées. Or, la politique française des pôles implique une modification profonde des modes d'intervention publique. Notre objectif est d'enrichir l'analyse de l'action publique dans la gouvernance territoriale en intégrant explicitement le type d'institutions publiques selon leur échelle d'intervention (locale, régionale, nationale) et la nature de leur implication. L'étude comparative menée sur deux pôles de compétitivité français à forte dominante PME montre le rôle clé que peuvent jouer les institutions publiques, qu'elles soient parties prenantes internes ou externes (i.e. en dehors de la structure de gouvernance). Par ailleurs, leur degré d'implication tient moins à la présence forte de PME qu'à la configuration spécifique du pôle, liée à son ancrage historique et territorial.

Mots clés : Gouvernance territoriale, Institutions publiques, PME, Pôle de compétitivité.

(*) pour toute correspondance : Rachel Bocquet
IREGE, Université de Savoie, 4 chemin de Bellevue
BP 80439, 74944 Annecy le Vieux Cedex, France
E-mail : rachel.bocquet@univ-savoie.fr
Tel: +33 450092346, Fax: +33 450092337

Gouvernance des pôles de compétitivité de PME: la place des institutions publiques en question

Résumé

La littérature sur les agglomérations de Petites et Moyennes Entreprises (PME) met en avant le rôle clé de la gouvernance pour pallier leur manque de ressources, notamment en matière de coordination. Cependant, les modes et les acteurs de cette gouvernance ne sont pas précisés. Si l'approche de la gouvernance « territoriale », ou « locale », comble en partie ce vide, elle s'avère insuffisante pour spécifier le rôle des institutions publiques impliquées. Or, la politique française des pôles implique une modification profonde des modes d'intervention publique. Notre objectif est d'enrichir l'analyse de l'action publique dans la gouvernance territoriale en intégrant explicitement le type d'institutions publiques selon leur échelle d'intervention (locale, régionale, nationale) et la nature de leur implication. L'étude comparative menée sur deux pôles de compétitivité français à forte dominante PME montre le rôle clé que peuvent jouer les institutions publiques, qu'elles soient parties prenantes internes ou externes (i.e. en dehors de la structure de gouvernance). Par ailleurs, leur degré d'implication tient moins à la présence forte de PME qu'à la configuration spécifique du pôle, liée à son ancrage historique et territorial.

Mots clés : Gouvernance territoriale, Institutions publiques, PME, Pôle de compétitivité.

Introduction

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

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

L'objectif de cet article est de compléter la lecture de l'action publique dans la gouvernance territoriale en intégrant explicitement le type d'institutions publiques selon leur échelle d'intervention (locale, régionale, nationale) et la nature de leur implication (partie prenante interne/externe). Notre problématique peut donc être formulée de la manière suivante : quelles institutions publiques dans la gouvernance des pôles de compétitivité ? Il s'agira, dans un premier temps, de savoir si les institutions publiques doivent être présentes au

sein des gouvernances de pôles de compétitivité, notamment de ceux formés essentiellement de PME et, dans un second temps, d'appréhender quel type d'institution publique peut ou doit être impliqué, selon quelles modalités, et les motifs de cette implication (liés, notamment, au passé et à la trajectoire antérieure des réseaux étudiés de PME).

La confrontation empirique est menée entre deux pôles nationaux à forte dominante PME en région Rhône-Alpes : Arve Industries (mécanique et décolletage) et Imaginove (métiers de l'image). Les données ont été recueillies grâce à 29 entretiens semi-directifs auprès des membres des structures de gouvernance. Dans les deux cas, on observe un mode de gouvernance « mixte », orchestrée par des acteurs publics et privés (Gilly et Perrat, 2003). Toutefois, cette « mixité » peut être discutée au regard de la nature des institutions publiques impliquées et de leur degré d'implication, qui tient moins à la présence forte de PME qu'à la configuration spécifique du pôle. Par ailleurs, un des prolongements de nos résultats porte sur les effets d'une forte implication des institutions publiques locales, qui peut conduire à des difficultés pour gérer la tension entre l'ancrage « local » et l'ouverture nécessaire pour innover.

Cet article est structuré en deux parties. La première introduit le rôle clé que peut jouer la gouvernance sur l'action collective et sur la performance d'une forme d'agglomération de PME. L'originalité du cadre d'analyse est basé sur l'introduction de deux dimensions, le type d'acteurs publics impliqués et leur degré d'implication, qui permettent de préciser la notion de gouvernance territoriale et ses différents modes (privée, publique, mixte). Les résultats de l'étude exploratoire menée auprès des deux pôles, présentés dans la deuxième partie, sont discutés dans une troisième partie en mettant en perspective le rôle des institutions publiques dans la gouvernance. Une conclusion et des pistes de recherche sont finalement proposées.

1. La gouvernance des pôles de PME et la place des institutions publiques

Un pôle de compétitivité est vu par le gouvernement français comme « l'association d'entreprises, de centres de recherche et d'organismes de formation, engagés dans une démarche partenariale (stratégie commune de développement), destinée à dégager des synergies autour de projets innovants conduits en commun en direction d'un (ou de) marché(s) donné(s) sur un territoire donné¹ ». Cette définition présente la particularité de positionner le pôle de compétitivité dans la continuité des districts industriels en maintenant une référence forte à la notion de territoire, tout en introduisant la notion d'innovation propre aux clusters « à l'anglo-saxonne ».

1.1. Performance et gouvernance des pôles

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

Les agglomérations de PME sont, *par nature*, des formes spécifiques dont la performance ne peut résulter d'un processus de coordination spontané. Quelle que soit la

¹ <http://www.competitivite.gouv.fr/spip.php?rubrique39> (07.07.2008)

forme étudiée (district, cluster, pôle), elle est marquée par la coexistence d'acteurs individuels et collectifs, publics et privés, aux objectifs souvent divergents. La difficulté de coordination est accrue dans le cas d'agglomérations de PME, en général déficitaires en ressources financières, organisationnelles et stratégiques (Alberti, 2001), mais aussi - et surtout - en ressources de R&D et en capacités de coopération. Elles adoptent parfois des comportements individualistes, voire opportunistes, conduisant à annuler les effets positifs liés à leur co-localisation à travers des phénomènes de polarisation ou de captage de ressources.

La gouvernance apparaît, dans ce contexte, comme *nécessaire* pour créer une dynamique collective entre des acteurs hétérogènes, asymétriques, et souvent déficitaires en ressources et en capacités d'interaction. Cette idée est au cœur de la gouvernance « territoriale » (Leloup et al., 2005), ou « locale » (Gilly et Wallet, 2001), héritée des travaux de « l'école de la proximité » (cf. RERU 1993, 2008). Cette gouvernance est définie comme un « processus dynamique de confrontation et d'ajustement (...) entre des acteurs géographiquement proches » (Gilly et Wallet, 2001, p. 556), mais pouvant relever de champs organisationnels distincts. Elle s'adosse à une double proximité, géographique et institutionnelle² (Leloup et al., 2005, p.324). Cette proximité institutionnelle va au-delà de la construction de sens commun (proximité cognitive) en intégrant une dimension politique régulatrice qui fixe les rôles complémentaires à jouer dans l'action collective par des acteurs hétérogènes (Talbot, 2008).

1.2. Gouvernance territoriale et place des institutions publiques

La gouvernance territoriale fournit alors une nouvelle lecture de l'intervention des institutions publiques, qui peuvent participer à ce rôle clé de création de repères institutionnels pour

² Dans la lignée de Talbot (2008, p.306), nous considérons la proximité organisationnelle comme une forme particulière de proximité institutionnelle qui consiste à « partager des idées communes et assumer des rôles complémentaires ».

l'ensemble des acteurs, en structurant les mécanismes de coordination à l'échelle collective. Sans être des acteurs indispensables à la gouvernance, ces institutions jouent un rôle plus ou moins affirmé selon leurs configurations spécifiques (Leloup et al., 2005) ou selon leur propre dynamisme et la place que les autres acteurs souhaitent leur accorder (Gilly et Wallet, 2001).

Gilly et Perrat (2003) identifient trois modes de gouvernance selon la nature privée (entreprises, établissements, associations d'entreprises, Chambres de Commerce, syndicat professionnel...) et/ou publique (collectivités territoriales, agences économiques, Etat...) des acteurs en charge de cette gouvernance territoriale.

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

Nous cherchons à dépasser cette approche centrée sur le repérage du type d'acteurs (publics ou privés) en charge de la gouvernance pour prendre en considération le rôle que peuvent jouer les institutions publiques en tant que parties prenantes (Alberti, 2001) de la structure de gouvernance. La gouvernance territoriale permet d'envisager les institutions publiques comme des acteurs pouvant participer à la création d'une proximité institutionnelle autour de valeurs suffisamment partagées entre les acteurs pour faire émerger des compromis. Ils portent à la fois sur la compréhension des problèmes existants, mais aussi sur leur voie de résolution en vue d'atteindre un objectif commun (Talbot, 2008). Au delà, la gouvernance territoriale introduit explicitement la nécessaire imbrication de l'échelle locale à d'autres espaces (régional, national, supra-national, sectoriel, etc.). Le territoire se présente en effet comme un « construit social », « *par essence ouvert, nourri par les échanges et les relations,*

emboîté dans un ensemble d'autres espaces qu'il influence et qui l'influencent réciproquement » (Leloup et al., 2005, p. 326). La gouvernance s'apparente ainsi à une sphère de négociation pouvant donner lieu à des compromis qui permettent d'absorber les tensions dues à l'appartenance des acteurs à différentes échelles spatiales (Rallet, 2000).

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

Cette lecture conduit finalement à un revirement du mode d'action des pouvoirs publics : *« L'action sur le développement territorial n'est plus présentée comme la seule responsabilité du pouvoir public (local, régional ou étatique) mais comme la résultante d'un processus de coopération et de coordination entre de nombreux acteurs et opérateurs »* (Leloup et al., 2005, p. 330). Cette imbrication de l'action des acteurs publics et privés est à l'origine de la gouvernance « mixte » (Gilly et Perrat, 2003). Nous cherchons à préciser la typologie de Gilly et Perrat (2003) en qualifiant à la fois le type d'acteurs impliqués au niveau de leur champ d'action (local, régional, national) et la nature de leur implication dans la gouvernance, en tant que parties prenantes internes ou externes à la structure de gouvernance. Ces deux dimensions ne sont pas intégrées explicitement dans la typologie initiale.

Compte-tenu des principes constitutifs de la politique des pôles, la diversité des institutions publiques impliquées et de leur type d'implication entraîne que toute gouvernance au sein d'un pôle est, *par nature*, mixte. En revanche, la question du « dosage » (Gilly et Perrat, 2003), donc d'une gouvernance mixte à dominante privée ou publique, entre les différents acteurs reste à préciser. Ainsi, dans le cas d'une gouvernance mixte plutôt privée, ce

sont les acteurs locaux privés qui seront en charge de cette gouvernance (parties prenantes internes). Les institutions publiques, quelle que soit leur échelle d'intervention, devraient intervenir en tant que parties prenantes externes. A l'inverse, dans le cas d'une gouvernance mixte plutôt publique, la gouvernance est assurée par les institutions publiques locales qui deviennent les acteurs clés du dispositif (parties prenantes internes). Les autres institutions publiques (régionales ou nationales) pourraient intervenir dans la gouvernance en tant que parties prenantes externes. Grâce aux deux dimensions identifiées (type d'acteurs impliqués et nature de leur implication), l'analyse empirique s'attache à illustrer les modes de gouvernance mixtes à l'œuvre au sein de pôles de compétitivité de PME .

2. Arve Industries et Imaginove : les modes de gouvernance territoriale

Dans cette partie, nous analysons les pôles de compétitivité Arve Industries et Imaginove, tous deux composés en majorité de PME et situés en région Rhône-Alpes. Après avoir brièvement présenté ces deux pôles, nous identifions les modes de gouvernance à l'œuvre en leur sein en qualifiant le type d'acteurs impliqués, leur degré d'implication, et le degré d'articulation entre les différentes institutions publiques impliquées. La méthodologie de cette recherche exploratoire s'appuie sur deux études de cas et 29 entretiens menés entre janvier et juin 2008 avec les membres de la gouvernance des pôles.

2.1. Description des deux pôles de compétitivité

2.1.1. Méthodologie des deux études de cas

<p>Nous avons conduit une recherche exploratoire entre janvier et juin 2008 sur les pôles Arve Industries et Imaginove, qui avait pour but d'identifier les critères d'évaluation de la performance par les acteurs de la gouvernance du pôle, ainsi que les déterminants de cette performance. Nous avons interrogé 29 acteurs clés de la gouvernance: 19 personnes pour</p>

Arve (soit 28 entretiens, certaines personnes ayant été interrogées et rencontrées plusieurs fois) : l'ensemble des membres du comité de direction (7 personnes), des membres du bureau exécutif et de la présidence (7) et des chefs de projet (5) ; 10 personnes pour Imaginove (soit 11 entretiens, le directeur du pôle ayant été interrogé deux fois), soit l'ensemble des membres du conseil d'administration.

Cette recherche qualitative s'est appuyée sur des entretiens semi-directifs de deux heures environ en face à face. Pour des motifs de confidentialité, la liste des interviewés ne peut être communiquée. Tous les entretiens ont été enregistrés, retranscrits et validés par les répondants. Les données ont fait l'objet d'un codage thématique sur les principales catégories suivantes, issues de la littérature : émergence du pôle, caractéristiques, SPL, cluster régional, performance (nature et facteurs explicatifs), structures de gouvernance (stratégique et opérationnelle), rôle, spécificités des pôles (y compris à dominante PME) et de leur performance. Des données secondaires ont été mobilisées, notamment pour effectuer une triangulation de certaines données sur les spécificités des pôles ou des indicateurs de performance : dossier d'évaluation des pôles, extraits de presse sur les pôles de compétitivité, sites Internet du gouvernement et de différents pôles, articles scientifiques et communications à des colloques, à des journées de recherche, aux observatoires de l'innovation et des pôles/SPL/clusters régionaux. Une triangulation des données primaires et secondaires a été effectuée pour faire ressortir les caractéristiques des pôles et leurs modes de fonctionnement.

2.1.2. Arve Industries

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

Le pôle s'inscrit en continuité d'une logique territoriale pré-existante (autour d'un SPL) marquée par un fort enracinement local, un héritage industriel d'initiative privée et une culture du secret et du cloisonnement. Si le SPL a permis la mise en commun de moyens autour d'une plate-forme locale, celle-ci n'avait pas fait émerger de projets collaboratifs inter-

entreprises. En revanche, le pôle a bénéficié de l'existence préalable de trois plates-formes technologiques et de Thésame (Centre européen d'entreprise et d'innovation) dès 2000, qui a favorisé la mise en réseau entre, d'une part, des entreprises qui ne se côtoyaient pas et, d'autre part, entre des acteurs publics et privés qui n'avaient pas l'habitude de collaborer. Dans le pôle, la coopération est essentiellement organisée par les institutions publiques locales, acteurs clés de la gouvernance. Cette gouvernance a en même temps permis au pôle de s'inscrire dans une logique de rupture par rapport au SPL dans la mesure où une véritable dynamique collaborative s'est instaurée, quasiment inexistante auparavant.

2.1.2. Imaginove

Le pôle Imaginove (Rhône-Alpes) est composé, au 31 octobre 2008, de deux associations et regroupe, indirectement³, plus de 200 entreprises adhérentes, dont 97% de PME, dans les industries de l'image, 7 centres de recherche, 4 centres de formation et 4 autres partenaires. Imaginove est né du rapprochement de trois associations fondatrices : Lyon Game, Images Rhône-Alpes et CITIA (Cité de l'Image en Mouvement d'Annecy), dont les adhérents sont respectivement issus du jeu vidéo et du multimédia, de l'audiovisuel et de l'image en mouvement⁴. Le pôle s'inscrit en continuité d'une logique territoriale insufflée en 2002 par la région Rhône-Alpes autour d'un cluster « Loisirs Numériques » centré à l'origine sur l'industrie du jeu vidéo. En juillet 2005, Imaginove a été labellisé pôle de compétitivité et s'est ouvert à toute l'industrie de l'image, suivant ainsi le souhait de la Région. Aujourd'hui, Imaginove est donc à la fois cluster régional et pôle de compétitivité.

Les prérogatives associées au pôle et au cluster ont été clairement définies. Le pôle a essentiellement pour objectif de susciter des projets collaboratifs de R&D alors que le cluster

³ Le système d'adhésion a changé en 2009 : les entreprises ne sont plus adhérentes de par leur adhésion à un des membres fondateurs, mais directement, au travers de cotisations payées directement au pôle : cf. bulletin d'adhésion sur le site : http://www.imaginove.fr/fileadmin/imaginove/Bibliotheques/accueil/2009-01-01_Bulletin_09_d_adh_sion_01.doc (23 mars 2009)

⁴ http://www.imaginove.fr/fileadmin/imaginove/Bibliotheques/accueil/Plaqueette_FR.pdf (23 mars 2009)

s'apparente davantage à une association professionnelle avec des financements de la Région en matière de développements commercial et international, de formation et d'emploi. La création du pôle a véritablement permis aux acteurs des trois filières (animation, jeu vidéo et production) de se connaître et d'insuffler une dynamique d'échanges entre des entreprises qui n'avaient pas de valeurs communes, ni de systèmes de représentation partagés, donc aucune proximité cognitive. La coordination du pôle est assurée par une équipe permanente composée de 5 salariés : un directeur et 4 chargés de mission. La coopération est essentiellement impulsée par cette équipe.

2.2. Résultats : modes de gouvernance et degré d'implication des institutions publiques

Les acteurs interrogés font clairement la distinction, encore non identifiée dans la littérature sur les pôles de compétitivité, entre deux niveaux de gouvernance : une gouvernance stratégique (au niveau du Conseil d'Administration) et une gouvernance « opérationnelle » (dans un cas, le comité de direction, dans l'autre, une équipe dédiée de salariés, qui met en œuvre les décisions prises par le CA). Ce résultat vient en complément de ceux se rattachant plus spécifiquement à notre problématique d'identification du rôle et de l'implication des institutions publiques.

2.2.1. Arve Industries

Le Président du pôle, dirigeant d'une PME locale, possède une forte légitimité vis à vis des membres du pôle. La gouvernance d'Arve Industries est aujourd'hui composée⁵ :

- d'une gouvernance stratégique. Le Conseil d'Administration (CA) comprend 60 membres qui se réunissent 2 fois par an en Assemblée Générale. Le Bureau Exécutif, élu par

⁵ <http://www.arve-industries.fr/organisation-fr1.html> (23 mars 2009)

l'Assemblée Générale, est chargé de la définition de la stratégie et des grands objectifs. Il est composé de 17 membres qui se réunissent tous les 2 à 3 mois.

- d'une gouvernance opérationnelle. Le Comité de Direction (CODIR) est composé de 7 membres se réunissant toutes les 2 semaines. Il assure le pilotage à travers une approche transversale par processus: intelligence économique, labellisation de nouveaux projets, marketing de l'innovation, conduite stratégique. Il réalise l'évaluation des retombées des projets, leur *reporting*, les relations extérieures et la gestion au quotidien.

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

« Le Bureau a mis en place le CODIR - ce qui était préférable à la nomination d'un directeur. En effet, étant donné que la vallée de l'Arve est une communauté, la nomination d'un directeur extérieur aurait pu casser la dynamique du pôle et la communauté de la Vallée de l'Arve (qui est très clanique, avec des chapelles...mais ceci est en évolution) » (membre de la gouvernance)

Au démarrage, la gouvernance opérationnelle était assurée par un groupe informel composé des partenaires fondateurs et par la seule salariée du pôle, chargée de la communication (sous le contrôle du Président). Ce fonctionnement a été rendu inopérant au bout d'une année, en l'absence de procédures de coordination définies et d'une décentralisation suffisante des

pouvoirs de décision. C'est dans ce contexte que la structure de gouvernance du pôle a décidé de passer d'un mode informel à un mode plus directif avec la constitution d'un CODIR. Celle-ci s'est traduite par une formalisation accrue et une plus forte ingérence des membres de la gouvernance dans les projets, contribuant ainsi à renforcer la dynamique collaborative. Le CODIR rassemble des compétences complémentaires et des personnes dont les relations sont anciennes, basées sur une grande confiance et des valeurs partagées autour d'une culture locale et de PME :

« J'entretiens des relations quotidiennes avec tous les membres du CODIR, par téléphone ou par e-mails. On travaille sur l'opérationnel (...) Il n'y a pas de hiérarchie, sauf peut-être avec le délégué général (...). Les relations sont donc informelles, basées sur une grande confiance car tout le monde se connaît très bien » (membre du CODIR)

Toutefois, ce passage d'une structure informelle à une structure formelle, et le volontarisme d'une équipe soudée à la vision partagée, ne sont pas suffisants pour résoudre certaines difficultés. On note par exemple l'insuffisance des ressources humaines pour initier de nouveaux projets et actions entre les membres du pôle ou encore le manque de compétences en management de l'innovation de certains responsables pour piloter les projets collectifs et garantir l'implication des acteurs. La gouvernance est donc largement évolutive. Le système existant a aujourd'hui atteint ses limites compte-tenu des tâches qui incombent aux membres du CODIR et à la difficulté à porter différentes « casquettes »:

« Les personnes de la gouvernance sont saturées, en retard, par exemple dans l'animation de projet. Il faut donc recruter de nouvelles ressources, surtout des chefs de projets » (membre du CODIR)

Ce système est aujourd'hui en cours de modification. L'implication des institutions publiques locales (notamment de Thésame, du CTDEC, de l'AED et de l'Université de Savoie) est forte dans la gouvernance tant du pôle que des projets. Arve Industries est très soutenue par le département de la Haute-Savoie, avec des budgets relativement importants consacrés non seulement au soutien des projets de R&D, mais aussi aux autres actions de formation, d'emploi, etc. Aussi les principaux acteurs publics sont-ils essentiellement territoriaux, ancrés

dans une dynamique locale, perpétuant en cela un modèle issu du district industriel. Les institutions, essentiellement départementales, ont une implication forte et directe dans la gouvernance stratégique et opérationnelle du pôle :

« Le SPL en tant que tel n'a pas participé à la création du pôle. La logique était uniquement territoriale. « Nous avons privilégié un raisonnement au niveau départemental pour Arve Industries » (membre du CODIR)

Cette implication est rendue possible par une représentation partagée des membres de la gouvernance autour de valeurs communes. Toutefois, les représentations qu'ont les membres de la gouvernance de la performance du pôle divergent, certains privilégiant une performance axée sur la compétitivité du territoire et du département, d'autres raisonnant plus en termes de performance collective (au niveau des projets) et individuelle (au niveau des membres).

2.2.2. Imaginove

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

- d'une gouvernance stratégique. Le Conseil d'Administration se réunit une fois par mois. Il oriente les décisions stratégiques du pôle, définit les objectifs et fédère les actions du pôle. Le CA était, jusqu'à une période récente, composé de 9 personnes issues des trois associations fondatrices (3 personnes de Lyon Game, 3 d'Images Rhône-Alpes et 3 de CITIA). Depuis la mise en redressement d'Images Rhône-Alpes, trois membres consultatifs représentent Images Rhône-Alpes de manière provisoire. La modification des statuts prévoit un mode d'adhésion directe⁶ (auparavant, les adhésions étaient indirectes, les entreprises adhéraient aux trois associations constitutives);

⁶ Dans le nouveau système, la gouvernance se composera de plusieurs collèges : un collège institutionnel (CITIA, Lyon Game) (2 voix), des pôles d'excellence associés à des villes/départements phares de la région dans les métiers représentés (Annecy, Ardèche, Villeurbanne, Valence) (1 voix), un collège entreprises (9 voix) : 3 pour le jeu vidéo, 3 pour l'audiovisuel, 3 pour le multimédia, et un collège enseignement et recherche (1 voix)

- d'une gouvernance opérationnelle. L'équipe permanente, composée du directeur et de 4 personnes en charge de l'innovation, de l'international et du commercial, des événements et de l'emploi, et de la formation, assure la mise en place et le suivi des projets ainsi que l'animation du pôle.

Nous sommes ici en présence d'une gouvernance mixte orchestrée par des acteurs collectifs privés qui participent à la création de lieux d'échange et de repères communs:

« Il n'y a pas de relation informelle dans le pôle. Il y a une excellente ambiance de travail : les gens disent les choses et se respectent malgré les points de désaccord. Les avis s'expriment et la gouvernance a fait avancer les choses » (membre du CA)

L'implication des institutions publiques dans la gouvernance du pôle, qu'elles soient locales (ex : le Grand Lyon), départementales (ex : les Conseils Généraux), régionales (ex : la région Rhône-Alpes via le cluster) ou nationales (ex : l'État via la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement) est faible. Ces institutions sont appelées à participer seulement à une partie du CA. Parties prenantes externes, elles pèsent cependant de manière informelle sur les décisions en disposant des moyens financiers qui permettent la réalisation des actions et des projets.

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

« Nous avons eu beaucoup de chance d'avoir quelqu'un comme L. Noël (directeur) car il a la capacité de manager ce pôle et il a su s'entourer des personnes compétentes, efficaces et motivées. Au début, ça coïncidait un peu car les membres de l'équipe n'étaient pas issus du métier ; mais aujourd'hui le constat est très positif. L'équipe permanente est efficace, complémentaire et très soudée » (membre du CA)

Ce modèle de gouvernance contraste avec celui d'Arve Industries (cf. tableau 1) avec des institutions publiques faiblement impliquées (si ce n'est comme parties prenantes externes), des acteurs locaux privés jouant un rôle clé, et une implication des institutions publiques au niveau de la Région (et non du Département, comme dans le cas d'Arve). Cette différence peut être expliquée par la forte complémentarité entre le cluster régional, qui bénéficie du soutien fort de la Région, et le pôle :

« Cette superposition avec le cluster, c'est une richesse pour l'innovation ; c'est une visée sur les structures de la filière qui ne sont pas dans les missions spécifiques du pôle. On ne se limite pas à l'aspect R&D, on est aussi une structure d'animation de la filière économique » (membre du CA)

Arve Industries s'appuie, certes, sur un SPL au niveau local., mais ce SPL n'avait pas généré de dynamique collaborative et ne bénéficiait d'aucun soutien financier des pouvoirs publics.

Tableau 1 : Spécificité des modes de gouvernance d'Imaginove et d'Arve Industries

	Gouvernance mixte	
Nature des acteurs impliqués dans la gouvernance territoriale	Imaginove Plutôt privée	Arve Industries Plutôt publique
Parties prenantes internes	Acteurs locaux privés (association formelle d'acteurs privés) 1 équipe permanente (5 salariés permanents, dont le directeur)	Institutions publiques locales (y.c. départementales) 1 comité de direction de 7 personnes (dont 1 salariée)
Parties prenantes externes	Institutions publiques locales, régionales / Etat	Etat

3. Discussion des résultats

Selon Brette et Chappoz (2007), la politique lancée par le gouvernement au niveau des pôles de compétitivité se distingue de la tradition colbertiste de l'implication publique pour l'innovation et la recherche par trois aspects. Premièrement, le contenu du projet n'est pas imposé par l'Etat ou par une agence publique nationale. Deuxièmement, les acteurs ont une capacité et une liberté d'action accrue dans la définition du cadre et des modalités de leur collaboration. Enfin, si la politique a été initiée par l'Etat, qui la finance en grande partie, elle considère la région comme le niveau le plus approprié pour mener une politique d'innovation basée sur la recherche. Cet espace régional est considéré comme le meilleur compromis entre, d'une part, la proximité géographique nécessaire pour établir des réseaux, des partenariats et des retombées en termes de connaissance et, de l'autre côté, un espace suffisamment grand pour accueillir un certain nombre d'organisations (firmes, centres de recherche et de formation) ayant la taille critique pour conduire un projet collectif à visibilité internationale. Ces trois éléments différenciateurs par rapport à la politique des grands programmes menée jusqu'à présent en France remettent fondamentalement en cause le type d'acteurs impliqués et la nature même de cette implication. Si l'Etat endosse ainsi nettement le rôle de partie prenante externe avec une implication forte au niveau du financement, reste à savoir quel doit être le rôle des institutions publiques situées à d'autres échelles (régionale et locale).

Nous avons traité cette question en nous appuyant sur deux pôles de compétitivité de PME en région Rhône-Alpes. Dans un cas comme dans l'autre, nous sommes en présence d'une gouvernance mixte avec une implication faible de l'Etat. Toutefois, ces deux pôles se distinguent à la fois par le type d'implication des institutions publiques (parties prenantes internes à la gouvernance pour Arve-Industries, externes pour Imaginove) et par la nature des acteurs publics impliqués (niveau local pour Arve-Industries, régional pour Imaginove). Ces deux modes de gouvernance sont le reflet de configurations spécifiques des territoires et des

industries concernées, et traduisent deux modèles de performance distincts, l'un issu de la tradition des districts avec un ancrage local fort, l'autre des clusters, avec une forte diversité des membres, une innovation plus intense soutenue par une ouverture vers l'extérieur du territoire, des projets collaboratifs impliquant des concurrents et, surtout, une coordination assurée par une équipe permanente (et non par des institutions publiques).

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

Dans les deux pôles étudiés, nous pouvons aussi mettre en évidence un lien entre le mode de gouvernance et le type de performance (individuelle, collective ou territoriale). Dans Arve-Industries, nous sommes en présence d'une gouvernance plutôt publique avec une forte implication des institutions publiques locales (y.c. départementales) en tant que parties prenantes internes, et d'une performance au niveau territorial, avec un accent mis sur le

maintien des emplois dans la sous-traitance mécanique de la Vallée de l'Arve. Dans le cas d'Imaginove, la gouvernance est plutôt privée avec une partie prenante externe très présente, la Région Rhône-Alpes, et une performance individuelle (forte participation des entreprises aux actions individuelles au niveau du commercial, de l'international et de la formation) et collective (projets collaboratifs de R&D notamment). Ceci rejoint les considérations de Brette et Chappoz (2007) qui affirment la pertinence du niveau régional dans le cas d'une politique d'innovation. On voit ici que, contrairement à ce qui se passe dans Arve-Industries, la Région soutient effectivement la dynamique de toute la filière de l'image avec des actions complémentaires en matière d'emploi, de formation ou d'internationalisation des entreprises grâce au cluster régional.

Conclusion

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

Des recherches futures pourraient être menées, dans le prolongement de nos résultats, dans trois directions : d'une part, notre recherche porte exclusivement sur les représentations des membres de la gouvernance des deux pôles. Il serait intéressant de compléter cette approche par une étude auprès des entreprises adhérentes afin de cerner l'efficacité perçue de cette gouvernance. D'autre part, nos résultats ont révélé, outre la distinction entre gouvernance stratégique et opérationnelle, des modes de fonctionnement qui pouvaient largement différer de ceux dictés par la gouvernance formelle. Il conviendrait donc de préciser la nature de ces modes de fonctionnement (notamment en termes de jeux de pouvoir) et leurs effets sur la performance de la gouvernance (plus de fluidité, de flexibilité ou porte ouverte à des dérives). Enfin, des recherches longitudinales pourraient être menées pour compléter notre travail afin de cerner l'évolution des modes de gouvernance, et des structures, en fonction du cycle de vie des pôles de compétitivité.

Bibliographie

- Alberti F. 2001. The Governance of Industrial Districts: a Theoretical Footing Proposal, *Liuc Papers*, n° 82, Serie Piccola e Media Impresa 5.
- Brette O. et Chappoz Y. 2007. The French Competitiveness Clusters: Toward a New Public Policy for Innovation and Research ?, *Journal of Economic Issues*, XLI, 2, June, p. 391-398.
- Bocquet R. et Mothe C. 2009. La gouvernance comme facteur de performance pour les pôles de compétitivité à forte dominante PME, *Revue Française de Gestion*, n° 190, p. 101-122
- Carpinetti LCR., Gerolamo MC. et Galdámez EVC. 2007. Continuous Innovation and Performance Management of SME Clusters, *Creativity and Innovation Management*, 16, 4, p. 376-385.
- Cooke, P. 1998. Introduction: Origins of the concept. In H-J. Braczyk, P. Cooke & M. Heidenreich (Eds.), *Regional Innovation Systems - The Role of Governances in a Globalized World*. London.
- Fromhold-Eisebith M. 2005. How to Institutionalize Innovative Clusters? Comparing Explicit Top-Down and Implicit Bottom-Up Approches, *Regional Studies*, 34, 8, p. 1250-1268.
- Gilly J.P. et Perrat J. 2003. La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et régulation globale, *Cahiers du GRES*, n°5.
- Gilly J.P. et Wallet F. 2001. Forms of proximity, Local Governance and the Dynamics of Local Economic Spaces : The case of Industrial Conversion Processes, *International Journal of Urban and Regional Research*, 25, 3, p.553-570.
- Leloup F., Moyart L. et Pecqueur B. 2005. La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?, *Géographie Économie Société*, 7, 4, p. 321-332.
- Massard N. et Riou S. 2007. Le débat sur la nature des agglomérations innovantes : éclairages théoriques et empiriques , in Rallet A., Torre A. (Eds.), *Quelles proximités pour innover ?*, L'Harmattan, Collection géographies en liberté, Paris, 221 p.
- Mendez A., Bardet M. et Courault B. 2008. Quels systèmes de gouvernance pour les pôles de compétitivité constitués de PME : entre logiques d'intégration et de différenciation ?, *Colloque de l'AIMS*, Nice, mai.
- Moulaert F. et Sekia F. 2003. Territorial Innovation Models: A critical survey, *Regional Studies*, 37, 3, p.289-302.
- Pecqueur B. et Zimmermann J.B. (Eds.). 2004. *L'économie de proximités*, Hermes, Paris.
- Rallet A. et Torre A. (Eds.). 2007. *Quelles proximités pour innover ?*, L'Harmattan, Paris.
- RERU, 1993. Économie de proximités, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n°3.
- RERU, 2008. La proximité, 15 ans déjà !, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n°3
- Torre A. 2006. Clusters et systèmes locaux d'innovation. Un retour critique sur les hypothèses naturalistes de la transmission des connaissances à l'aide des catégories de l'économie de la proximité, *Régions et Développement*, 24, p. 15-44
- Watts H.D, Wood A.M. et Wardle P. 2003. Making friends or making things ? Inter-firm transactions in the Sheffield Metal-working cluster, *Urban Studies*, 40, 3, p. 615-630.