

Trois réponses régionales à un processus national

Une analyse de la constitution d'une dizaine de pôles situés dans trois régions (Nord-Pas-de-Calais, Ile-de-France et Midi-Pyrénées) montre que les régions n'ont pas adopté une conception commune du pôle de compétitivité, mais interprètent cette notion en fonction du contexte et de l'histoire régionale. Plus que de simples exécutants d'une politique publique nationale, elles développent des choix et des modalités d'intervention dans les projets, y consacrant des moyens financiers, logistiques et humains conséquents. Cette montée en puissance des régions sur la scène des pôles de compétitivité peut traduire une tendance au renforcement de leur position dans le système de recherche et d'innovation.

**par Stéphanie Fen-Chong,
Université Paris Dauphine (Mlab)
et Ecole des mines de Paris
(Cerna) (1)**

« **C'**est les JO des régions ! », s'exclamait Mme Florence Parly (2), directrice de l'Agence régionale de développement d'Ile-de-France, le 12 juillet 2005, à l'issue de l'annonce faite de la labellisation de 67 pôles de compétitivité. Florence Parly exprimait ainsi la satisfaction du travail accompli par l'Agence, au nom de la Région Ile-de-France, pour soutenir et animer les trois projets de pôles de compétitivité franciliens qui se sont vus décerner les labels « pôles de niveau mondial » pour deux d'entre eux - System@tic et Meditech - et « pôle à vocation mondiale » pour le pôle Images Multimédia et Vie numérique.

L'usage de l'expression « JO des régions » nous interpelle : pourquoi « JO des régions » et pas « JO des pôles » ? Ce choix sémantique est significatif du système d'acteurs qui s'est mis en place dans cette initiative de pôles de compétitivité. Les régions se sont très clairement approprié ce nouvel objet de politique économique et ont su se mobiliser pour faire aboutir ces projets. L'objet de cet article est d'illustrer la montée en puissance de ce nouvel acteur dans la mise en place de cette politique nationale de compétitivité. Dans le cadre d'une recherche de 6 mois, démarrée en avril 2005, nous avons analysé la constitution des projets de pôles, en réponse à l'appel d'offres lancé par le gouvernement en novembre 2004. Cette recherche a essentiellement porté sur une dizaine de pôles situés dans trois régions : Nord-Pas-de-Calais, Ile-de-France et Midi-Pyrénées. L'étude avait pour objet de caractériser la nature des projets observés ainsi que la relation qui s'établissait entre les pôles et leur territoire. Cette étude a été réalisée au moyen d'entretiens menés auprès d'acteurs ter-

ritoriaux ayant accompagné les projets de pôles (CCI de Midi-Pyrénées, Secrétariat général Affaires régionales et Conseil économique et social de la Région Nord-Pas-de-Calais, Agence régionale de développement d'Ile-de-France et de Midi-Pyrénées). Les trois régions examinées illustrent bien la diversité des situations économiques régionales.

Cet article décrit les modalités d'accompagnement des projets des pôles par les régions. Notre analyse montre que les régions n'ont pas adopté une conception commune du pôle de compétitivité, mais au contraire interprètent cette notion en fonction du contexte et de l'histoire de la région.

L'accompagnement des projets par les régions

Avant de décrire les actions des régions, rappelons brièvement le processus qui s'est engagé au niveau national depuis l'été 2004. Au mois de septembre, le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (Ciadt) décide du lancement d'un appel à projet, lequel sera mis en œuvre en novembre 2004. Le délai de constitution des dossiers de réponse est court, puisque ceux-ci doivent être remis au 28 février 2005, ce qui ne laisse que

(1) Doctorante au M-Lab/DRM, université Paris Dauphine et à l'Ecole des mines, sous la direction d'Albert David et de Thierry Weil.

Cette thèse bénéficie d'un financement de l'AGEME et de l'ARD Ile-de-France. Nous souhaitons, dans le cadre de la thèse, analyser la façon dont les acteurs des pôles - particulièrement les porteurs de projets - s'approprient le concept et s'organisent pour mettre en œuvre ces pôles de compétitivité.

(2) Jérôme B., « Collectivités locales, élus de tous bords et chefs d'entreprises, un temps méfiants, se sont approprié le projet » *Le Monde*, édition du 13 juillet 2005.

quatre mois pour rassembler les acteurs autour d'un projet cohérent.

Le 28 février, chaque dossier était déposé à la préfecture pour être soumis à la première phase de sélection des pôles. Lors de cette phase, la préfecture de région avec l'appui des Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (Drire) avait la charge d'analyser les dossiers et d'émettre un classement des pôles par ordre d'intérêt pour les priorités de la région.

La deuxième phase allant d'avril à mai 2005 était gérée par le Groupe de travail interministériel, chargé d'émettre une analyse technique des dossiers, réalisée par les experts des différents ministères concernés. La troisième phase qui s'est déroulée durant le mois de juin, a été réalisée par un groupe de 30 personnalités qualifiées du monde académique et du monde industriel, sous la présidence d'Anne Duthilleul.

Selon la définition du cahier des charges émis par le gouvernement pour la labellisation des pôles de compétitivité, les collectivités locales, au même titre que les services déconcentrés de l'Etat (Drire, DRRT, etc.) pouvaient constituer un soutien à l'élaboration de la réponse à l'appel à projet. Cependant, les collectivités locales ont su s'impliquer bien au-delà des dispositions prévues. Les régions soutiennent les projets de pôles tant par un investissement financier important que par la mise à disposition de compétences assurant l'accompagnement et la promotion des projets. En consacrant des moyens à l'animation, à la communication et la publicité des pôles, les régions ont permis à de nombreux projets d'émerger et de se structurer. Cependant nous observons que sur le panel étudié, cet accompagnement n'est pas uniforme mais varie d'une région à l'autre, mettant en évidence des stratégies différenciées d'accompagnement des pôles.

Le Nord-Pas-de-Calais : volontarisme et égalitarisme

L'action de la région Nord-Pas-de-Calais présente beaucoup d'intérêt car c'est toute une démarche d'action col-

lective qui a été mise en œuvre par les institutions locales. En avril 2004, un comité avait déjà été constitué pour amorcer une réflexion sur l'innovation et la recherche. En effet, le besoin d'accroître la recherche et l'innovation dans cette région est réel : la région se situe, avec sept emplois équivalent-temps-plein dans la R&D privée pour 10 000 habitants, au dernier rang des régions métropolitaines (3). Si la région s'est beaucoup diversifiée ces vingt dernières années, le poids des secteurs en déclin reste important et elle reste insuffisamment tournée vers les secteurs à forte valeur ajoutée (4).

Ce comité de la recherche et de l'innovation réunit les représentants des grandes écoles, des universités, des Chambres régionales de commerce et d'industrie, de l'association Entreprises et cités, les deux Conseils généraux, le Conseil régional et la préfecture. Sur ce terreau de relations partenariales publiques - privées, s'est bâtie la structure de pilotage régionale des pôles de compétitivité, en associant à ce comité les services de l'Etat (Drire, Sgar, Anvar, etc.), comme le suggérait la circulaire ministérielle.

Dès l'annonce officielle de la procédure, la préfecture a averti l'ensemble des acteurs socio-économiques de la région et contraint les futurs porteurs de projets à se « déclarer » dès la fin décembre. Le comité de pilotage des pôles, constitué d'environ 40 personnes a reçu tous les porteurs de projets trois fois, au cours du délai de réponse à l'appel d'offres. Face aux questions, des contacts bilatéraux ont été pris pour accompagner le dossier. La présence des services techniques de l'Etat - Drire et Anvar - a permis bien souvent de mieux prendre en considération la cohérence des perspectives technologiques des projets. La première réunion visait une présentation générale du pôle. Pour la deuxième réunion, le comité a demandé aux porteurs de projets de travailler plus précisément sur quatre points du cahier des charges de la réponse à l'appel d'offres :

- la gouvernance,
- la visibilité internationale,
- la recherche,

- le financement.

Ces quatre points constituent des éléments décisifs des dossiers qu'ont appréciés les évaluateurs.

Le choix de la région a donc été de soutenir l'ensemble de dossiers de façon égale et d'assurer la cohérence de chaque dossier. Si la préfecture a bien émis un classement des pôles, en accord avec les dispositions prévues, ce classement a été fait en concertation avec le Conseil régional, en transparence pour l'ensemble des acteurs territoriaux. Malgré l'existence de ce classement, la pression régionale auprès des instances nationales s'est exercée pour l'ensemble des pôles. Cette stratégie a été couronnée de succès puisque sur les neuf projets déposés au 28 février, six ont été labellisés pôles de compétitivité dont l'un, I-Trans, pôle de compétitivité à vocation mondiale. D'une certaine manière, c'est ce type de stratégie qui a contribué à modifier la doctrine politique, aboutissant au nombre de pôles actuel.

Midi-Pyrénées, une priorité à l'excellence mondiale

La région Midi-Pyrénées contraste avec la précédente. Cœur technologique attractif, la région jouit d'une forte visibilité à l'international, grâce au succès d'Airbus et à ses effets d'entraînement sur l'ensemble du tissu économique local. Depuis la politique de décentralisation entamée dans les années 60, le secteur spatial s'est ancré sur le territoire régional et présente une masse critique incontestable : 31,4 % des compétences technologiques nationales du secteur sont localisées dans la région (5). Mais le défi majeur de la région est

(3) Degorre et Barkovic, « État des lieux des activités de Recherche et Développement en Nord-Pas-de-Calais », *Profil Nord-Pas-de-Calais Insee*, N° 7, Juin 2005.

(4) Constat fait par le Comité économique et social de la Région Nord-Pas-de-Calais, lors de l'état des lieux de l'industrie régionale et des services, le 7 juin 2005.

(5) Bourgeois, P., 2004, *Régions et Technologies clés, quelles stratégies ?* Rapport de la Digitip. Disponible sur <<http://www.industrie.gouv.fr/biblioth/docu/regettech.htm>> (consulté le 17 août 2005).

de pouvoir faire exister d'autres industries à côté du géant de l'aéronautique, évitant ainsi les risques de *lock-in* territorial, d'enfermement dans une technologie.

La région Midi-Pyrénées a donc choisi de soutenir deux pôles, sur lesquels elle pouvait être internationalement concurrentielle : le pôle Aéronautique, Espace, Systèmes embarqués et le pôle Cancer, Bio, Santé. Ce dernier s'appuie sur des initiatives antérieures de structuration et de valorisation du potentiel de la région dans le secteur des biotechnologies.

Dès le début, la région Midi-Pyrénées s'est posé la question des objectifs d'un pôle de compétitivité. Pour la région, les pôles de compétitivité étaient les pôles les mieux organisés autour des trois éléments clés - Recherche, Formation, Industrie - et dont l'image est au minimum européenne, voire mondiale. Selon Alain Anziani, vice-président chargé de l'emploi, du développement économique et de l'insertion de la Région Aquitaine à propos du pôle interrégional Aéronautique : « *Un pôle de compétitivité ne s'invente pas, mais se reconnaît et se consolide. Le label prendra acte d'une dimension internationale et la renforcera* ». Cette stratégie très sélective a conduit au choix de ne pas constituer un pôle agroalimentaire, quand bien même le potentiel était présent. Pourtant, sur la région Midi-Pyrénées, le secteur agroalimentaire rassemble des potentiels à la fois scientifique et industriel, capables de rivaliser avec d'autres pôles labellisés. En effet, malgré le poids de l'aéronautique dans l'économie régionale, les industries agroalimentaires restent à la première place dans la région pour la valeur ajoutée comme pour l'emploi. Aussi les acteurs locaux ressentent-ils une pointe de déception du fait du nombre élevé de pôles retenus, malgré la satisfaction de la labellisation de leurs deux principaux projets.

En Ile-de-France, un accompagnement différencié selon les pôles

La région Ile-de-France vit une situation paradoxale. D'un côté, elle regroupe la moitié du potentiel de recherche scien-

tifique et technologique nationale. De l'autre, elle souffre d'un manque de visibilité internationale du fait de l'éclatement des activités scientifiques et technologiques (6). De plus, la région doit faire face aux politiques de décentralisation qui ont entamé la part de la région dans la

recherche publique nationale, passée de 50 % à 37,5 % en une dizaine d'années (7). Enfin, les performances scientifiques sur le territoire n'ont pas su se traduire en création de PME innovantes : si on appliquait les ratios de la Silicon Valley au Plateau de Saclay, qui concentre 12 000 chercheurs, pas moins de 50 à 100 entreprises *high-tech* devraient voir le jour chaque année sur la zone, or seule une dizaine a été créée annuellement dans les années prospères (8).

Dans cette région, nous observons des formes très distinctes d'accompagnement de projet. En effet, certains projets ont bénéficié du soutien très officiel du Conseil régional : les pôles Meditech, System@tic et Images, Multimédia et Vie numérique (IMVN). Pour ces trois pôles, la région a demandé la priorité de leur labellisation auprès du CIADT.

Ces projets n'apparaissent pas *ex nihilo* lors de l'appel d'offres. Ces trois pôles correspondent aux « bases technologiques clés » qui avaient été identifiées par le Groupe Olivier. Lancé en 2004, ce groupe de travail était constitué d'une cinquantaine d'industriels, chercheurs et acteurs institutionnels franciliens. Ce comité de réflexion avait pour mission de définir les « domaines applicatifs » sur lesquels devait s'appuyer la stratégie de développement de l'innovation et de la compétitivité de l'Ile-de-France. Deux de ces pôles - Meditech et System@tic - se construisent également à partir de structures déjà existantes : le Génopôle à Evry constituait un succès visible. System@tic résulte d'efforts historiques d'aménagement du plateau de Saclay. Pour le pôle IMVN, bien qu'il n'y ait pas de précédent, la région avait une certaine connaissance du potentiel de la filière, grâce à une étude menée par l'Agence régionale de développement

sur l'image. Cependant, la prise en charge par la région de ce projet permettait avant tout de créer un consensus en évitant des conflits entre différentes collectivités territoriales.

Les collectivités locales ont su s'impliquer bien au-delà des dispositions prévues

Pour trois autres pôles - Villes et mobilité durables, Vestapolis et Aéronautique, Spatial, Défense - moins matures, le support du Conseil régional s'est fait plus discret. Pour les deux premiers pôles, le soutien est venu des départements d'Ile-de-France, respectivement du Conseil général de Seine-et-Marne (77) et du Conseil général des Yvelines (78). Depuis la labellisation des pôles Villes et mobilité durables et Vestapolis en qualité de pôles à vocation nationale, le Conseil régional a également exprimé son soutien et s'est engagé sur un support financier pour ces pôles.

Les dossiers se distinguent également par la nature des acteurs à l'initiative des projets. Certains pôles ont été impulsés par les porteurs de projet, d'autres par les pouvoirs publics. Dans les cas de Meditech et de System@tic, les dossiers ont été totalement pris en charge par les acteurs du projet avec, respectivement, l'animation du Génopôle d'Evry et Optics Valley. Ainsi, la constitution du dossier, la communication et la promotion du pôle ont été assurées par les acteurs eux-mêmes. A l'inverse, les pôles Villes et mobilité durables et IMVN ont été structurés et animés par les institutions publiques.

Le cas de l'Ile-de-France montre que la région n'est pas la seule collectivité territoriale qui se soit impliquée. Et la question se pose de savoir quel niveau de collectivité est pertinent pour piloter ces pôles de compétitivité. Lorsque l'ensemble des collectivités est impliqué, des articulations cohérentes doivent alors se construire pour permettre un appui efficace de ces projets.

(6) Blatt et Gollain, 2000, *Les grandes régions scientifiques et technologiques dans le monde*, IAURIF.

(7) Chiffres de la DRRT Ile-de-France, 2003.

(8) Biseul X., Chevrier C. & Zerbib, « L'innovation en Ile-de-France retrouve un nouveau souffle », *01 Informatique*, 11 mai 2005.

Des interventions ré pondant à des problématiques spécifiques

Nos observations sur la constitution des réponses à l'appel d'offre confirment l'importance des régions en tant qu'interlocuteurs de ces projets. L'ensemble des régions a manifesté un appui total au concept de pôle, y consacrant des moyens financiers, logistiques et humains conséquents. Plus que de simples exécutants d'une politique publique nationale, elles développent des choix et des modalités d'intervention dans les pôles de compétitivité.

Nous interprétons leur intervention dans les pôles comme le reflet de fortes dynamiques régionales de recherche et d'innovation, construites en réponse à leurs problématiques spécifiques. La décision d'accompagnement des projets est fondée sur la maturité de la politique de recherche et d'innovation de la région, sur une composante « historique » et naturellement sur les enjeux de chaque région dans le développement de ces pôles. Sur les trois cas étudiés, deux configurations émergent. Dans un premier cas, la région Nord-Pas-de-Calais a choisi de soutenir tous les pôles, semblant ainsi refuser d'afficher des priorités. Et ce choix est légitimé par le contexte de la décision : la région cherche à dynamiser la recherche et l'innovation et à développer des spécialisations nouvelles. Aussi,

cette volonté de soutenir plusieurs projets potentiels, tout en sachant qu'ils n'ont pas tous une dimension internationale, est avant tout la volonté d'affirmer au niveau local que toutes les initiatives sont porteuses de dynamiques. Dans une deuxième configuration, en Ile-de-France et en Midi-Pyrénées le choix a été fait de soutenir les dossiers les plus porteurs d'excellence technologique. Les pôles de compétitivité semblent avoir été pour ces deux régions l'occasion d'affirmer des axes prioritaires de recherche et d'innovation. L'Ile-de-France avait néanmoins opté pour un « phasage » de son soutien : dans un premier temps, un soutien sans équivoque aux trois pôles les plus matures pour leur labellisation et dans un deuxième temps, un soutien à l'ensemble des pôles franciliens.

Un potentiel d'influence sur la politique nationale

En conclusion, cette montée en puissance des régions sur la scène des pôles de compétitivité peut traduire une tendance au renforcement de leur position dans le système de recherche et d'innovation. Si les instances nationales ont été surprises par cette mobilisation des régions, c'est avant tout en raison du manque de reconnaissance par l'Etat des capacités d'actions au niveau régional. Pourtant, au-delà des pôles, cette tendance n'est pas nouvelle et les

régions font preuve d'esprit d'initiative depuis plusieurs années. Elles créent des lieux de réflexion comme le Comité dans le Nord-Pas-de-Calais ou encore lors des récentes Assises de la recherche et de l'innovation et du transfert de technologies en Midi-Pyrénées et développent des orientations scientifiques, comme en Ile-de-France avec l'instauration des « Domaines d'intérêt majeur » (9). Aussi, bien qu'il n'y ait pas de réels transferts de compétences en recherche et innovation vers les régions, il faudra prendre en considération leur action, non seulement au niveau de leur territoire, mais également au niveau de leur capacité d'influence sur une politique nationale. Et le changement de doctrine politique, évoluant de l'idée d'un nombre restreint de 5 à 10 pôles vers la labellisation de 67 pôles, s'est effectué notamment en raison de la pression politique exercée par les régions, ce qui peut d'ores et déjà démontrer ce potentiel d'influence. ●

(9) Pour éviter une dispersion des moyens et améliorer la visibilité de l'Ile-de-France sur la scène internationale, la région met en œuvre une politique de soutien intégré (en investissement et fonctionnement) à des domaines de recherche identifiés comme d'intérêt majeur - soit en lien avec les pôles, soit ayant un potentiel d'innovation à moyen long terme, soit ceux correspondant à des besoins sociétaux forts -. Pour en savoir plus, voir le rapport cadre (avant amendements) disponible sur Internet : <<http://www.verts-regionidf.net/IMG/pdf/004858-Rapport.pdf>> consulté le 5 décembre 2005.