



BONNES ET MAUVAISES COMPLEXITÉS : DES ILLUSIONS D'OPTIQUE ? LE CAS DES ÉCOSYSTÈMES D'INNOVATION

RÉALITÉS MÉCONNUES

La nécessité de lutter contre le millefeuille administratif semble être une évidence. Mais l'exemple des écosystèmes d'innovation montre que le rajout d'une couche de coordination peut se révéler plus judicieux que les simplifications spontanément envisagées par les acteurs. La notion de complexité administrative s'avère être particulièrement ambiguë...

Par **Daniel FIXARI** * et **Frédérique PALLEZ** **

INTRODUCTION

La réduction de la complexité administrative est un thème actuellement à la mode, mais c'est également un serpent de mer. Si le gouvernement vient ainsi d'annoncer un « choc de simplification », ses prédécesseurs avaient eux aussi tenté, dans le cadre de la réforme de l'État, de simplifier les textes réglementaires. C'est ainsi que nous avons été associés, en 2004-2005, à une étude visant à évaluer le coût pour les entreprises, pour les particuliers et pour l'administration elle-même, des autorisations et formalités

administratives (FIXARI & PALLEZ, 2007). Certaines d'entre elles ont ensuite été supprimées, ou rendues plus simples à obtenir (grâce aux guichets uniques, à l'e-administration...) et plusieurs lois d'habilitation à simplifier le droit par ordonnances ont été votées. Ce chantier se poursuit aujourd'hui, et c'est là une tâche, certes déjà ardue, mais moins difficile que celle de venir à bout, par exemple, du fameux « millefeuille territorial » (régions-départements-intercommunalités-communes) toujours vilipendé, mais jamais vraiment simplifié, et de la complexe gouvernance multi-niveaux qu'il implique, en lien avec un État lui-même déconcentré. Cette complexité tendrait à rendre le système à la fois ingouvernable et coûteux.

Mais parle-t-on, dans tous les cas, de la même complexité, ayant les mêmes causes et appelant les mêmes remèdes ?

* Professeur à Mines ParisTech.

** Professeur à Mines ParisTech.



Le concept de complexité est, en gestion, mal défini, même s'il donne lieu périodiquement, notamment depuis les années 1980, à des analyses sophistiquées s'appuyant d'ailleurs plus ou moins abusivement sur les résultats des sciences dures.

Mais il est aussi mal défini en « sciences dures » (1). En outre, à supposer que la complexité d'un système puisse être définie de manière rigoureuse, c'est souvent le « sentiment de complexité » qui prend le pas dans les discours, puis vient, ensuite, la complexité des choix opérés par les divers acteurs. Se pose alors ces questions essentielles : complexité, certes, mais, pour qui ? Évaluée comment ?

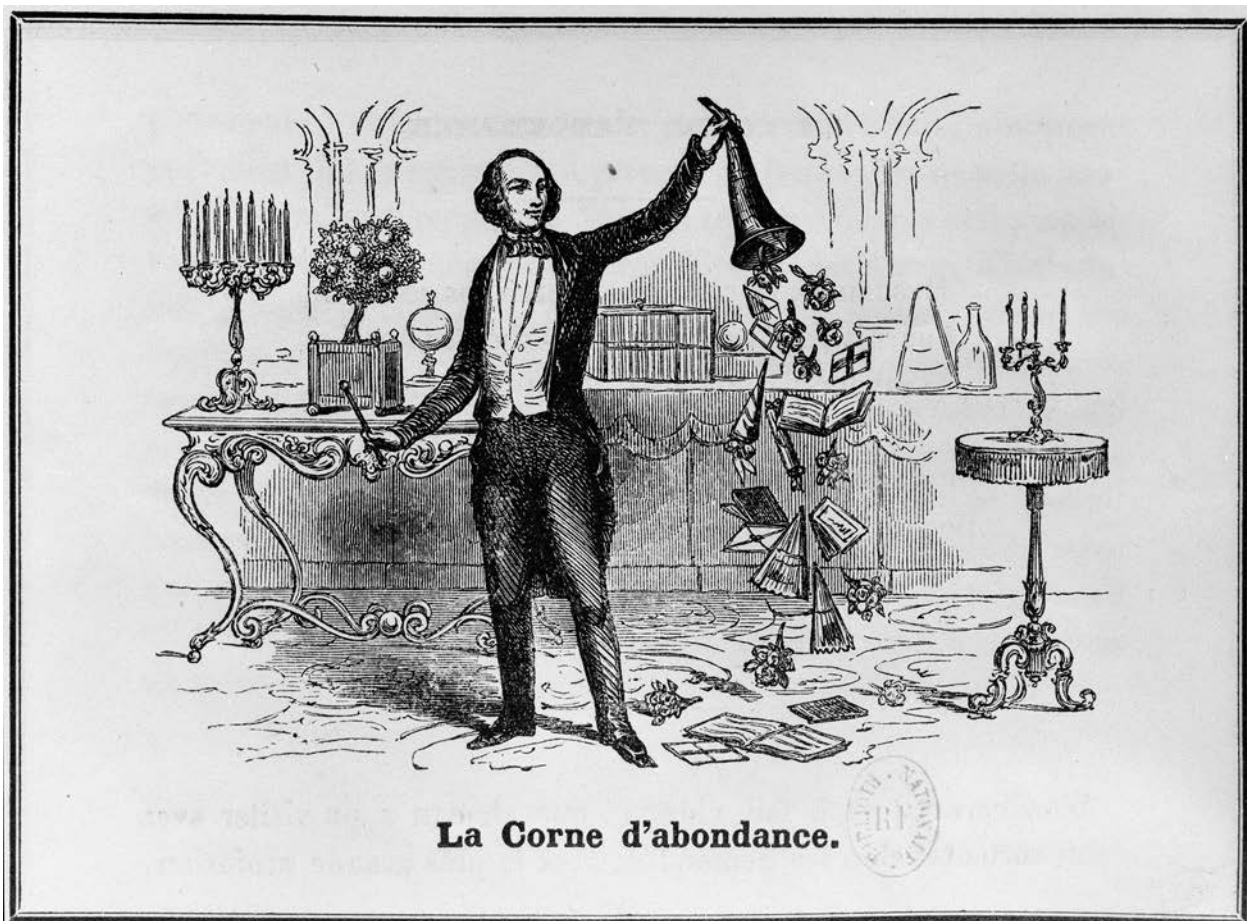
On entre là dans un univers éminemment subjectif et mouvant, d'abord parce que le sentiment de com-

plexité évolue au fur et à mesure que l'on fait l'apprentissage du système (à condition que celui-ci n'évolue pas trop vite). Ensuite, parce qu'il est lié à la focale adoptée (un système peut apparaître simple vu de l'extérieur, et s'avérer compliqué quand on entre à l'intérieur) ou au périmètre considéré (simplifier ici, peut créer, ailleurs, de la complexité).

Les jugements portés sur les effets (généralement considérés négatifs) de la complexité manquent eux aussi de fondements précis : sont évoqués, pêle-mêle, l'illisibilité d'un système bridant les initiatives des acteurs, la difficulté à le piloter, les surcoûts engendrés, les conflits qu'il provoque du fait de recouplements d'attributions... La complexité peut, cela dit, être une tactique politique (comme le disait, en substance, Edgar Faure : « Quand la situation est tendue, rendons-la inextricable... »).

Mais la complexité n'est-elle pas parfois inévitable et, parfois même, ne peut-elle pas être bénéfique, par le foisonnement d'initiatives qu'elle permet et l'autonomie des acteurs qu'elle peut favoriser ? Comment, dès lors, distinguer à coup sûr les « bonnes » complexités des « mauvaises » complexités ?

(1) En sciences dures, même pour qualifier – en toute rigueur – d'aléatoire une séquence de nombres paraissant tirées au hasard, il faut pouvoir vérifier qu'il ne s'agit pas en fait, par exemple, d'une suite de décimales du nombre Pi, ce qui nécessite la mise en œuvre d'un algorithme, dont on peut chercher à définir à son tour la complexité... Plus généralement, le lecteur intéressé par les réflexions d'un physicien sur la complexité pourra utilement consulter « Le quark et le jaguar. Voyage au cœur du simple et du complexe » de Gell-Mann Murray (1995).



« Cette métaphore d'écosystème, couramment utilisée par les praticiens, mais discutée par les chercheurs, renvoie à un enchevêtrement complexe d'acteurs publics et privés censés être en interrelation : entreprises, clusters d'initiatives diverses (dont les pôles de compétitivité), établissements d'enseignement supérieur et de recherche, collectivités territoriales, mais aussi financeurs spécialisés, acteurs intermédiaires multiples (comme les acteurs du transfert et de la valorisation, de l'aide au développement et à l'innovation...). », « La corne d'abondance », tour de prestidigitation de Robert Houdin (1805-1871), gravure sur bois (anonyme), vers 1850.



Encadré 1 : Méthodologie

Nous avons eu recours à une démarche « compréhensive » (DUMEZ, 2013) fondée sur une recherche intervention permettant une interaction forte avec des acteurs réagissant aux analyses et outils proposés. Nous avons ainsi travaillé pendant deux ans pour la Datar, en 2011 et 2012, en étroite collaboration avec deux cabinets de consultants (Kurt Salmon et Edater), d'abord pour l'assister dans la préparation de l'évaluation 2012 de la politique des pôles de compétitivité, puis pour examiner, dans les cas de trois régions contrastées volontaires (Aquitaine, Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais), l'interaction de cette politique avec les écosystèmes régionaux d'innovation. Nous étions plus particulièrement chargés de la région Nord-Pas-de-Calais, mais notre analyse exploite également les observations faites sur les deux autres régions. Nous avons eu accès à de nombreux documents (plans stratégiques, tableaux de bord, comptes rendus de réunions, résultats de l'évaluation 2008) et aux acteurs centraux ayant promu et piloté les stratégies, à la Datar et à la direction générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services (DGCIS), ainsi que, dans chaque région, à une quarantaine d'acteurs de l'écosystème : préfecture de région, directions ministérielles déconcentrées – Direccte, DRTT (2) – services du conseil régional et des métropoles, Oséo, CCI, Agences régionales de développement et d'innovation, animateurs de clusters autres que les pôles de compétitivité, responsables de plateformes technologiques et d'incubateurs, directeurs de laboratoires de recherche, responsables de PRES (3)... En ce qui concerne plus spécifiquement les pôles de compétitivité, nous pouvions aussi nous appuyer sur les constats détaillés faits en parallèle par les évaluateurs de ces pôles, auxquels nous avons accès pour les trois régions étudiées, et sur les travaux de l'Observatoire des pôles de compétitivité (4), que nous animons depuis sa création.

Dans les cas où la complexité perçue est jugée néfaste, peut-on alors la réduire et, si oui, de quelle manière ? Un millefeuille peut paraître complexe parce que ses couches sont mal coordonnées, ou parce qu'elles sont plus ou moins enchevêtrées, l'image adéquate étant ainsi plutôt celle d'un jeu de mikado. Ne faut-il pas, plutôt que réduire le nombre des couches, en rajouter une, la couche de coordination ?

Par ailleurs, pour maîtriser la complexification des systèmes administratifs, il faut peut-être aussi agir à la source, et pour cela, en caractériser les différentes causes : de quels besoins ou au nom de quel principe découle cette complexité ? À l'initiative de qui ? À quel rythme ? Avec quel degré d'irréversibilité ?

Nous avons cherché à explorer empiriquement ces diverses questions en prenant pour exemple l'organisation des « écosystèmes » régionaux d'innovation, que nous avons étudiée pour le compte de la Datar sur quelques régions (FIXARI & PALLEZ, 2012) (voir l'Encadré 1). Cette métaphore d'écosystème, couramment utilisée par les praticiens, mais discutée par les

chercheurs (FRÉRY, GRATACAP & ISCKIA, 2012 ; (ASHEIM, MOODYSSON & TÖDTLING, 2011), renvoie ici à un enchevêtrement complexe d'acteurs publics et privés censés être en interrelation : entreprises, clusters d'initiatives diverses (dont les pôles de compétitivité), établissements d'enseignement supérieur et de recherche, collectivités territoriales, mais aussi financeurs spécialisés, acteurs intermédiaires multiples (comme les acteurs du transfert et de la valorisation, de l'aide au développement et à l'innovation...).

Nous allons essayer de voir ce qu'il en est vraiment sur le terrain, en région, en faisant toucher du doigt au lecteur la complexité constatée (en évitant d'être trop compliqués dans la rédaction...) et ses sources, en nous centrant sur les relations des clusters entre eux et avec le reste de l'écosystème (Il ne s'agit donc pas ici d'apprécier l'efficacité de ces clusters pris séparément). Nous nous interrogerons sur les jugements portés par les différents acteurs sur cette complexité, et sur les effets néfastes qu'ils lui attachent. Nous verrons, ensuite, quelles pistes de simplification ont été explorées par les uns et les autres. Enfin, nous tenterons d'en tirer des enseignements plus généraux en allant au-delà du slogan de la simplification... et en réhabilitant paradoxalement la complexité. Mais au préalable, nous allons rappeler sommairement diverses acceptions données, en gestion, au terme de « complexité », avant de nous centrer sur les points de vue des acteurs eux-mêmes en la matière.

(2) Respectivement, les directions régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi et les directions régionales de la Recherche et de la Technologie.

(3) Pôle de Recherche et d'Enseignement Supérieur.

(4) Voir <http://observatoirepc.org/>



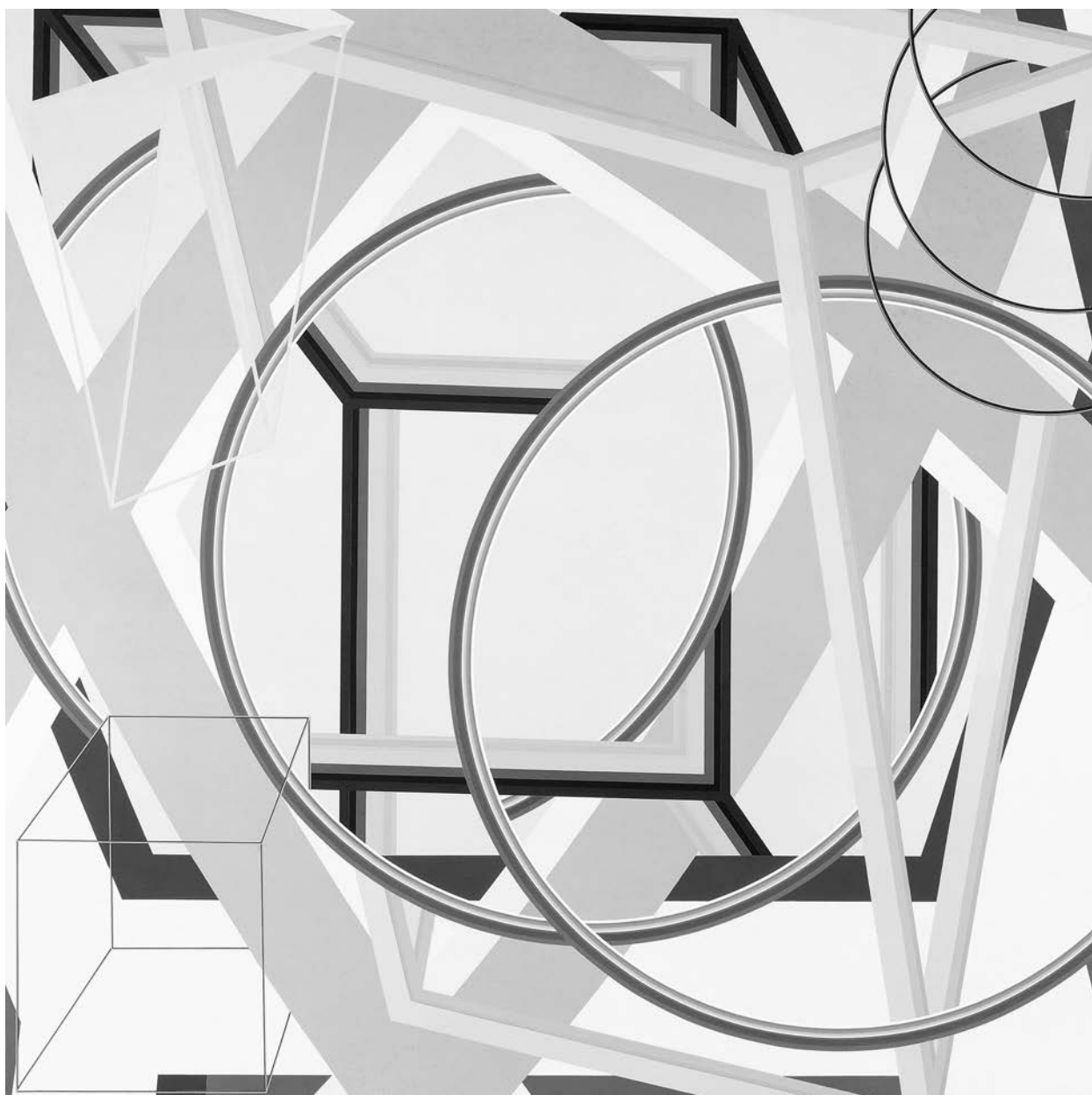
LA BIODIVERSITÉ DES NOTIONS DE COMPLEXITÉ

En gestion, la notion de complexité est, comme le rappelle Jacques Girin, à la fois une des plus populaires et une des moins bien définies. Le mot « complexité » évoque, pêle-mêle, les idées de système dynamique, de boucles de rétroaction, d'auto-organisation, de processus non linéaires, d'imprédictibilité... idées utilisées dans différents domaines scientifiques. Or, y sont souvent mêlées des conceptions de la complexité issues des sciences dures (la théorie déterministe du chaos, par exemple), des acceptions purement métaphoriques de ces notions et des acceptions spécifiquement liées à la prise en compte de la pré-

sence d'acteurs humains (GIRIN, 2012). Seule cette dernière catégorie nous intéressera ici.

Une première distinction peut déjà être faite entre « complexe » et « compliqué ». Un système complexe et un système compliqué peuvent comporter tous deux un grand nombre de composants, mais ce qui rend un système complexe est l'existence de nombreuses interactions entre ces composants, et entre eux et leur environnement (CILLIERS, 1998, cité dans SCRANTON & FRIDENSON, 2013). En d'autres termes, « complexe » est le contraire d'« indépendant », alors que « compliqué » est le contraire de « simple ».

Cette distinction peut évoquer celle qui a été faite entre la « complexité d'abondance » (avalanche de données, multitude d'acteurs) et la « complexité de



© Al Held-ADAGP, 2014. Ph. © CHRISTIE'S IMAGES- THE BRIDGEMAN ART LIBRARY

« Cette distinction peut évoquer celle qui a été faite entre la "complexité d'abondance" (avalanche de données, multitude d'acteurs) et la "complexité de sens" (difficultés d'interprétation, flou des objectifs et des attributions respectives), telles que définies par Claude Riveline », « PRJ », acrylique sur toile, d'Al Held (1928-2005), 1979.



sens » (difficultés d'interprétation, flou des objectifs et des attributions respectives), telles que définies par Claude Riveline (1991).

Mais on peut également, comme le fait Jacques Girin, mettre en évidence, d'une part, différentes formes de « complexité de coordination », conséquences de la multitude d'acteurs en présence et des relations qu'ils entretiennent entre eux, et, d'autre part, des formes de complexité liées à l'interprétation de différentes informations que ces acteurs ont à manipuler (textes, indicateurs...) et à la présence de savoirs « tacites » inégalement distribués entre lesdits acteurs (complexités « contextuelles » ou complexités « de cadrage »).

Il n'est pas dans notre intention d'ajouter à ces travaux théoriques de nouvelles nomenclatures de la complexité en gestion. Les indications très sommaires que nous venons de donner sur des notions « complexes » sont à confronter avec le « sentiment de complexité » exprimé par les acteurs sur le terrain que nous avons étudié, sentiment de complexité qu'elles aident à analyser.

En fait, ce sentiment semble être déclenché par :

- le nombre important des composants du système (nombre d'institutions, de dispositifs, de « structures ») ;
- la variété, difficile à appréhender, des noms, sigles et notions caractérisant les constituants du système et leurs rôles ;
- l'instabilité du système (et du contexte dans lequel celui-ci évolue) rendant difficile l'apprentissage des acteurs ;
- la difficulté de la coordination liée à la fois au nombre des acteurs, au flou de leurs attributions et à l'absence d'outils de synthèse et de représentation du système.

Nous retrouvons dans ces différents facteurs, à l'état « pur » ou « composé », les concepts de complexité « d'abondance », « de sens », « de coordination »... Mais on peut surtout noter que, schématiquement, ces sentiments de complexité renvoient soit à une difficulté cognitive de compréhension et d'appréhension du système, soit à une difficulté à agir efficacement au sein du système. On conçoit que cela puisse ne pas concerner forcément les mêmes acteurs (ce que nous vérifierons empiriquement).

Nous partons, pour notre analyse empirique, de l'arrivée d'une nouvelle variété dans l'écosystème, une espèce particulière de cluster, les pôles de compétitivité. Cette perspective historique est en effet particulièrement illustrative des dynamiques à l'œuvre dans un processus d'apparente « complexification ».

LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ DANS LES ÉCOSYSTÈMES D'INNOVATION

De longue date, on a pu observer la formation spontanée de « clusters », des regroupements géogra-

phiques où se nouent des synergies entre acteurs sources d'innovation et de développement économique, l'exemple le plus emblématique en étant la Silicon Valley. Cet « effet cluster » a été abondamment analysé dans la littérature (par exemple, en économie géographique), et de nombreux États ont misé sur lui en développant des politiques volontaristes de création de clusters. La France l'a fait en 2004, à la suite en particulier des rapports de la Datar (DATAR 2004) et de Christian Blanc (BLANC, 2004), en suscitant la création des « pôles de compétitivité », ces clusters bénéficiant de son label et de son soutien financier pour faire travailler ensemble (notamment sur des projets de recherche collaborative) des entreprises de toute taille, des organismes de formation et des laboratoires publics d'un territoire donné.

L'irruption des pôles de compétitivité dans un écosystème déjà foisonnant

Mais ces pôles ne sont pas nés sur une terre vierge : ils se sont surajoutés à un écosystème déjà fort riche dans lequel étaient apparues, au fil du temps, à côté de l'État et des collectivités territoriales, une impressionnante biodiversité d'acteurs publics et privés dédiés au développement économique local et à l'innovation, par exemple, le réseau des Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI), des agences régionales ou départementales, des acteurs spécialistes du transfert et de la valorisation, des associations professionnelles, des parcs technologiques créés par les villes, des incubateurs, ainsi que des réseaux de coopération et des « clubs » créés par des entreprises.

L'interrogation sur l'efficacité de cette myriade d'acteurs avait d'ailleurs déjà été soulevée dans divers rapports (5). En outre, le système d'enseignement supérieur et de recherche (ESR), partie prenante importante de l'écosystème d'innovation, paraît lui-même d'une complexité grandissante (ce que les récentes Assises de l'ESR ont dénoncé à l'envi) et les attendus de la loi qui s'est inspirée de ces travaux (6) mettent largement en avant les objectifs de simplification ou de coordination.

L'État lui-même soutenait déjà ces écosystèmes par l'intermédiaire de la Datar ou *via* les directions déconcentrées de ses différents ministères, en particulier les Direccte (directions régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi) et les DRRT (les directions régionales de la Recherche et de la Technologie). Avec les lois de décentralisation, il y a également eu une intervention

(5) Voir, par exemple, IGAENR-IGF, *La valorisation de la recherche*, 2007.

(6) Deux des quatre objectifs poursuivis par le projet de loi, selon l'exposé des motifs officiels, sont de « renforcer la coopération entre tous les acteurs » et de « réduire la complexité institutionnelle ».



croissante des collectivités territoriales dans l'écosystème, les conseils régionaux se voyant en particulier attribuer, à partir de 2004, un rôle de coordonnateur, en liaison avec le préfet de Région, pour l'élaboration avec tous les acteurs concernés (7) de Schémas Régionaux de Développement Économique (SRDE), puis, à la demande de la Commission européenne, de Stratégies (ou Schémas) Régionaux d'Innovation (SRI). À cela s'ajoutait la montée en puissance des régions dans la structuration du système d'enseignement supérieur et de recherche, *via* des Schémas Régionaux (SRESR), impliquant également des agglomérations qui apportent elles aussi leur soutien aux universités (FIXARI & PALLEZ, 2010).

Un rôle nouveau pour les pôles de compétitivité ?
Une initiative bien coordonnée ?

Quel était, à l'origine, l'apport attendu pour l'écosystème de ces nouveaux clusters qu'étaient les pôles de compétitivité ? Leur spécificité par rapport aux autres clusters était de se concentrer sur la R&D collaborative en faisant co-construire des projets de recherche par des laboratoires publics et des entreprises, puis en sélectionnant les meilleurs auxquels le pôle apportait son label avant de les proposer aux différents financeurs : à l'État central lui-même, mais aussi à l'Agence Nationale de la Recherche (ANR), à Oséo et aux diverses collectivités territoriales concernées. Ils étaient aussi censés visibiliser, en particulier à l'international, les points forts de la région ou ceux de la France tout entière, rendant ainsi les écosystèmes qui en bénéficient plus lisibles et attractifs pour un œil extérieur.

À l'occasion de la création des pôles, l'État central avait d'ailleurs procédé à une simplification importante en regroupant les fonds dispersés au sein des différents ministères en un Fonds Unique Interministériel (FUI) exclusivement consacré aux projets soutenus par les pôles.

La politique des pôles (fixation des missions, évaluation des résultats, labellisations et dé-labellisations) était elle-même interministérielle, avec un copilotage par Bercy et la Datar. Dans l'esprit de la décentralisation, les régions ont été appelées à participer à l'élaboration des contrats d'objectifs des pôles – et même ensuite à les cosigner –, et ce d'autant plus qu'elles étaient déjà impliquées dans le financement des projets des pôles et de leurs coûts de fonctionnement. La dernière circulaire organisant la phase 3 de la politique des Pôles crée d'ailleurs un Comité de pilotage de la Politique des Pôles qui fonctionnera en lien avec l'Association des Régions de France. Bref, des efforts importants de coordination entre acteurs de l'État et

ceux des régions ont donc été consentis à différents niveaux.

L'apparition des pôles de compétitivité est-elle alors ou non une source de complexification ? Constituent-ils une nouvelle couche utile et non redondante ? Sont-ils un exemple de fonctionnement harmonieux entre les ministères, entre l'État central et ses services déconcentrés, entre l'État et les régions, entre les régions et les communautés d'agglomérations ?

En tout cas, nous allons voir que, par rapport à une doctrine initiale apparemment simple, les compromis politiques et la sophistication croissante de la politique au fil du temps ont entraîné deux phénomènes : l'abandon de l'idée d'un petit nombre de pôles bien localisés et l'apparition de recouvrements entre certains rôles des pôles et ceux d'autres entités de l'écosystème.

Des pôles plus ou moins « locaux »

Si l'on fait un retour sur la naissance même des pôles de compétitivité, on peut noter qu'elle a été marquée par une ambiguïté fondamentale : la politique imaginée par l'État était de susciter l'apparition d'une quinzaine de champions nationaux capables d'atteindre une masse critique, alors qu'au final, devant l'afflux inattendu des candidatures, fortement soutenues politiquement, on a labellisé un grand nombre de pôles (en distinguant toutefois trois niveaux de label : les pôles mondiaux, les pôles à vocation mondiale et les pôles nationaux). Un débat a persisté sur ce choix : lors de la deuxième évaluation périodique de la politique des pôles, lancée par l'État en 2012, il a même été suggéré que l'État ne s'occupe plus que des pôles mondiaux, les autres étant dorénavant à la charge des seules régions (cette suggestion n'a pas été retenue).

Une conséquence de ce choix en faveur d'un tissu dense de pôles a été le fait que l'on trouve plusieurs pôles ayant des thématiques voisines dans des régions différentes (l'aéronautique en Île-de-France et en Midi-Pyrénées, la mer en Bretagne et en PACA, l'agro-alimentaire un peu partout...). Des encouragements à la coopération, à « l'inter-clustering » (des projets déposés en commun, par exemple) qui valent également pour des thématiques complémentaires (TIC et santé...) ont dû être imaginés, avec, parfois, la désignation d'un pôle « chef de file » (c'est le cas pour la thématique de l'eau).

Les pôles avaient certes cherché à différencier leur candidature en spécifiant plus finement leurs thèmes (par exemple : alimentation et vieillissement, textiles à usage technique...), allant ainsi dans le sens de la *smart specialisation* prônée actuellement par Bruxelles (mais beaucoup reste à faire sur ce point).

Parallèlement, le lien entre pôles et régions s'est lui aussi complexifié du fait que de nombreux pôles ont été amenés à aller chercher dans d'autres régions des entreprises adhérentes ou des compétences de

(7) En région Nord-Pas-de-Calais, cela représentait près de 800 personnes assistant aux Conférences plénières organisées sur le sujet.



recherche qui leur manquaient, certains d'entre eux couvrent ainsi de vastes territoires (le « Grand Ouest »), d'autres sont présents à la fois en région et en Île-de-France.

Actuellement, 23 pôles sur les 71 existants sont rattachés à au moins deux régions, et 10 à au moins trois régions. Du coup, certains pôles commencent à prendre les traits d'un « réseau » et sont obligés d'inventer de nouvelles modalités de fonctionnement (correspondants du pôle répartis dans plusieurs départements et fonctionnant eux-mêmes en réseau, mobilité de certains équipements structurants...).

Des recouvrements entre les rôles des pôles et ceux d'autres clusters

Par ailleurs, la doctrine initiale des pôles, apparemment simple au départ, s'est trouvée confrontée à la présence ou à l'apparition au fil du temps d'autres clusters présents sur les mêmes territoires, provoquant inévitablement des recouvrements et des frottements divers.

Les pôles de compétitivité, nous l'avons déjà dit, ne naissent pas sur une terre vierge. Au départ, les projets de pôles ont souvent été poussés par des entités existantes de l'écosystème (des associations, des clubs d'industriels...) qui avaient des rôles plus larges que le développement de la R&D collaborative ou pour lesquels, en tout cas, celui-ci n'était pas la priorité, mais qui auraient peut-être pu « abriter » les pôles de compétitivité naissants.

Mais la gouvernance des pôles devait, selon l'État, être différente de celle des entités « mères », ce qui a conduit à les autonomiser, au risque d'ambiguïtés qui n'ont pas manqué de naître. On a ainsi pu observer dans plusieurs cas des tensions entre les deux types de structures, d'autant plus fréquentes que, progressivement (pour des raisons que nous examinerons plus loin), les rôles des pôles se sont élargis, allant bien au-delà de la seule R&D.

Nous avons également constaté que d'autres recouvrements ont pu être source de difficultés ressenties par les acteurs : en effet, d'autres clusters, les « grappes d'entreprises » (des clusters plus petits et plus localisés que les pôles), sont nés en 2010 d'une initiative propre à la Datar, pour faire suite à la politique des Systèmes Productifs Locaux, elle-même lancée en 1998 en s'inspirant des districts italiens. Ces grappes, au nombre d'une centaine, en France, devaient avoir un rôle en principe centré sur les actions « marché », mais, dans l'appel d'offres, le fait qu'elles établissent des contacts avec la recherche était considéré favorablement. Être sélectionné en tant que grappe, c'est-à-dire comme initiative jugée exemplaire par un jury national, apportait une certaine visibilité, propre au poids en France d'une reconnaissance par l'État central. Or, la qualité de « grappe » a pu être donnée dans certains cas à des structures « mères » de pôles ou à des

clusters régionaux soutenus par des collectivités locales et opérant sur des thématiques proches de celles des pôles.

Dans cette constellation de grappes, de pôles de compétitivité et de clusters régionaux répartis sur tout le territoire national, on trouve ainsi des clusters labellisés par les régions qui sont aussi labellisés pôles de compétitivité ou grappes ou, inversement, des clusters de statuts différents mais qui ont une racine historique commune (souvent fort ancienne) et, parfois, les mêmes dirigeants.

On concevra aisément que ce paysage touffu et, en outre, évolutif au gré des initiatives des différentes directions ministérielles, ait pu susciter quelques incompréhensions... (voir l'Encadré 2 de la page suivante : l'exemple du Nord-Pas-de-Calais).

LES REMÈDES À LA COMPLEXITÉ RESENTIE : LE POINT DE VUE DES ACTEURS

Quels inconvénients présente cette apparente complexité dénoncée par certains des acteurs concernés ? Trois problèmes, qui font écho aux causes de la complexité ressentie évoquées plus haut, nous semblent ressortir de leurs discours :

- la coordination entre les structures est rendue compliquée par leur nombre, le flou ou le recouvrement de leurs attributions et par l'instabilité du système d'ensemble, d'où découlent des conflits entre les responsables de ces structures, un sentiment de mise en concurrence dans l'obtention des fonds et des soutiens politiques locaux et dans l'adhésion des entreprises, et une efficacité inévitablement réduite ;
- cette situation de concurrence/conflit entre structures proches, même quand elle n'est pas dramatique, a pour conséquence de rendre plus difficile la convergence des stratégies (qui devraient pourtant être complémentaires) et à en organiser le pilotage au niveau des acteurs publics bailleurs de fonds (la région, notamment) ;
- le nombre et la variété des structures s'adressant aux entreprises peuvent faire naître chez celles-ci – les PME, notamment – un certain sentiment de gaspillage des fonds publics, mais surtout d'illisibilité du système, les conduisant parfois à envisager de renoncer à chercher du soutien auprès de l'une ou de l'autre de ces structures.

Comme on le voit, la problématique est quelque peu différente selon les acteurs et, par ailleurs, ces effets ne peuvent être quantifiés avec précision. Enfin, ne nous cachons pas le fait que certains acteurs tirent parti de cette complexité pour cloisonner leurs divers interlocuteurs et, en évitant ainsi que ceux-ci aient une vision trop intégrée, obtenir davantage de ressources. Néanmoins, les inconvénients de cette situation semblent l'emporter puisque des propositions de « simpli-



Encadré 2 : La complexité ressentie : le cas du Nord-Pas-de-Calais

Quand on interroge les acteurs de l'écosystème du Nord-Pas-de-Calais (responsables de clusters, de filières, de structures académiques, d'organismes de développement, acteurs administratifs...), on retrouve les différentes sources du sentiment de complexité identifiées plus haut de manière générique :

- *le nombre de composants du système* : constituée de seulement deux départements, la région considérée compte sept pôles de compétitivité et neuf grappes d'entreprises – sans compter les divers clubs et associations d'industriels – et quatorze « pôles d'excellence » créés par la région pour animer des filières (voir plus loin). Près de 70 intervenants en innovation et développement économique sont répertoriés sur une plateforme Web : « J'innove en Nord-Pas-de-Calais » ;
- *la variété et l'ambiguïté des noms et des sigles* : à ce titre, on notera que l'on peut trouver sous le nom de « pôle » aussi bien des pôles de compétitivité que des grappes, des filières, et même des parcs d'entreprises... ;
- *l'instabilité du système* : les créations de ces divers types de « pôles » se sont succédées continûment depuis 2003..., tandis que, parallèlement, se transformait l'organisation des CCI et des directions déconcentrées de l'État ;
- *les difficultés de coordination* : elles sont d'abord liées au fait que les thématiques des différentes structures ne coïncident pas nécessairement entre elles. Ainsi, le pôle de compétitivité I-Trans, ainsi que les grappes Plasturgie et Logistique, sont à cheval sur les pôles d'excellence Automobile et Ferroviaire, ce dernier comprenant aussi une grappe Transport ferroviaire ; le pôle de compétitivité sur le commerce du futur (PICOM) renvoie à deux pôles d'excellence « Images » et « Ubiquitaire », ce dernier impliquant aussi le parc Euratechnologies, un centre technique et une grappe numérique. Par ailleurs, la région ne dispose pas, en routine, d'outil de consolidation des financements attribués par les uns et par les autres à ces différentes structures, ce qui ne facilite pas la mise en œuvre d'une stratégie globale.

fication » sont régulièrement énoncées et que différentes initiatives ont été prises par les acteurs publics (les collectivités territoriales, notamment) ou par les responsables de clusters pour y remédier. Comme on le constatera dans les développements qui suivent, on retrouve dans ces propositions le répertoire classique des solutions à la complexité :

- une meilleure information,
- la réduction du nombre des structures,
- la clarification de leurs missions,
- leur meilleure coordination.

Fournir une cartographie éclairante

Une première catégorie d'initiatives des acteurs se place sur le simple plan cognitif : en fournissant aux entreprises (et en particulier aux PME) une cartographie de l'écosystème qui leur permette de mieux s'orienter dans le maquis des institutions qui s'intéressent à elles.

Cela a pris, par exemple en Nord-Pas-de-Calais, la forme de la plateforme centralisée interactive « J'innove en Nord-Pas-de-Calais », que nous avons déjà évoquée. Elle a été mise en place par le Conseil régional, et plus de soixante-dix de ces acteurs y sont présentés. Grâce à ce site, chacun est mis au courant

en temps réel des initiatives des autres, qu'ils soient concurrents ou désireux de s'y associer. Il est même prévu que tous ces acteurs alimentent une base de données rassemblant les résultats des visites d'entreprises encore souvent démarchées en ordre dispersé. Les pôles de compétitivité eux-mêmes s'efforcent de fournir des services de cartographie, par exemple sous la forme de petits guides pratiques et d'annuaires structurés permettant aux adhérents (aux PME, en particulier) de repérer les laboratoires, les entreprises, les intermédiaires, les financeurs intéressants pour eux. Tout cela est un moyen de réduire le « sentiment de complexité », même si le système reste toujours aussi « complexe ».

Fusionner les structures

Si l'on veut transformer le système, la méthode *a priori* la plus simple et la plus fréquemment citée consiste à diminuer le nombre de ses « structures ». Cette idée a inspiré un certain nombre de réformes publiques récentes. Par exemple, dans le cadre de la Réforme de l'Administration territoriale de l'État (REATE) menée en 2008 (WASSIM, 2010), ce sont vingt-trois directions régionales qui ont été regroupées en seulement huit structures. Cela a notamment



été le cas des directions régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE), qui sont les interlocuteurs étatiques des clusters.

Le réseau consulaire a, quant à lui, fait l'objet d'une réorganisation, avec la suppression de nombreuses Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) ou leur transformation en simples antennes de la CCI régionale.

On peut aussi noter des fusions entre des agences territoriales chargées de l'innovation et du développement économique. Ce mouvement de fusion de structures administratives a d'ailleurs largement débordé les frontières de l'Hexagone, et cette « mergermania » (KITCHENER, 2003) semble prolonger celle qui a prévalu dans les entreprises privées durant les années 1990, avec, à la clé, en ce qui concerne les résultats obtenus, des déceptions identiques à celles enregistrées dans le privé.

Dans le cas que nous étudions, une autre tentation pourrait également être de créer de gros clusters qui réuniraient sur des thématiques englobantes les fonctions des pôles de compétitivité, celles des grappes d'entreprises et celles des clusters régionaux. Cette idée, qui n'a pour l'instant pas été concrétisée, a été défendue par différents acteurs, tant locaux que nationaux. Mais une solution de ce type ne serait à nos yeux guère efficace, car nous avons pu constater que ces clusters ne s'adressent pas aux mêmes publics et qu'ils n'ont pas les mêmes compétences ni les mêmes modes opératoires. En outre, certains acteurs ont souligné le fait que les clusters qui sont initiés directement par des entreprises (qui sont des sortes de clubs industriels informels, au départ) jouent de par leur culture pragmatique et « orientée *business* » le rôle d'aiguillons utiles pour d'autres clusters d'initiative publique qui risqueraient, sans cela, de se bureaucratiser.

Spécialiser les rôles des différents clusters pour éviter les recouvrements ?

Si l'on renonce à la fusion des structures, une proposition alternative est souvent formulée : pour mettre de l'ordre dans tout cela, il suffirait de spécialiser les rôles de chacun en interdisant tout recouvrement entre les missions (on notera d'ailleurs que cette spécialisation des rôles n'a pas été conçue dès le départ, au moment de la création des structures et de la formulation de la politique publique correspondante par les pouvoirs publics...).

Mais le fait de restreindre, par exemple, le rôle des pôles à la seule R&D présenterait sans doute de graves inconvénients pour leur efficacité au service du développement et de leurs adhérents, voire, pour certains acteurs, risquerait de mettre en péril leur équilibre financier.

En effet, au fur et à mesure que les pôles de compétitivité faisaient preuve de leur efficacité dans la mise en

relation des acteurs, l'État a été amené à leur confier davantage de missions d'intérêt général, au-delà de la seule R&D collaborative. Les pôles ont ainsi porté des projets de plateformes technologiques, travaillé sur des cartographies de métiers, labellisé des PME auprès de réseaux de financeurs, ou encore, contribué à l'animation de filières sélectionnées par les États Généraux de l'Industrie.

Les pôles eux-mêmes s'intéressaient à une diversification des missions qui leur étaient confiées. Cette diversification leur permettait en particulier – cible majeure pour eux et pour l'État –, d'attirer et de fidéliser des PME, qui n'étaient pas forcément suffisamment matures pour la R&D ni prêtes à partager des informations sensibles avec des grandes entreprises ou encore insuffisamment disponibles pour participer à des réunions sans enjeux à court terme, en leur offrant aussi une variété de services directement utiles : organisation de salons, de voyages en commun à l'étranger, mise à disposition d'outils de veille technologique, aide au recrutement, conseils en propriété intellectuelle, aide au financement... En outre, en vendant des services, les pôles pensent pouvoir (ce qui est un point crucial pour eux) arriver plus facilement à limiter à 50 %, conformément à la règle européenne, la part du financement public de leur fonctionnement, sans avoir à augmenter leurs cotisations au-delà de ce qui est supportable pour une PME. Mais ces services peuvent alors concurrencer ceux offerts par les CCI, des cabinets de conseils ou d'autres clusters de l'écosystème, qui tous sollicitent plus ou moins les mêmes PME et créer, de ce fait, de nouveaux problèmes de confusion entre les rôles de chacun...

Enfin, suite à l'évaluation de 2012, l'accent a été mis non plus sur la quantité de projets de R&D (« l'usine à projets »), mais sur les retombées ultérieures de ces derniers sur la compétitivité (« l'usine à produits »), en traitant la difficile question du passage du résultat de recherche à une véritable innovation avec mise sur le marché.

Spécialiser *a priori* les rôles semble donc devenir de plus en plus difficile : reste la solution de dispositifs de coordination, dont certains, comme nous allons le voir, existent déjà, sous différentes formes.

Des dispositifs de coordination informels, organisationnels, ou institutionnels ?

On rencontre tout d'abord des coordinations fondées sur les connaissances interpersonnelles (8) soit au niveau des dirigeants des divers types de clusters, soit au niveau de leurs membres. Mais l'informel et l'interpersonnel, pour pouvoir perdurer et amplifier leurs

(8) De même, les liens entre État déconcentré, régions et communautés d'agglomérations peuvent passer par des personnes occupant successivement des postes dans ces différentes entités.



effets, doivent être soutenus par des dispositifs organisationnels. Ceux-ci consistent, pour les responsables de cluster ou pour les Direccte, à organiser les relations et le partage des tâches grâce à différentes procédures : par exemple, au travers de rencontres régulières entre des responsables de pôles et de grappes, contribuant ainsi à pacifier les relations, à faire circuler l'information, ou au travers de l'organisation d'événements en commun, d'adhésions gratuites pour des entreprises déjà membres d'un cluster et avec qui on veut collaborer, de choix en commun de délégation de certaines tâches à une Agence (9) ou à une CCI, de la signature de conventions de partenariat... Certains pôles de compétitivité ont parfois pris en charge eux-mêmes cette fonction de coordination sur un territoire déterminé au profit de clusters travaillant sur un même thème.

Cette coordination peut aussi être inscrite dans des dispositifs institutionnels conçus par les acteurs eux-mêmes : systèmes de gouvernance croisée avec des points doubles entre conseils d'administration ou, plus rarement, construction d'une véritable intégration institutionnelle. On peut citer l'exemple de celle réalisée progressivement au fil d'une histoire de près de vingt ans par le dirigeant du GIE Eurasanté, dans le Nord-Pas-de-Calais : ce GIE, créé initialement pour gérer un parc technologique autour d'un CHU, joue aujourd'hui le rôle de « structure de tête » pour un club d'entreprises devenu grappe, une agence de développement et un pôle de compétitivité (Nutrition, Santé, Longévité) suscité par son dirigeant. Un partage précis des rôles a été institué entre les trois entités avec, en outre, une mutualisation de certaines fonctions transversales et la nomination de responsables communs à plusieurs entités.

Mais, dans un certain nombre de cas, c'est la région qui a créé des dispositifs institutionnels de coordination. Un exemple frappant est celui des quinze « Pôles d'excellence » mis en place dans la région Nord-Pas-de-Calais (10), qui, en fait, ne sont pas (malgré leur dénomination) des clusters, mais des sortes de « conseils d'administration » de « filières » (11) (comme le disent les acteurs locaux) visant à fédérer tous les acteurs institutionnels (clusters divers, acteurs de la recherche, de la formation et de l'innovation, syndicats) agissant sur une filière.

Ainsi, le GIE Eurasanté (que nous avons déjà cité) a logiquement été choisi comme pôle d'excellence de la filière Santé, les deux ayant le même directeur. Un

(9) C'est ainsi qu'en Rhône-Alpes, les clusters de tout type peuvent choisir de faire appel, pour leurs actions à l'international, à l'agence régionale ERAI, qui agit alors pour eux en tant qu'opérateur.

(10) Voir notre monographie sur cette région : <http://hal-ensmp.archives-ouvertes.fr/hal-00797825>

(11) Ce terme est pris ici dans un sens plus large que celui adopté par les États Généraux de l'Industrie.

autre exemple est le pôle d'excellence « Textiles, mode, matériaux », qui a été confié à une association existante chargée d'animer une constellation composée de deux branches : une branche « Mode » et une branche « Textiles techniques » comprenant le pôle de compétitivité Up-TEX, la grappe « mère » d'Up-TEX (nommée Clubtex) et un centre technique, le Centre technique européen des textiles innovants (CETI). Le directeur du pôle d'excellence est aussi celui du pôle de compétitivité et du Centre technique, tandis que le directeur de la grappe est, quant à lui, responsable de la branche « Textiles techniques ». La coordination est ainsi construite à la fois par l'intégration des structures et par des hommes « cumulant » à dessein plusieurs responsabilités.

Quand on parcourt les régions, on voit que les méthodes sont variées et que, sur le terrain, le tâtonnement est encore de rigueur. D'ailleurs, beaucoup de ces dispositifs sont mis en place progressivement et pragmatiquement en fonction des configurations locales.

Instituer la coordination est-il source de complexité ?

Mais alors, si coordination il doit y avoir, faut-il, comme le suggèrent certains, éviter au maximum la création de nouvelles « structures », qui accroîtraient la complexité du paysage institutionnel et seraient sources de gaspillage de ressources ?

Le cas des « pôles d'excellence » du Nord-Pas-de-Calais, que nous avons déjà cité, permet d'illustrer cette question. Ces structures sont-elles vraiment source de complexité supplémentaire ? En fait, nombre des pôles d'excellence créés n'ont pas donné lieu à la création de nouvelles structures, car ils se sont « accrochés » sur des structures existantes qui avaient d'autres fonctions (incubateurs, gestion de parc technologique...). Mais l'essentiel est sans doute que les pôles d'excellence stimulent une coopération qui sans cela reposerait sur la bonne volonté des acteurs, en imposant des procédures de concertation et de *reporting* et en impliquant des responsables politiques locaux dans une politique de développement régionale.

Partant de l'idée qu'une couche de coordination supplémentaire pouvait être paradoxalement une « bonne » complexification et en nous inspirant de la notion de pôle d'excellence, nous avons proposé à la discussion, lors de notre étude des écosystèmes régionaux d'innovation, l'idée de la création d'instances de pilotage global de ces écosystèmes au niveau régional pouvant éventuellement prendre une forme juridique institutionnalisée (voir l'Encadré 3 de la page suivante). Nous allions jusqu'à en préciser les possibles modalités concrètes de fonctionnement. Ces propositions étaient notamment destinées à nourrir la réflexion des pouvoirs publics tant au niveau national qu'à celui des diverses régions françaises confrontées à ce problème.



Il est frappant de constater que ces idées, bien qu'elles soient susceptibles de simplifier la vie des clusters, ont suscité les critiques récurrentes en la matière : instituer des instances de coordination alourdirait à l'excès le système, surtout si l'on créait de nouvelles structures juridiques, le nombre absolu de telles structures semblant être un critère essentiel de la complexité (12).

CONCLUSION : LA SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE, UNE PENSÉE ... À COMPLEXIFIER !

Nous avons essayé de montrer, à partir de cas empiriques, les manifestations de la complexité ressentie

(12) Voir séance du 20 septembre 2012 de l'Observatoire des Pôles de compétitivité, « Organiser la biodiversité des clusters sur les territoires. Le cas du Nord-Pas-de-Calais ». http://observatoirepc.org/fileadmin/user_upload/CR_seminaires/CR_Pal_lez OPC_Sept_2012_DEF.pdf

par les acteurs, les forces qui en sont à l'origine et les remèdes que l'on tente d'y apporter.

Trois enseignements nous semblent ressortir de cette analyse :

1) Le danger d'indicateurs de complexité trop simples

La complexité d'un système administratif est souvent jugée, nous en avons donné des exemples, sur quelques indicateurs simples (le nombre des structures, la diversité des appellations) qui ne permettent pas d'appréhender la totalité du phénomène. En effet, une complexité peut en cacher une autre. Ainsi, par exemple, l'apparente complexification due à une nouvelle structure ignore la complexité cachée qu'elle supprime ou réduit (les conflits, les négociations informelles...). De même, comme on l'a vu, cette apparente complexification (création de structure) peut simplifier la tâche de certains acteurs en permettant

Encadré 3 : De nouvelles instances de pilotage : un exemple de « bonne » complexification ?

Les instances proposées seraient organisées selon deux niveaux :

– Au niveau régional, un « comité de programmation stratégique » composé des financeurs (collectivités territoriales, État, CCI...), définirait les filières régionales pertinentes, arbitrerait sur les soutiens publics au fonctionnement des filières et des clusters, et encouragerait les synergies entre eux. Ce comité pourrait dans certains cas s'institutionnaliser sous la forme juridique d'un « Fonds Unique Régional » contractualisant avec les différents clusters et devenant leur interlocuteur administratif unique (ce qui serait plus simple, pour ces derniers). Le Conseil régional assurerait le secrétariat permanent du dispositif en liaison avec l'État déconcentré, qui est proche des réalités du terrain (13), et créerait les outils de consolidation du financement du fonctionnement des filières et des clusters de toutes provenances (Directe, au titre des actions collectives, régions, intercommunalités, CCI, Europe, cotisations des entreprises...). Ces outils nécessaires pour un pilotage global font actuellement défaut, faute, en particulier, de nomenclatures comptables unifiées.

– Pour chaque filière, une équipe légère, sur le modèle des « pôles d'excellence », serait chargée d'animer chacune d'entre elles, en proposant une rationalisation de la répartition des rôles entre acteurs (responsables des différents clusters, acteurs de l'innovation, de la formation, de la recherche, du développement économique, du transfert...) et des modalités de coordination (choix de chefs de files, désignation de directeurs communs, fusions éventuelles...). Ces comités pourraient aussi, le cas échéant, comme pour le comité stratégique, s'institutionnaliser sous une forme juridique, quitte à utiliser (comme pour les « pôles d'excellence » du Nord-Pas-de-Calais) des structures juridiques existantes auxquelles seraient confiées les tâches d'animation.

Le choix d'institutionnaliser juridiquement ces deux niveaux serait alors à effectuer, de façon pragmatique, en fonction du contexte local, du développement historique de différentes structures, de la plus ou moins grande complexité des filières et des territoires... Mais l'institutionnalisation, pour le premier niveau, permettrait un regroupement des circuits de financement des clusters et une contractualisation unique, ce qui constituerait une simplification administrative notable pour les responsables de clusters.

Le but de ces deux niveaux de coordination serait d'organiser les choix stratégiques, les arbitrages financiers correspondants et le pilotage de l'écosystème (pour le 1^{er} niveau), et de structurer une coordination entre les acteurs d'une filière (pour le 2^e niveau).

(13) Nous avons pu constater de ce point de vue une bonne compréhension entre les Directes et les Conseils régionaux, qui partagent une commune réticence à l'encontre de certaines décisions du « centre » déconnectées du contexte local.



(par exemple, pour les clusters) d'instituer un contrat et un circuit de financement uniques. Cela pose le problème de l'observateur : complexité pour qui ? À qui cherche-t-on à simplifier la vie ? D'autres travaux nous ont montré que la simplification opérée au profit de certains acteurs s'effectue parfois au détriment d'une autre catégorie (PALLETZ, 1995 ; FIXARI & PALLETZ, 2007). Il y a en quelque sorte un phénomène de vases communicants... La phobie de la « structure » supplémentaire oblitère donc d'autres types de complexité.

2) Une pente fatale vers la réduction du nombre des structures

Cette phobie s'explique à nos yeux par plusieurs raisons. D'une part – c'est un phénomène classique en gestion (MOISDON, 1997) –, l'indicateur du nombre de structures constitue un critère simple qui semble permettre de qualifier synthétiquement une situation et qui, en outre, donne implicitement la solution au problème qu'il est censé pointer. D'autre part, on l'a dit, le « sentiment de complexité » (causé notamment par une difficulté cognitive à appréhender un système) est naturellement lié au nombre des composants apparents du système. Mais d'autres raisons, d'ordre gestionnaire, nous semblent expliquer cette tentation très générale de réduire les questions de complexité à une vision centrée sur ce nombre : pour une tutelle, c'est une action qui produit mécaniquement des économies et qui réduit le nombre des interlocuteurs, facilitant ainsi, pour celle-ci, non seulement la négociation des moyens, le dialogue de gestion, le pilotage d'un système, mais aussi la communication à destination des politiques et de l'opinion publique.

C'est cette philosophie qui a imprégné toute une série de réformes ou de projets de réformes récents, même si les motivations de ces réformes ne peuvent y être réduites. Ainsi, par exemple, les Communautés d'Universités et Établissements (COMUE), prévues dans la loi sur l'Enseignement Supérieur et la Recherche promulguée le 22 juillet 2013, nous semblent entrer dans cette catégorie : en suscitant la création d'une trentaine de COMUE sur le territoire national, dotées d'un « contrat de site », la réforme semble incontestablement simplifier la mécanique gestionnaire du ministère. De même, la réforme territoriale (REATE), déjà évoquée, par les fusions qu'elle a instituées, devait agir sur l'efficacité du système en permettant la mutualisation de fonctions transversales et la concentration des moyens. Or, sur ce dernier exemple, de premiers constats montrent qu'à l'instar des fusions entre entreprises, les résultats en termes de coûts et d'effets de désorganisation sont décevants (BEZES, 2012).

Il n'est évidemment pas question de porter un jugement définitif et péremptoire sur ces démarches qui,

elles aussi, peuvent faire l'objet d'apprentissage et qui peuvent avoir, comme nous l'avons déjà dit, d'autres motivations, par exemple liées aux relations avec le destinataire final, l'« usager ». En outre, l'action publique produisant simultanément et en continu de nouvelles structures pour porter de nouveaux dispositifs et de nouvelles politiques, il paraît sain de s'interroger régulièrement sur le paysage institutionnel. Notre propos est simplement de mettre en garde contre une trop grande prégnance de raisonnements réduits aux institutions et aux organigrammes qui font l'économie de l'ouverture de la « boîte noire », et transfèrent, d'une certaine manière, les problèmes de coordination à d'autres.

3) Le mythe de la simplicité

La quête du « jardin à la française » très présente dans le discours politique sur l'administration, n'est-elle pas, de toute façon, contradictoire avec l'évolution actuelle de l'action publique, qui exige de plus en plus d'interconnexions et de maillage, qui intègre une obligation accrue de démocratie et de concertation, et qui, de toute façon, doit faire face à un contexte mouvant obligeant à d'incessantes reconfigurations de l'action ?

Si ce diagnostic est juste, il y a davantage nécessité à promouvoir une « pensée complexe », qu'à promouvoir une fausse simplification du réel. Ainsi, la question de la stratégie et du pilotage d'une action collective en matière de développement économique est inexorablement « complexe ». L'élaboration de stratégies pertinentes ne s'accommode plus de processus séquentiels et juxtaposés, elle doit être repensée en fonction d'autres modalités (voir les courants de la *Strategy as practice* ou la stratégie comme « évolution guidée » (LOVAS & GHOSHAL, 2000)).

Développer une pensée complexe passe sans doute, comme l'indiquent Journé, Grimaud & Garreau (2012), par une vision moins héroïque de l'action humaine et, par conséquent, par une compréhension théorique accrue des mécanismes de l'action collective, sans méconnaître les « désordres » qui peuvent en découler (DURAND, 2013). ■

BIBLIOGRAPHIE

- ASHEIM (B. T.), MOODYSSON (J.) & TÖDTLING (E.), « Constructing Regional Advantage: Towards State-of-the-Art Regional Innovation System Policies in Europe? », *European Planning Studies*, 19:7, pp. 1133-1139, 2011.
- BEZES (P.), « Les politiques de réforme de l'État sous Sarkozy », in *Les politiques publiques sous Sarkozy*, MAILLARD (J. D.) & SUREL (Y.), Paris, SciencesPo Les Presses, pp. 211-235, 2012.

- DATAR, « La France, puissance industrielle. Une nouvelle politique industrielle par les territoires », 2004.
- DUMÉZ (H.), *Méthodologie de la recherche qualitative*, Paris, Vuibert, 2013.
- DURAND (R.), *La désorganisation du monde*, Lormond, Éditions Le Bord de l'eau, 2013.
- FIXARI (D.) & PALLEZ (F.), « L'insoutenable légèreté de l'État – Une histoire de simplification administrative », *Politiques et management public*, vol. 25, n°3, pp. 83-100, 2007.
- FIXARI (D.) & PALLEZ (F.), « La recherche et l'enseignement supérieur, un enjeu dans la bataille économique des territoires », *Réalités industrielles*, août 2010.
- FIXARI (D.) & PALLEZ (F.), « Analyse des clusters dans leurs écosystèmes. Le cas du Nord-Pas-de-Calais », Rapport pour la Datar, 2012.
- FRÉRY (F.), GRATACAP (A.) & ISCKIA (T.). « Les écosystèmes d'affaires, par-delà la métaphore », *Revue Française de Gestion*, 3/2012, n°222, pp. 69-75, 2012.
- GELL-MANN (M.), *Le quark et le jaguar. Voyage au coeur du simple et du complexe*, (Traduit de l'américain par Gilles Minot), Éd. Albin Michel, 1995.
- GIRIN (J.), « Management et complexité : comment importer en gestion un concept polysémique ? », in *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, DAVID (A.), HATCHUEL (A.) & LAUFER (R.), Paris, Presses des Mines, 2012 (3^e édition – 1^{re} édition : 1998).
- IGAENR-IGF, *La valorisation de la recherche*, 2007.
- JOURNÉ (B.), GRIMAUD (A.) & GARREAU (L.), « Face à la complexité - Illusions, audaces, humilités », *Revue Française de Gestion*, 2012/4, n°223, pp. 15-25, 2012.
- KITCHENER (M.), "NPM Merger Mania. Lessons from an early case.", *Public Management Review*, 1, n°5, pp. 19-44, 2003.
- LOVAS (B.) & GHOSHAL (S.), "Strategy as guided evolution", *Strategic Management Journal*, n°21, pp. 875-896, 2000.
- MOISDON (J.-C.) (Éd.), *Du mode d'existence des outils de gestion*, Paris, Seli Arslan, 1997.
- PALLEZ (F.), « Création de produits et modernisation du service public », *Le service public, la voie moderne*, Colloque de Cerisy, Paris, L'Harmattan, 1995.
- WASSIM (K.), « La nouvelle organisation de l'État en région », *Revue française d'administration publique*, 2010/4, n°136, pp. 1011-1022, 2010.