



HAL
open science

Une stratégie publique en travaux ? Coordinations et performances dans les écosystèmes territoriaux d'innovation

Daniel Fixari, Frédérique Pallez

► To cite this version:

Daniel Fixari, Frédérique Pallez. Une stratégie publique en travaux ? Coordinations et performances dans les écosystèmes territoriaux d'innovation. *Revue internationale des sciences administratives*, 2016, 82 (3). hal-01062760v2

HAL Id: hal-01062760

<https://minesparis-psl.hal.science/hal-01062760v2>

Submitted on 13 Apr 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Une stratégie publique en travaux ? Coordinations et performances dans les systèmes territoriaux d'innovation

Daniel FIXARI et Frédérique PALLEZ,
professeurs Mines ParisTech

MINES ParisTech, PSL Research University, CGS - Centre de gestion scientifique, 60 Bd St Michel 75006 Paris, France

Correspondance : frederique.pallez@mines-paristech.fr

Daniel Fixari

Professeur honoraire à Mines ParisTech, Daniel Fixari a exercé des activités d'enseignement et de recherche au Centre de Gestion Scientifique (CGS) de Mines ParisTech dont il a été le directeur de 1995 à 2008. Ses recherches ont porté notamment sur les outils du calcul économique, en particulier pour les décisions dans l'incertain, et sur la gestion et l'évaluation des chercheurs. Plus récemment il s'est intéressé aux politiques publiques de gestion de l'eau et à la régulation de ce secteur dans les pays en développement.

Frédérique Pallez

Frédérique Pallez est Professeur à Mines ParisTech (depuis 1995) et chercheuse au Centre de Gestion Scientifique (CGS) de Mines ParisTech. Ses recherches portent sur la transformation de l'action publique et du management public, notamment dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche, et dans celui des politiques d'innovation et de développement économique territorial. Plus récemment, elle s'intéresse aux démarches d'innovation publique utilisant le design. Elle a publié dans Politiques et Management Public, la Revue Française de Gestion, Gérer et Comprendre, Journal of European Education.

Résumé

Depuis plusieurs années, se mettent en place en France des politiques publiques territorialisées d'innovation et de développement économique (politiques de clusters notamment), menées par des acteurs variés, qu'il s'agisse de l'Etat ou des diverses collectivités territoriales. Il en est résulté sur les territoires des systèmes complexes d'acteurs dont on peut interroger la coordination et les performances. Comment en outre, dans ces conditions, la convergence de stratégies publiques est-elle assurée ?

Ce questionnement, qui renvoie notamment aux problématiques de la gouvernance multi-niveaux, s'appuie sur une étude empirique menée dans trois régions françaises, qui visait à caractériser le fonctionnement de ces systèmes territoriaux d'innovation et à en proposer des modalités d'amélioration.

Sur la base de ce cas, nous caractérisons les sources de la complexité apparente du système, et montrons que, contrairement aux discours qui appellent à la réduction du nombre de « structures », la mise en place de nouveaux dispositifs de coordination, au-delà de

l'harmonisation des fonctionnements, a pour effet complémentaire de constituer des espaces et des procédures permettant la formulation progressive d'une stratégie collective des acteurs publics sur le territoire.

Remarques pour les praticiens :

La présente recherche propose un diagnostic sur les difficultés de coordination de diverses politiques de clusters qui coexistent au niveau d'un territoire régional, ce qui peut guider les praticiens concernés, en matière de conception des politiques publiques. Mais il propose surtout aux responsables publics régionaux des modalités possibles de coordination, qui doivent leur permettre la construction de stratégies de développement économique plus intégrées et informées, sans pour autant augmenter la complexité ressentie par les acteurs bénéficiaires, à savoir les entreprises.

Mots clés : Administration publique, Administration régionale et locale, Mise en oeuvre des politiques, Organisation administrative et structures, Réseau, Stratégie, Gestion publique

Introduction : la problématique de la coordination multi-niveaux des stratégies publiques

En réponse à l'impérieuse nécessité de politiques de soutien aux acteurs de l'innovation et du développement économique, des stratégies ont été développées par les pouvoirs publics français, assorties de dispositifs incitatifs, comme, en 2004, celui des pôles de compétitivité, clusters dédiés à la recherche collaborative entre laboratoires publics et privés. Or il apparaît que le déploiement de ces stratégies nécessite le concours d'acteurs publics à la fois nationaux (Ministère en charge de l'Industrie, Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale - DATAR-, Commissariat général à l'Investissement...), et territoriaux (notamment les différentes collectivités). En France, pays traditionnellement très centralisé, un mouvement progressif de décentralisation au bénéfice des collectivités territoriales a conduit à attribuer aux régions un rôle d'animation du développement économique, et à leur déléguer en particulier la gestion des programmes européens. Mais les autres niveaux de collectivités (départements, communes) ont néanmoins gardé une compétence générale et mènent aussi des actions pour soutenir le développement. Par ailleurs l'Etat dispose de structures déconcentrées, en miroir des niveaux de collectivité, dédiées au développement. Enfin interviennent diverses structures para-étatiques (agences, Chambres de Commerce et d'Industrie-CCI) ou associatives, autonomes mais plus ou moins subventionnées par l'Etat et les collectivités... Parmi ces dernières on trouve en particulier différents types de clusters, sur lesquels nous ferons un gros plan.

On est donc loin des structures fédérales simples, où la question se limite à l'articulation entre Etat et régions, et des systèmes, au premier abord, plus clairs des autres pays. Mais sur ces derniers nous ne disposons pas de données aussi fines que sur la France, et leur simplicité pourrait n'être qu'apparente...

Comment alors mettre en cohérence les objectifs stratégiques poursuivis par les différents acteurs, à tous les niveaux ? Comment assurer la performance d'un système complexe par construction ?

Le cas de la stratégie française de soutien des « systèmes territoriaux d'innovation »¹, libellé que nous utiliserons pour désigner l'ensemble des acteurs, publics et privés, interagissant sur un territoire donné pour favoriser le développement de l'innovation des entreprises situées sur ce même territoire, nous semble à cet égard emblématique, de par son extrême complexité apparente (multiples acteurs, enchevêtrement des attributions,...). Au premier rang de ces acteurs figurent notamment les différents clusters. Or cette problématique de coordination est peu traitée dans la littérature sur les clusters, qui s'intéresse surtout aux origines de « l'effet cluster » (Porter et Stern, 2001; Rallet et Torre, 2007), ou à leur fonctionnement interne, (morphologie, gouvernance, cycle de vie..) et à leurs impacts sur l'innovation et les performances économiques (Duranton, 2007; Ehlinger, Perret et Chabaud, 2007; Provan et Kenis, 2007; Bocquet et Mothe, 2009; Lefebvre, 2013), mais moins aux modalités de pilotage et de coordination, sur un territoire, des politiques publiques de soutien auxdits clusters.

Cadre théorique

Ce questionnement, interrogeant la capacité d'un système complexe d'acteurs à mener une (ou des) stratégies coordonnées de manière efficace nous semble d'une grande généralité et se pose dans de nombreux autres contextes de l'action publique (comme, par exemple, le système d'enseignement supérieur et de recherche.) (Pallez, Fixari et Lefebvre, 2014)

Il prend acte, d'abord, des travaux, nombreux et anciens, depuis Lindblom (Lindblom, 1959), issus des sciences politiques, de la sociologie de l'action publique, de l'analyse des politiques publiques, qui ont analysé la production et la mise en œuvre des politiques publiques en contestant les schémas rationnels et séquentiels classiques. Nous n'y reviendrons pas.

Ce questionnement renvoie, ensuite, à des courants de recherche plus récents qui s'interrogent sur les espaces de conception et de déploiement des politiques publiques, qui ne procèdent plus exclusivement de l'Etat central, dans la mesure où l'action publique contemporaine est de plus en plus « territorialisée » (Faure, 2010; Pasquier, 2010). Mais cette évolution ne résulte pas d'un simple transfert de compétences d'un niveau à l'autre, et ne signifie donc pas pour autant disparition du niveau central qui, paradoxalement, garde aux yeux de certains chercheurs une place essentielle, voire renouvelée (Lefebvre, 1996; Aust et Cret, 2012).

Plus généralement, il semble admis que l'action publique est devenue une action collective multi-acteurs et multi-niveaux (Duran et Thoenig, 1996; Bache et Flinders, 2004). La thématique de la « gouvernance multi-niveaux » qui prend appui sur ce constat, s'est donc largement développée, avec toutes les ambiguïtés qui entachent le terme de gouvernance maintenant largement utilisé (Le Galès, 2010; Divay et Paquin, 2013). Dans la lignée de ces travaux, la notion de gouvernance renvoie pour nous, par opposition à celle de gouvernement, à « une forme plus souple de pouvoir politique, et consiste dans l'interaction d'une pluralité d'acteurs « gouvernants » qui ne sont pas tous étatiques ni même publics » (cf Le Galès, déjà cité). Il s'agit donc d'un processus de coordination, qui s'appuie sur des règles, des institutions, des usages, des outils,... Or Divay et Paquin mettent bien en évidence, notamment, le caractère relativement lacunaire de l'analyse des « dispositifs de gouvernance multi-niveaux », la nécessité de reconfigurer les rôles respectifs des différents acteurs impliqués, voire la nécessité d'explicitier des principes de « méta-gouvernance »,

¹ L'habitude s'est prise de les qualifier « d'éco-systèmes d'innovation », métaphore ambiguë mais très utilisée par les praticiens, que ce soit au niveau des « policy-makers » nationaux, ou des acteurs publics locaux.

« ...entendue comme réflexion collective normative sur les arrangements collaboratifs entre entités auto-organisées ».

Cet appel à davantage investir la question des « dispositifs de gouvernance », ou plus généralement des arrangements collaboratifs, fait écho au programme développé depuis plusieurs années par Lascoumes et Le Galès autour des instruments de l'action publique, vus comme des technologies de gouvernement (Lascoumes et Le_Gales, 2004; Halpern, Lascoumes et Le_Galès, 2014). Mais elle renvoie aussi à une préoccupation ancienne de la recherche en gestion, qui, partant d'une analyse de la production, des usages et des effets des instruments de gestion (Moison, 1997; Aggeri et Labatut, 2014) a progressivement élargi ses analyses, dans une perspective foucauldienne, à la notion de dispositifs, notamment les dispositifs d'action stratégique (Jammet, 2010; Nakhla, 2013; Aggeri, 2014)

Sans qu'une définition précise et univoque s'attache à ce terme, les dispositifs sont ici compris, en suivant Aggeri, comme « des agencements hétérogènes d'acteurs, de savoirs et d'instruments qui servent de supports cognitifs et de coordination pour des acteurs engagés dans un projet collectif ». Dans cette acception, les dispositifs évoqués dans ce texte sont, on le verra, aussi bien la traduction opérationnelle des différentes politiques publiques mises en place au fil du temps par les acteurs publics, nationaux ou territoriaux, que les agencements, discutés ou existants, destinés à coordonner ces différentes politiques, notamment en termes de gouvernance.

C'est en particulier cette idée que les instruments de gestion, et, plus généralement, les dispositifs, non seulement structurent l'action collective, mais peuvent aussi être des outils d'exploration du nouveau, qui sera examinée ici en interrogeant leur capacité à configurer et opérationnaliser une stratégie et une action collectives en voie de constitution.

Méthodologie de l'étude de cas - Une recherche intervention

La méthodologie choisie devait permettre cette exploration fine d'un système d'action collective en construction. C'est pourquoi, tout en optant pour la méthode des cas (Eisenhardt, 1989), nous avons eu recours à une démarche qualitative « compréhensive » (Dumez, 2013) fondée sur une recherche intervention (Moison, 1984) permettant une interaction forte avec les acteurs, appelés à réagir aux analyses et outils proposés. Le biais qui pourrait résulter de cette forte interaction (y compris avec le commanditaire) est contrôlé notamment par des processus de validation croisés et collectifs des analyses, tant au niveau national que territorial... Une telle démarche permet aussi un accès aux détails des réalités des processus, sur le terrain, aux stratégies « en travaux », dans l'esprit de l'approche processuelle de la stratégie (Mintzberg et Waters, 1985) et du courant « strategy as practice » (Golsorkhi, 2006)

Nous avons ainsi travaillé pendant deux ans pour la DATAR², en 2011 et 2012, avec deux cabinets de consultants (Kurt Salmon, Edater), d'abord pour l'assister dans la préparation de l'évaluation 2012 de la politique des pôles de compétitivité, puis pour examiner la question de l'interaction de cette politique avec les systèmes territoriaux d'innovation. Cette thématique fut étudiée sur les cas de trois régions contrastées, volontaires (Aquitaine, Rhône Alpes, Nord-Pas de Calais). 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 et les discussions avec les consultants qui en étaient chargés.

² Entité en charge, notamment, du pilotage de la politique des pôles de compétitivité

Nous avons eu accès à de nombreux documents, dont certains confidentiels : plans stratégiques, tableaux de bord, compte rendus de réunion, résultats détaillés de l'évaluation 2008 des pôles de compétitivité, premiers constats faits en parallèle par l'évaluation 2012, travaux de l'Observatoire des pôles de compétitivité³. Des entretiens ont été menés avec six acteurs centraux ayant promu et piloté les stratégies, à la DATAR et à la DGCIS (Direction Générale de la Compétitivité de l'Industrie et des Services) et, dans chaque région, avec une quarantaine d'acteurs de l'innovation. Pour le Nord-Pas de Calais : préfecture de région, directions ministérielles déconcentrées, services du conseil régional et de Lille Métropole, Oséo, Chambres de Commerce et d'Industrie -CCI-, Agence de développement et d'innovation, directeurs de clusters, responsables de plates-formes technologiques et d'incubateurs, société de transferts de technologies, directeurs de laboratoires de recherche, responsable du Pôle de Recherche et d'Enseignement Supérieur (PRES). Ces acteurs ont été sélectionnés, avec l'aide des représentants de l'Etat déconcentré, pour reconstituer en particulier l'historique des interactions au sein de cinq « filières » contrastées (Santé, Textiles, Numérique, Images, Eco-activités). Chaque entretien, complété selon les cas par des visites des installations techniques, a duré au moins deux heures. Les entretiens, menés ensemble par les deux chercheurs, pour pouvoir confronter ensuite leurs interprétations, ont donné lieu à des synthèses par filière, dont la validation par les acteurs concernés a permis des approfondissements⁴. La monographie finale rédigée sur la région, qui constituait la synthèse de ces travaux, et, sur cette base, suggérait des voies de transformation, a elle-même été discutée avec les acteurs publics « transversaux » (Conseil régional notamment) et ensuite largement diffusée aux acteurs régionaux, avant d'alimenter les débats avec les acteurs nationaux (DATAR, DGCIS, Association des Régions de France- ARF).

Les systèmes territoriaux d'innovation : une coordination problématique

L'étude empirique qui est présentée maintenant et sert de support à nos interrogations générales vise donc dans un premier temps à analyser la constitution progressive de politiques publiques de soutien aux systèmes territoriaux d'innovation, incarnées par différents dispositifs – notamment celui des « pôles de compétitivité »-, puis à en caractériser les éventuelles difficultés de coordination et leurs sources. On verra en particulier que c'est la dynamique même de production des différentes politiques publiques, caractérisée par l'instabilité et la prolifération, qui est à l'origine de ces phénomènes. Dans un deuxième temps on examinera différents remèdes envisagés par les acteurs, avant de suggérer que des dispositifs adéquats pourraient contribuer non seulement à une coordination efficace et apaisée, mais surtout devenir le support de la formulation progressive d'une action collective.

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

De longue date on a pu observer la formation spontanée de « clusters » sources d'innovation et de développement économique. De nombreux états ont misé sur cet « effet cluster » en développant des politiques volontaristes de création de clusters. L'Etat français l'a fait en 2004 en suscitant des « pôles de compétitivité », clusters bénéficiant de son label et de son soutien financier pour faire travailler ensemble, notamment sur des projets de recherche

³ structure d'échange et de réflexion entre praticiens et chercheurs, sur les clusters (2007-2013)

⁴ Le contexte, sensible, ne permettait pas d'enregistrer les entretiens (ce texte ne comporte donc pas de verbatims)

collaborative, entreprises de toute taille, organismes de formation et laboratoires publics d'un territoire donné.

Mais ces pôles ne sont pas nés sur une terre vierge et semblaient se surajouter à un système déjà fort riche, où étaient apparus au fil du temps, à côté de l'Etat et des collectivités territoriales, une impressionnante diversité d'acteurs publics et privés, dédiés au développement économique local et à l'innovation (outre le réseau des CCI, des agences régionales ou départementales, des acteurs spécialistes du transfert et de la valorisation, des associations professionnelles, des parcs technologiques montés par les villes, des incubateurs, par exemple) ainsi que des réseaux de coopération, des « clubs », créés par des entreprises. L'interrogation sur l'efficacité de cette myriade d'acteurs avait d'ailleurs déjà été soulevée dans divers rapports⁵. En outre le système d'enseignement supérieur et de recherche (ESR), partie prenante importante du système d'innovation, paraît lui-même d'une complexité grandissante que les Assises de l'ESR de 2012 ont dénoncée à l'envi, et les attendus de la loi qui s'est ensuite inspirée de ces travaux mettent largement en avant les objectifs de simplification ou de coordination.

L'Etat lui-même soutenait déjà certaines composantes de ces systèmes territoriaux d'innovation, par l'intermédiaire de la DATAR, déjà mentionnée, ou via les directions déconcentrées de ses différents ministères⁶. Avec les lois de décentralisation, il y avait eu aussi une intervention croissante des collectivités territoriales, les conseils régionaux se voyant en particulier attribuer à partir de 2004 un rôle de coordonnateurs, en liaison avec le préfet de région, pour l'élaboration, avec tous les acteurs concernés, de Schémas Régionaux de Développement Economique, puis, à la demande de la Commission européenne, de Schémas Régionaux d'Innovation. A cela s'ajoutait la montée en puissance des Régions dans la structuration du système d'enseignement supérieur et de recherche, via des Schémas Régionaux impliquant également des agglomérations, qui apportent aussi leur soutien aux universités.

Le dispositif des pôles de compétitivité : un rôle nouveau, une initiative bien coordonnée ?

Quel était, à l'origine, l'apport attendu des nouveaux clusters qu'étaient les pôles de compétitivité ? Leur spécificité était de se concentrer sur la R&D collaborative en faisant co-construire des projets de recherche par des laboratoires publics et des entreprises, en sélectionnant les meilleurs, auxquels il apportait son label avant de les proposer aux financeurs : l'Etat central lui-même, mais aussi l'ANR, Oséo et les diverses collectivités territoriales. Ils étaient aussi censés visibiliser, en particulier à l'international, les points forts de la région ou de la France tout entière.

A l'occasion de la création des pôles, l'Etat central avait regroupé les fonds de soutien à l'innovation dispersés dans les ministères en un Fond Unique Interministériel (FUI), fonds exclusivement consacré aux projets labellisés par les pôles. La politique des pôles (fixation des missions, évaluation des résultats, labellisations et dé-labellisations) était elle-même interministérielle, avec un co-pilotage par le ministère de l'Economie et des Finances et la DATAR. Dans l'esprit de la décentralisation les Régions ont été appelées à participer à

⁵ voir par exemple (IGAENR-IGF, 2007)

⁶ En particulier les DIRECCTE (Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi), dépendant du ministère chargé de l'industrie, et les DRRT (Direction Régionale de la Recherche et de la Technologie), sous tutelle du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

l'élaboration des contrats d'objectifs des pôles, - et même ensuite à les cosigner -, d'autant qu'elles étaient déjà impliquées dans le financement des projets des pôles et de leurs coûts de fonctionnement. La circulaire qui, suite à l'évaluation de 2012, a organisé la phase 3 de la politique des Pôles a d'ailleurs créé un Comité de pilotage de la Politique des Pôles fonctionnant en lien avec l'ARF. Bref, des efforts importants de coordination des acteurs de l'Etat et des Régions ont donc été consentis à différents niveaux.

Malgré l'intérêt des acteurs pour le nouveau dispositif et ces efforts, visant à instaurer un fonctionnement plus harmonieux entre ministères, mais aussi entre Etat et collectivités territoriales, un sentiment de complexité, et des ambiguïtés de positionnement des pôles, sont progressivement apparus, ouvrant la porte aux critiques classiques d'inefficacité du système d'ensemble. Nous allons effectivement 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 : abandon de l'idée d'un petit nombre de pôles bien localisés et apparition de recouvrement des rôles avec les autres entités du système.

Une évolution des doctrines stratégiques : des pôles plus ou moins « locaux » ?

La naissance même des pôles de compétitivité a été marquée par une ambiguïté fondamentale : la politique imaginée par l'Etat était de susciter l'apparition d'une quinzaine de champions nationaux, atteignant une masse critique, alors qu'au final, devant l'afflux inattendu des candidatures, fortement soutenues politiquement par les élus de régions en concurrence entre elles, on a labellisé un grand nombre de pôles (en distinguant toutefois trois niveaux de label : pôles mondiaux, à vocation mondiale et nationaux). Un débat a persisté sur ce choix. Lors de la deuxième évaluation périodique de la politique des pôles, lancée par l'Etat en 2012, il a même été suggéré que l'Etat 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 que l'on trouve plusieurs pôles de thématiques voisines dans des régions différentes (aéronautique en Ile de France et en Midi-Pyrénées, mer en Bretagne et en PACA, agro-alimentaire un peu partout...). Des encouragements à la coopération, à « l'inter-clustering » (projets labellisés en commun par exemple), valables également pour des thématiques complémentaires (TIC et santé...), se sont multipliés, avec parfois désignation d'un pôle « chef de file » (cas de la thématique de l'eau).

Parallèlement, le lien entre pôles et régions s'est aussi complexifié du fait que de nombreux pôles ont été amenés à chercher des entreprises adhérentes, ou des compétences de recherche qui leur manquaient, dans d'autres régions, certains couvrant ainsi de vastes territoires. Du coup, certains pôles commencent à prendre les traits d'un « réseau » et sont obligés d'inventer des modalités nouvelles de fonctionnement (correspondants du pôle répartis dans plusieurs départements et fonctionnant eux-mêmes en réseau, mobilité de certains équipements structurants,...).

L'insertion locale problématique d'un dispositif public national : des recouvrements de rôles avec 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 sur les mêmes territoires, provoquant inévitablement des recouvrements et frottements divers.

Les pôles de compétitivité, on l'a dit, ne naissent pas sur une terre vierge. Au départ les projets de pôles ont souvent été poussés et portés par des entités existantes (associations, clubs d'industriels...) qui avaient des rôles plus larges que le développement de la R&D collaborative, ou dont en tout cas ce n'était pas la priorité, mais qui auraient pu peut-être « abriter » les pôles de compétitivité naissants. Mais les pôles de compétitivité devaient, selon l'Etat, être autonomes par rapport aux entités « mères », 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 que, progressivement, pour des raisons que nous examinerons plus loin, les rôles des pôles se sont élargis bien au-delà de la R&D.

Nous avons également constaté que d'autres recouvrements ont pu être sources de difficultés ressenties par les acteurs : d'autres clusters, les « grappes d'entreprises », clusters plus petits et localisés que les pôles, sont nés en effet 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 il était apprécié, dans l'appel d'offres, qu'elles établissent des contacts avec la recherche. Or la qualité de « grappe », gage de reconnaissance par l'Etat central a pu être donnée dans certains cas à des structures « mères » d'un pôle, ou à des clusters initiés par la Région ou par un département, et opérant sur des thématiques identiques à celle du pôle. Dans cette constellation de clusters on trouve ainsi des entités labellisées par les Régions qui sont aussi labellisées pôles de compétitivité ou grappes, ou, inversement, des clusters de statuts différents mais qui ont une racine historique, souvent fort ancienne, commune.

On conçoit que ce paysage touffu, et en outre évolutif au gré des initiatives des différentes directions ministérielles ou des collectivités territoriales, ait pu susciter quelques incompréhensions, exacerbées, le cas échéant, comme en Rhône-Alpes, par les concurrences politiques classiques entre collectivités territoriales (région et département par exemple). Mais derrière cette complexité ressentie, peut-on identifier des sources objectives d'inefficacité et en mesurer les conséquences ?

Résultats et discussion : comment améliorer la coordination d'un système complexe?

Pourquoi vouloir améliorer la coordination du système complexe d'acteurs qui soutiennent l'innovation des entreprises sur un territoire ? Cette question, sur un plan théorique, renvoie à l'abondante littérature sur les « systèmes régionaux d'innovation », concept non stabilisé, mais qui a été suscité par un constat assez général selon lequel l'innovation est un processus territorialisé, stimulé par les ressources localement ancrées et le contexte social et institutionnel dans lequel elle se développe (Doloreux et Bitard, 2005). La nature des articulations entre les différents acteurs, et la fluidité de leur coordination, deviennent, dans cette optique, une ressource du processus d'innovation. Peut-on, alors, mesurer empiriquement l'efficacité de ces processus de coordination ?

La recherche-intervention que nous avons menée nous a permis de constater qu'il est difficile d'objectiver la « performance » économique globale d'un système de soutien à l'innovation constitué de multiples acteurs, dispositifs, institutions. Cette performance, en toute rigueur, devrait s'évaluer sur les mises effectives sur le marché de produits et services innovants, et leurs conséquences sur la croissance et l'emploi. Or on sait déjà la difficulté méthodologique

à évaluer les impacts d'une politique de cluster, voire d'un cluster pris isolément. Ceux-ci ne peuvent en effet être mis en évidence que sur une longue durée, et il est en outre difficile de déterminer « l'imputabilité » des résultats, c'est-à-dire le rôle de la politique publique dans les résultats économiques observés (Gallié, Glaser, Lefebvre et al., 2012). Ces difficultés sont décuplées dans le cas présent, du fait que plusieurs politiques publiques peuvent concourir ensemble à la performance économique du territoire.

Nous nous intéresserons ici uniquement aux conséquences organisationnelles qualitatives de la complexification, et à deux problèmes principaux, sources potentielles de non performance, qui nous semblent ressortir des discours des acteurs et de nos observations de terrain :

- la coordination entre les structures est compliquée par leur nombre, le flou ou le recouvrement de leurs attributions, et l'instabilité du système d'ensemble. D'où des conflits entre les responsables de ces structures⁷, un sentiment de concurrence par rapport à l'adhésion des entreprises, ou à l'obtention des fonds et des soutiens politiques locaux, et une efficacité inévitablement réduite ;
- cette situation de concurrence/conflit entre structures proches, même quand elle n'est pas dramatique, a pour conséquence une difficulté à faire converger des stratégies qui devraient pourtant être complémentaires, et à en organiser le pilotage au niveau des acteurs publics bailleurs de fonds (Région notamment).

Ces problèmes sont ressentis de façon quelque peu différente selon les acteurs : responsables de clusters et bailleurs de fonds publics ne subissent pas les mêmes contraintes et n'ont pas les mêmes attentes. De plus, ne nous cachons pas que certains acteurs tirent parti de cette complexité pour cloisonner leurs interlocuteurs et, en évitant une vision trop intégrée, obtenir davantage de ressources.

Néanmoins, des propositions de réformes sont régulièrement énoncées par les acteurs publics, ou par les responsables de clusters, pour remédier aux problèmes évoqués, grâce en particulier à :

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

Nous avons examiné les différents types de « remèdes » ainsi proposés par les acteurs pour mieux coordonner les stratégies et les dispositifs, et procédé à une analyse comparative de ces remèdes. Nous avons par ailleurs proposé nous-mêmes un dispositif de coordination, que nous évoquerons ensuite.

Fusionner les clusters ?

Si l'on veut transformer le système, la méthode a priori la plus simple, et la plus fréquemment évoquée, consiste à diminuer le nombre de « structures ». Cette idée a inspiré un certain nombre de réformes publiques récentes. Par exemple, dans le cadre de la REATE (Réforme de l'Administration territoriale de l'Etat) menée en 2008 (Wassim, 2010), vingt-trois directions régionales ont été regroupées en huit structures seulement. Le réseau des CCI a quant à lui fait l'objet d'une réorganisation en supprimant de nombreuses CCI ou en les transformant en simples antennes de la CCI régionale. On peut noter aussi des fusions entre des agences territoriales chargées de l'innovation et du développement économique. Ce

⁷ Quand, par exemple, ils sollicitent les mêmes entreprises pour la participation à un salon international

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 dans les années 90, avec souvent, à la clé, des déceptions identiques à ce qui avait été observé dans le privé.

Une tentation pourrait donc être également de créer de gros clusters qui réuniraient, sur des thématiques englobantes, les fonctions des pôles de compétitivité, des grappes d'entreprise et des clusters régionaux. Cette idée, qui n'a pour l'instant pas été concrétisée, a été défendue par différents acteurs, locaux ou nationaux. Mais on peut douter de l'efficacité d'une telle solution car nous avons pu constater que ces clusters ne s'adressent pas aux mêmes publics, n'ont pas les mêmes compétences ni les mêmes modes opératoires. Certains acteurs ont ainsi souligné que les clusters qui sont initiés directement par des entreprises, sortes de clubs industriels informels au départ, jouent, de par leur culture pragmatique et « orientée business », un rôle d'aiguillon utile pour d'autres clusters d'initiative publique qui risqueraient de se bureaucratiser.

Spécialiser les rôles des différents clusters pour éviter les recouvrements?

Si l'on renonce à la fusion des clusters, une proposition alternative est souvent formulée : il suffirait de spécialiser les rôles *a priori*, en interdisant tout recouvrement de mission. Mais restreindre par exemple le rôle des pôles de compétitivité à la seule stimulation de la R&D collaborative présenterait, comme nous allons le voir, un certain nombre d'inconvénients, en particulier pour l'efficacité des services multiples rendus à leurs adhérents, et mettrait en péril, selon certains acteurs, leur équilibre financier.

De plus, au fur et à mesure que les pôles de compétitivité faisaient preuve de leur efficacité dans la mise en relation des acteurs, l'Etat 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 plates-formes technologiques, travaillé sur des cartographies de métiers, labellisé des PME auprès de réseaux de financeurs, contribué à l'animation de filières sélectionnées par les Etats 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'Etat-, 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 disponibles pour 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 arriver plus facilement à limiter à 50%, règle européenne, la part du financement public de leur fonctionnement sans augmenter les cotisations au-delà de ce qui est supportable pour une PME. Mais ces services peuvent alors concurrencer ceux offerts par les CCI, les cabinets de conseils, d'autres clusters, qui tous sollicitent plus ou moins les mêmes PME, et créer de nouveaux problèmes de confusion des rôles....

Spécialiser *a priori* les rôles des différents types d'acteurs semble donc devenir de plus en plus difficile. On voit en particulier que les stratégies de développement des pôles se

construisent progressivement et évoluent au fil du temps, non seulement parce que la doctrine publique qui les porte au niveau national évolue elle-même au fil du temps, mais aussi parce que les responsables des pôles doivent naviguer entre les contraintes financières et réglementaires, tout en répondant aux attentes de leurs membres et des autres acteurs du territoire. En cela, ils font preuve d'une autonomie stratégique qui les pousse à « déborder du cadre » et à construire des trajectoires spécifiques qui ne découlent pas d'une simple mise en œuvre de la politique nationale.

Des analyses plus générales sur la difficile répartition des pouvoirs entre différents niveaux peuvent également être évoquées pour expliquer la délicate répartition des rôles *a priori* entre des acteurs dépendant de tutelles différentes. En particulier, l'analyse de John Agnew (Agnew, 2011) plaidant pour une « polyphonie », plus réaliste à ses yeux qu'une conception « dualiste », (c'est-à-dire fondée sur la séparation et l'opposition des pouvoirs) nous semble prendre acte de l'imbrication des pouvoirs et des responsabilités au sein des territoires, et de la division des tâches plus floue qu'elle entraîne, avec les conflits inévitables qui y sont attachés. De même, Daniel Béhar défend depuis longtemps la construction pour les territoires d'« agencements coopératifs », dont la configuration est variable selon les problématiques, et qui constituent une alternative plus riche à ses yeux que la répartition rigide a priori des compétences entre collectivités (Béhar, 2013).

En s'inspirant de cette philosophie de la « polyphonie », il semble donc intéressant d'analyser un dernier type de « solutions » aux problèmes soulevés par la complexification apparente des systèmes territoriaux d'innovation : les dispositifs de coordination, dont, comme nous allons le voir, certains existent déjà, sous différentes formes.

Des dispositifs de coordination qui s'institutionnalisent

On rencontre d'abord des coordinations informelles fondées sur les connaissances interpersonnelles⁸, soit au niveau des dirigeants des divers types de clusters, soit au niveau de leurs membres. Mais pour perdurer et amplifier leurs effets, elles doivent être soutenues par des dispositifs organisés. Ainsi, des responsables de cluster ou de l'Etat déconcentré organisent les relations et le partage des tâches grâce à différentes procédures : par exemple rencontres régulières entre des responsables de pôles et de grappes, contribuant à pacifier les relations, à faire circuler l'information ; organisation d'événements en commun ; adhésions gratuites pour des entreprises déjà adhérentes à un cluster avec qui on veut collaborer ; délégation par les clusters d'un territoire de certaines tâches, par exemple la prospection à l'international, à une Agence ou à une CCI ; signature de conventions de partenariat... Certains pôles de compétitivité ont parfois pris en charge eux-mêmes cette fonction de coordination sur un territoire pour les clusters de même thème.

Les dispositifs de coordination peuvent aussi s'ancrer plus solidement dans des institutions, créées par des acteurs du système, animateurs de structure, conseils régionaux... On peut citer l'exemple de l'intégration institutionnelle 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 maintenant 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 entre les trois entités a été institué.

⁸ Favorisées, comme nous l'avons vérifié, par des itinéraires professionnels qui ont permis à plusieurs des personnes rencontrées d'occuper successivement des postes dans les différentes entités à coordonner.

Un dispositif institutionnel plus ambitieux est celui des quinze « pôles d'excellence » mis en place par le Conseil Régional du Nord-Pas de Calais, qui ne sont en fait pas, malgré leur dénomination, des clusters mais des sortes de « conseils d'administration » de « filières » comme le disent les acteurs locaux, visant à fédérer et coordonner, sous la houlette de l' élu local le plus concerné par une filière⁹, tous les acteurs agissant sur cette filière. Cet élu, ainsi fortement impliqué, s'appuie sur une équipe d'animation du pôle d'excellence choisie par le Conseil Régional, souvent dans une structure déjà existante. Pour la filière santé ce fut, logiquement, le GIE intégré « EuraSanté ». Pour la filière « Textiles, mode, matériaux », ce fut une association professionnelle, 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 sur les textiles innovants.

Le Conseil Régional a aussi renforcé le dispositif des pôles d'excellence en choisissant des animateurs disposant, de par leur parcours antérieur, d'un vaste réseau personnel dans le système, et en leur faisant « cumuler » à dessein plusieurs responsabilités. Ainsi, le directeur du pôle d'excellence « Textiles, mode, matériaux » est aussi directeur du pôle de compétitivité et du Centre technique, tandis que le directeur de la grappe, qui avait des relations tendues avec le pôle de compétitivité, a été, lui, pour respecter un subtil équilibre, nommé responsable de la branche Textiles Techniques. De ce fait la complexité réelle du système Nord-Pas de Calais est, pour un « insider », moindre qu'elle ne paraît à un « outsider ».

Au total le système des pôles d'excellence a eu, selon les acteurs, des effets positifs sur la cohérence et la dynamique du système. Par exemple, l'un de ces pôles, composé de trois entités « rivales » dans le domaine de « l'image », a permis de mettre en réseau les différentes écoles qui y étaient rattachées et de coordonner les investissements entre les trois localités en forte concurrence (et de couleur politique différente), pour obtenir *in fine* un financement FEDER.

Instituer la coordination, produire la stratégie collective : une proposition à mettre à l'épreuve

En cohérence avec notre choix méthodologique de « recherche-intervention », et en nous inspirant notamment de l'exemple fécond du Nord-Pas de Calais, nous avons alors nous-mêmes proposé à la réflexion de nos interlocuteurs nationaux un nouveau dispositif institutionnel pour toutes les régions¹⁰, dispositif s'appuyant sur des outils de gestion également à créer.

Très schématiquement résumé, nous avons proposé la création de deux types d'instances agissant à deux niveaux différents :

⁹ Quand plusieurs collectivités sont en concurrence pour ce rôle on peut être amené à organiser une présidence tournante...

¹⁰ Le Nord-Pas de Calais est cela dit un cas particulièrement favorable, car c'est une région concentrée géographiquement, menacée de déclin, et où les acteurs ont développé un fort sentiment d'appartenance. Dans une vaste région hétérogène et relativement prospère, comme Rhône-Alpes, le nouveau dispositif serait évidemment plus difficile à mettre en place.

- Au niveau régional, un « comité de programmation stratégique », composé des financeurs, qui définirait les filières régionales pertinentes, arbitrerait sur les soutiens publics au fonctionnement des filières et 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 l'animation, en liaison avec l'Etat déconcentré, proche des réalités du terrain¹¹, et créerait les outils de consolidation du financement du fonctionnement des filières et clusters, de toutes provenances (subventions diverses et cotisations des entreprises...). Ces outils, nécessaires pour un pilotage global, font actuellement défaut, faute en particulier de nomenclatures comptables unifiées, comme nous avons pu le constater en tentant, dans le Nord-Pas de Calais, une consolidation thématique de toutes les formes d'aide aux différentes structures.

- Pour chaque filière, une équipe légère, sur le modèle des « pôles d'excellence », chargée d'animer chacune d'entre elles, en y proposant une rationalisation de la répartition des rôles entre acteurs 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 à qui seraient confiées les tâches d'animation.

Il est frappant de constater que cette proposition d'un nouveau dispositif a suscité, de la part des acteurs étatiques, les critiques classiques 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 un critère essentiel de complexité.

A nos yeux l'enjeu de ces dispositifs, qui n'ont pu être testés pour prouver leur efficacité, est a priori double :

- d'abord, ils mettent en place les outils de la coordination entre acteurs au sein d'une filière, ils permettent le partage des rôles vis-à-vis des entreprises, et évitent les « concurrences » stériles. Ils simplifient, pour les responsables de clusters des procédures administratives multiples, liées aux différentes sources de financement. Ils ouvrent la voie à la construction d'outils de pilotage consolidés pour les bailleurs de fonds publics, facilitant et clarifiant les arbitrages financiers.
- mais, plus fondamentalement, ils fabriquent des lieux, des « scènes », des procédures où se discute collectivement une stratégie du territoire, qui, de la simple concaténation des politiques publiques portées par l'Etat ou telle ou telle collectivité, peut ainsi devenir progressivement une stratégie intégrée.

C'est sur ce deuxième enjeu que nous voudrions conclure, car la seule question de la coordination nous semble souvent l'occulter.

¹¹ Nous avons pu constater de ce point de vue une bonne compréhension entre les DIRECCTE et les Conseils Régionaux dans une commune réticence vis-à-vis de certaines décisions du « centre » déconnectées du contexte local.

Conclusion : La construction simultanée de la formulation et du pilotage de l'action collective

La question de la coordination multi-niveaux des politiques publiques, étudiée sur le cas des systèmes territoriaux d'innovation, nous a ainsi amenés, à partir d'un diagnostic de « complexification » apparente et d'une interrogation sur l'efficacité du système, à caractériser d'abord l'origine de la situation constatée : nous avons mis en évidence non seulement la prolifération de politiques publiques ciblant des acteurs identiques, mais émanant de divers acteurs publics, à différents niveaux territoriaux, mais aussi leur instabilité consubstantielle, résultant d'une évolution des doctrines stratégiques au fil du temps. La concomitance de ces deux facteurs explique largement les éventuelles incohérences, conflits et difficultés de coordination constatées empiriquement.

Nous nous sommes ensuite posé la question de l'éventuelle inefficacité du système, en montrant que si celle-ci ne pouvait être démontrée en termes d'impacts sur les résultats finaux attendus des politiques, on pouvait en revanche mettre en question la performance des processus organisationnels. Nous avons donc caractérisé et analysé les diverses propositions qui sont énoncées voire mises en œuvre par les acteurs de terrain, en y adjoignant l'une des nôtres. Nous avons ainsi, au passage, argué qu'il peut y avoir à nos yeux de « bonnes » complexifications, thématique que nous avons développée par ailleurs (Fixari et Pallez, 2014).

Mais le point sur lequel nous voudrions mettre l'accent ici est différent : l'élaboration de procédures de coordination qui, à nos yeux, s'avèrent indispensables au pilotage de politiques multi-acteurs comme celles que nous avons évoquée, doit s'accompagner d'une évolution de la conception stratégique des politiques publiques, qui soit davantage apparentée à « la stratégie comme évolution guidée », avec une sélection des évolutions par le filtre d'une intention stratégique (Lovas et Ghoshal, 2000), plus qu'à une conception séquentielle et restrictive fondée sur la définition d'objectifs détaillés contractualisés, l'élaboration de programmes et l'évaluation périodique chiffrée des performances.

Il s'agirait de faire interagir les acteurs en continu (chemin faisant) sur des conceptions, des alternatives, de nouvelles idées, des résultats qualitatifs, plutôt que de les faire surplomber par un stratège et un contrôleur pointilleux, les interpellant périodiquement sur des chiffres définis a priori. En cela, la construction de dispositifs de coordination ne doit pas être vue comme limitée à ces objectifs de pilotage, mais les dispositifs doivent être conçus pour permettre de guider et d'encadrer ce processus continu de formulation stratégique collective. De tels dispositifs, capables de favoriser la conception progressive de stratégies collectives, tout en respectant les prérogatives institutionnelles d'acteurs (notamment d'élus), entre lesquels n'existent pas de relations hiérarchiques, n'ont rien d'irréalistes puisqu'ils ont déjà été documentés dans d'autres secteurs – les politiques publiques de transport collectif par exemple (cf Jammet 2010, déjà cité). Mais ce dernier exemple montre qu'ils nécessitent un réglage très fin des règles organisationnelles qui les régissent.

Ceci implique aussi une nouvelle conception de l'évaluation, avec des modalités favorisant, autant que la mesure de « résultats », la création d'une connaissance réflexive (Giddens, 1987) permettant l'interrogation en continu sur la pertinence des orientations stratégiques et l'émergence d'alternatives (Chanut, 2002).

La question des modalités de pilotage de l'action collective devient ainsi centrale pour permettre l'émergence progressive d'une stratégie publique qui peine à être formulée

précisément *ex ante* dans des systèmes d'acteurs aussi complexes (Paradeise et Thoenig, 2005), et dans le mouvement général vers une démocratie plus participative.

Références

Aggeri, F. (2014). "Qu'est-ce qu'un dispositif stratégique ? Éléments théoriques, méthodologiques et empiriques", *le Libellio*, vol. 10 n°1, p. 47-64.

Aggeri, F. et Labatut, J. (2014). "les métamorphoses de l'instrumentation gestionnaire- Une généalogie des approches par les instruments" in *L'instrumentation de l'action publique*, C. Halpern, L. P. et P. Le_Gales. SciencesPo les presses. Paris.

Agnew, J. (2011). "Dualisme contre polyphonie dans la gouvernance territoriale contemporaine" in *Gouverner les territoires : antagonismes et partenariats entre acteurs publics*, G. Bettoni. Comité pour l'histoire économique et financière de la France- IGPDE.

Aust, J. et Cret, B. (2012). "L'État entre retrait et réinvestissement des territoires ", *Revue française de sociologie*, (Vol. 53), 1/2012, p. 3-33.

Bache, I. et Flinders, M., Eds. (2004). *Multi-level governance*, Oxford University Press, Oxford.

Béhar, D. (2013). "Régions et métropoles : entre rivalités géopolitiques et agencements coopératifs", *Pouvoirs locaux*, I/2013, n° 96, pp. 42- 47.

Bocquet, R. et Mothe, C. (2009). "Gouvernance et performance des pôles de PME", *Revue Française de Gestion* vol. 35, n° 190, pp. 101-122.

Chanut, V. (2002). "L'évaluation : affaire d'Etat ou question d'organisation ?", *Politiques et management public*, Vol. 20, N°4- Numéro spécial "l'évaluation de l'action publique : pour quand?", pp. 1- 32.

Divay, G. r. et Paquin, S. p. (2013). "L'administration publique dans la gouvernance multiniveau infranationale : état de la question et perspectives", *Télescope*, vol. 19, n° 1, p. 1-24.

Doloreux, D. et Bitard, P. (2005). "Les systèmes régionaux d'innovation : discussion critique", *Géographie, Économie, Société* n° 7, pp 21-36.

Dumez, H. (2013). *Méthodologie de la recherche qualitative*, Vuibert, Paris.

Duran, P. et Thoenig, J. C. (1996). "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue française de sciences politiques*, 4, août 1996, pp.580-623.

- Durantou, G., Martin P., Mayer T., Mayneris F. (2007). *Les pôles de compétitivité: que peut-on en attendre ?*. Cepremap.
- Ehlinger, S., Perret, V. et Chabaud, D. (2007). "Quelle gouvernance pour les réseaux territorialisés d'organisations," *Revue Française de Gestion*, n° 170, pp. 155-171.
- Eisenhardt, K. M. (1989). "Building Theories from Case Study Research", *Academy of Management Review*, 14 (4), pp. 532-550.
- Faure, A. (2010). "Territoires/Territorialisation" in *Dictionnaire des politiques publiques*, L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet. Sciences Po- les Presses. Paris.
- Fixari, D. et Pallez, F. (2014). "Bonnes et mauvaises complexités : des illusions d'optique ? Le cas des écosystèmes d'innovation", *Gérer et Comprendre*, n° 116.
- Gallié, E.-P., Glaser, A., Lefebvre, P. et Pallez, F. (2012). "Evaluation moderne, évaluation modeste ? le cas des pôles de compétitivité français", *PMP*, n°29/4, pp. 573-590.
- Giddens, A. (1987). *La constitution de la société*, PUF, Paris, traduc. 1987.
- Golsorkhi, D. (2006). *La fabrique de la stratégie : une perspective multidimensionnelle*, Vuibert, Paris.
- Halpern, C., Lascoumes, P. et Le_Galès, P. (2014). *L'instrumentation de l'action publique*, SciencesPo- les Presses, paris.
- IGAENR-IGF (2007). *La valorisation de la recherche*.
- Jammet, A. (2010). *Recomposition institutionnelle des territoires et conduite de politiques : l'émergence d'une "mésogouvernance régionale"- Le cas des politiques de transports collectifs en Bretagne*. Ecole Doctorale : EOS ; spécialité : Sciences de gestion- Paris, Mines ParisTech. Thèse: 489 pages.
- Kitchener, M. (2003). "NPM Merger Mania. Lessons from an early case", *Public Management Review*, (1), n°5, pp 19-44.
- Lascoumes, P. et Le_Gales, P., Eds. (2004). *Gouverner par les instruments*, Sciences Po - Les Presses, Paris.
- Le_Galès, P. (2010). "Gouvernance" in *Dictionnaire des politiques publiques*, L. Boussaguet, J. S. et P. Ravinet. SciencesPo les Presses. Paris pp. 299-308.
- Lefebvre, F. (1996). "La déconcentration et l'administration territoriale de la République", *les Cahiers du CNFPT*, n° 49, p 43-51.
- Lefebvre, P. (2013). "Organising deliberate innovation in knowledge clusters: from accidental brokering to purposeful brokering processes", *International Journal of Technology Management*, Vol. 63, Nos. 3/4, pp.212 -243.

- Lindblom, C. E. (1959). "The Science of "Muddling Through"", *Public Administration Review*, 19, 2, 79-88.
- Lovas, B. et Ghoshal, S. (2000). "Strategy as guided evolution", *Strategic Management Journal*, n° 21, pp 875-896.
- Mintzberg, H. et Waters, J. (1985). "Of strategies, deliberate and emergent", *Strategic Management Journal*, 6, pp. 257-272.
- Moisdon, J.-C. (1984). "Recherche en gestion et intervention", *Revue Française de Gestion*.
- Moisdon, J.-C., Ed. (1997). *Du mode d'existence des outils de gestion*, Seli Arslan, Paris.
- Nakhla, M. (2013). *La régulation par les instruments*, Presses des Mines.
- Pallez, F., Fixari, D. et Lefebvre, P. (2014). "L'impact des réformes nationales, vu d'en bas" in *Réformes d'hier et réformes d'aujourd'hui. L'enseignement supérieur recomposé*, T. Chevaillier et C. Musselin. Presses Universitaires de Rennes. Rennes pp. 175-194.
- Paradeise, C. et Thoenig, J.-C. (2005). "Piloter la réforme de la recherche", *Futuribles*, n° 306, pp 21-40.
- Pasquier, R. (2010). "Politiques locales" in *Dictionnaire des politiques publiques*, L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet. Sciences Po- les Presses. Paris.
- Porter, M. E. et Stern, S. (2001). "Innovation : location matters", *MIT Sloan Management Review*, 42, n°4, p. 28-36.
- Provan, K. G. et Kenis, P. (2007). "Modes of network governance : structure, management, and effectiveness", *Journal of Public Administration Research and Theory*, n° 18, pp. 229-252.
- Rallet, A. et Torre, A., Eds. (2007). *Quelles proximités pour innover ?*, L'Harmattan, Paris.
- Wassim, K. (2010). " « La nouvelle organisation de l'Etat en région »", *Revue française d'administration publique*, 2010/4, n° 136, p. 1011-1022.