

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. 2014. hal-01062760v1

HAL Id: hal-01062760

https://minesparis-psl.hal.science/hal-01062760v1

Preprint submitted on 10 Sep 2014 (v1), last revised 13 Apr 2016 (v2)

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 écosystèmes territoriaux d'innovation

Par Daniel Fixari et Frédérique Pallez, professeurs Mines ParisTech

Mines ParisTech
CGS (Centre de Gestion Scientifique)
60 bd Saint-Michel
75006 Paris

Correspondance : frederique.pallez@mines-paristech.fr

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 appelés « écosystèmes d'innovation », 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 écosystèmes 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.

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

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 appelés « écosystèmes d'innovation », 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 écosystèmes 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.

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

En réponse à l'impérieuse nécessité de politiques de soutien aux « écosystèmes »[1] territoriaux d'innovation pour soutenir le 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 très vite que le déploiement de ces stratégies nécessite non seulement 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) , mais aussi une nécessaire mise en cohérence des objectifs stratégiques poursuivis par les différents acteurs, à tous les niveaux territoriaux.

On observe en effet que des exercices de réflexion stratégique sont conduits sur ces questions par les différentes composantes de l'Etat central, mais aussi au niveau des régions, départements et métropoles. Des dispositifs variés ont été mis en place par les uns et les autres pour soutenir, financer et structurer les actions liées aux écosystèmes d'innovation,

[1] Dénomination métaphorique couramment utilisée par les praticiens

sans forcément en penser la coordination a priori, alors qu'on est en face d'une action nécessairement multi-institutionnelle, s'adressant aux mêmes destinataires finaux, les entreprises. En outre, l'Europe poursuit elle-même des politiques incitatives dans ce domaine, et édicte par ailleurs des règles qui cadrent les interventions des acteurs publics.

Or le « mille-feuille» territorial français -Régions, Départements, Intercommunalités, Communes-, toujours vilipendé mais jamais encore vraiment simplifié, implique une complexe gouvernance multi-niveaux en lien avec un Etat lui-même déconcentré. Ceci tendrait, pour beaucoup, à rendre le système à la fois ingouvernable, coûteux et inefficace.

Comment, dans ces conditions, la convergence de ces stratégies publiques et la coordination des dispositifs est-elle assurée ? Comment assurer la performance d'un système complexe par construction ?

Le cas de la stratégie française de soutien des écosystèmes territoriaux d'innovation nous semble à cet égard emblématique, de par son extrême complexité apparente. Comme on le verra, ces écosystèmes ont en effet développé, au fil du temps, une grande biodiversité, dans un enchevêtrement complexe : divers types de clusters; établissements et réseaux d'enseignement supérieur et de recherche ; acteurs dédiés au développement économique, au financement de l'innovation, au transfert et à la valorisation… Ce thème est peu traité dans la littérature (économie géographique par exemple), qui s'intéresse surtout aux origines de « l'effet cluster » mais peu aux modalités de pilotage public et de coordination de ces politiques.

Cadre théorique

Ce questionnement, interrogeant la capacité d'un système complexe d'acteurs à mener une (ou des) stratégies cordonnées 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) (Fixari and Pallez 2010)(Pallez 2012).

Il prend acte, d'abord, des travaux, nombreux et anciens (depuis Lindblom), 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 » (Pasquier 2010)(Faure 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, peut garder aux yeux de certains chercheurs une place essentielle, voire renouvelée. Ce changement de positionnement de l'Etat central s'observe notamment en termes de contrôle et de normalisation (cf le phénomène de « déconcentralisation » (Lefebvre 1996)», qui marie déconcentration et centralisation), mais aussi, plus en amont, en termes d'impulsion et de cadrage des politiques publiques, par exemple via des procédures comme les appels à projets(Aust and Cret 2012).

Plus généralement, il semble admis que l'action publique est devenue une action collective multi-acteurs et multi-niveaux (Duran and Thoenig 1996; Bache and 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 ce terme maintenant largement utilisé (Divay and Paquin 2013)(LeGalès 2010).Mais au-delà de l'explicitation de l'éventail des phénomènes étudiés sous cette rubrique, 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'expliciter des principes de « méta-gouvernance », « …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 », renvoie à une préoccupation ancienne de la recherche en gestion et de la sociologie de l'action publique, qui, partant d'une analyse de la production, des usages et des effets des instruments de gestion, a progressivement élargi ses analyses, dans une perspective foucaldienne aux dispositifs de gestion ou d'action stratégique (Moisdon 1997)(Lascoumes and Gales 2004)(Nakhla 2013)(Jammet 2010)(Aggeri 2010). Sans qu'une définition précise et univoque s'attache à ce terme, les dispositifs sont compris, comme le rappelle 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 mis en place, pour coordonner ces différentes politiques.

C'est notamment cette idée que les instruments de gestion, et, plus généralement, les dispositifs, 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(Moisdon 1984)permettant une interaction forte avec les acteurs, appelés à réagir aux analyses et outils proposés. 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 and Waters 1985) et du courant « strategy as practice »(Golsorkhi 2006)

Nous avons ainsi travaillé pendant deux ans pour la DATAR[2], 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 écosystèmes régionaux d'innovation. On remarquera que ce deuxième volet manifestait ainsi, au niveau d'un acteur public national, la préoccupation concrète de la coordination des différentes politiques de cluster et d'innovation menées aussi bien au niveau national qu'au niveau territorial. Cette thématique fut étudiée sur

[2] Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, en charge, notamment, du pilotage de la politique des pôles de compétitivité

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.

Nous avons eu accès à de nombreux documents, plans stratégiques, tableaux de bord, compte rendus de réunion, résultats de l'évaluation 2008, et aux 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), ainsi que, dans chaque région, à une quarantaine d'acteurs de l'écosystème : préfecture de région, directions ministérielles déconcentrées, 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 plates-formes technologiques et d'incubateurs, directeurs de laboratoires de recherche, responsables de Pôles de Recherche et d'Enseignement Supérieur (PRES).

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 avions accès pour les trois régions étudiées, et sur les travaux de l'Observatoire des pôles de compétitivité[3]. En ce qui concerne les clusters soutenus par les régions nous avons eu un éclairage sur ceux de PACA, ayant été associés à leur évaluation.

Les éco-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 écosystèmes 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 posera la question des effets, sur la performance des écosystèmes, de ces problèmes de coordination, et 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'instabilité et la prolifération des politiques

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

De longue date on a pu observer la formation spontanée de « clusters », regroupements géographiques où se nouent des synergies entre acteurs, sources d'innovation et de développement économique, l'exemple le plus emblématique en étant la Silicon Valley. De nombreux Etats ont misé sur cet « effet cluster » en développant des politiques volontaristes de création de clusters. La France l'a fait en 2004, suite en particulier aux rapports de la DATAR (DATAR 2004) et de Christian Blanc(Blanc 2004), en suscitant des « pôles de

[3]voir http://observatoirepc.org/

compétitivité », clusters bénéficiant de son label et de son soutien financier pour faire travailler ensemble, notamment sur des projets de recherche 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 écosystème déjà fort riche, où étaient apparus au fil du temps, à côté de l'Etat et des Collectivités Territoriales, une impressionnante biodiversité d'acteurs publics et privés, dédiés au développement économique local et à l'innovation (outre le réseau des Chambres consulaires, 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 rapports[4]. 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 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[5]mettent largement en avant les objectifs de simplification ou de coordination.

L'Etat lui-même soutenait déjà ces écosystèmes, par l'intermédiaire de la DATAR, déjà mentionnée, ou via les directions déconcentrées de ses différents ministères[6]. Avec les lois de décentralisation, il y avait eu aussi une intervention croissante des collectivités territoriales dans l'écosystème, 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[7], de Schémas Régionaux de Développement Economique (SRDE), puis, à la demande de la Commission européenne, de Stratégies (ou Schémas) Régionaux d'Innovation (SRI). 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 (SRESR), impliquant également des agglomérations, qui apportent aussi leur soutien aux universités (Fixari and Pallez 2010).

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

Quel était, à l'origine, l'apport attendu, pour l'écosystème, des 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, 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, rendant ainsi plus lisibles et attractifs les écosystèmes pour un œil extérieur.

[4] voir par exemple (IGAENR-IGF 2007)

[5]Un des quatre objectifs poursuivis par le projet de loi, selon l'exposé des motifs officiel, est de "renforcer la coopération entre tous les acteurs » et de« réduire la complexité institutionnelle"

[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

[7] En Nord-Pas de Calais, par exemple, cela représentait près de 800 personnes assistant aux Conférences plénières organisées sur le sujet.

A l'occasion de la création des pôles l'Etat central avait d'ailleurs procédé à une simplification importante en regroupant les fonds dispersés dans les ministères en un Fond 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 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 l'élaboration des contrats d'objectifs des pôles, - et même ensuite à les co-signer -, d'autant 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 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 entrainé deux phénomènes: abandon de l'idée d'un petit nombre de pôles bien localisés et apparition de recouvrement des rôles avec les autres entités de l'écosystème.
On notera au passage que ces phénomènes de « tâtonnement stratégique » et de superposition de politiques ne sont en rien spécifiques à la politique publique française de clusters, mais constituent une caractéristique générale des politiques publiques.

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

Si l'on fait un retour sur la naissance même des pôles de compétitivité on note qu'elle a été marquée par une ambigüité 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, 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 déposés en commun par exemple), valables également pour des thématiques complémentaires (TIC et santé…), ont dû être faits, avec parfois désignation d'un pôle « chef de file » (cas de 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 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 (le « grand Ouest »), ou étant bipolaires province-Ile de France. Actuellement, 23 pôles sur 71 sont rattachés à deux régions au moins, et 10 à au moins trois régions. 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 naissaient pas sur une terre vierge. Au départ les projets de pôles ont souvent été poussés et portés par des entités existantes de l'écosystème (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 la gouvernance des pôles devait, selon l'Etat, 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 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'ils établissent des contacts avec la recherche. Etre sélectionné comme 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'Etat 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 les 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, souvent fort ancienne, commune, et parfois des dirigeants identiques. Par exemple, dans une autre région française, Provence Alpes Cote d'Azur (PACA), certains clusters régionaux, dénommés PRIDES[8] sont en même temps labellisés Pôles de Compétitivité, d'autres ont la qualité de « grappe ».

[8] Pôles Régionaux d'Innovation et de Développement Economique Solidaire

Quant à la région Nord Pas de Calais, bien que constituée de seulement deux départements, elle compte sept pôles de compétitivité, neuf grappes d'entreprise, -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).

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. Mais derrière cette complexité ressentie, peut-on identifier des sources objectives d'inefficacité et en mesurer les conséquences ?

Accroître la performance d'un système complexe : quelles voies ?

La recherche-intervention menée sur ces éco-systèmes territoriaux d'innovation nous a permis de constater qu'il est impossible de repérer un lien mécanique entre l'accroissement d'une « complexité », dont on n'a, de toute façon, pas d'indicateur objectif, et la « performance » d'un système constitué de multiples acteurs, dispositifs, institutions, qu'il est difficile de spécifier en termes objectifs et à trop court terme. En effet l'impact des politiques de soutien aux écosystèmes d'innovation et des dispositifs associés devrait en principe s'évaluer sur les mises effectives sur le marché de produits et services innovants, ce qui ne peut être mis en évidence que sur une longue durée, où toutes choses n'ont pas été égales par ailleurs…
Poser le problème dans ces termes généraux et mécanistes conduit donc à une impasse.

En revanche, si l'on s'intéresse aux conséquences organisationnelles de la complexification de ces éco-systèmes, deux problèmes principaux nous semblent ressortir des discours des acteurs :

- 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 structures, un sentiment de concurrence par rapport à l'obtention des fonds et des soutiens politiques locaux, à l'adhésion des entreprises, et une efficience 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 peuvent être documentés par des exemples précis que nous avons pu répertorier, mais leurs effets ne peuvent être quantifiés précisément en termes de performance économique. Par ailleurs, comme on le voit, la problématique est 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. Enfin, 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 et différentes initiatives ont été prises, par les acteurs publics (collectivités territoriales notamment), 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 développés ou 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 succinctement.

Fusionner les structures

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. C'est notamment le cas des DIRECCTE qui sont les interlocuteurs étatiques des clusters. Le réseau consulaire a quant à lui fait l'objet d'une réorganisation en supprimant de nombreuses CCI (chambres de commerce et d'industrie) 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 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, à la clé, des déceptions identiques sur les résultats obtenus à ce qui avait été observé dans le privé.

Dans le cas que nous étudions une tentation pourrait alors 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 une telle solution ne serait à nos yeux guère efficace, 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. En outre certains acteurs ont 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 structures, une proposition alternative est souvent formulée : pour mettre de l'ordre dans tout cela, il suffirait de spécialiser les rôles *a priori*, en interdisant tout recouvrement de mission. (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 restreindre par exemple le rôle des pôles à la seule stimulation de la R&D collaborative présenterait sans doute de graves inconvénients pour leur efficacité au service du développement et de leurs adhérents, voire, selon certains acteurs, mettrait 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'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, point crucial pour eux, 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 de l'écosystème, qui tous sollicitent plus ou moins les mêmes PME, et créer de nouveaux problèmes de confusion des rôles….

Enfin, suite à l'évaluation nationale des pôles de compétitivité effectuée en 2012, l'accent, dans la politique « 3.0 » qui ena résulté, 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 »), pour stimuler le passage du résultat de recherche à une véritable innovation, avec mise sur le marché.

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 (Lefebvre 2012)

Des analyses plus générales sur la difficile répartition des pouvoirs entre différents niveaux de gouvernance 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) de la gouvernance territoriale, nous semble prendre acte de l'imbrication des pouvoirs et des responsabilités, 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, en matière de gouvernance territoriale, la construction 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

éco-systèmes territoriaux : les dispositifs de coordination, dont, comme nous allons le voir, certains existent déjà, sous différentes formes.

Des dispositifs de coordination informels, organisationnels ou institutionnels ?

On rencontre d'abord des coordinations fondées sur les connaissances interpersonnelles[9], soit au niveau des dirigeants des divers types de clusters, soit au niveau de leurs membres. Mais l'informel et l'interpersonnel, pour perdurer et amplifier leurs 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 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, choix en commun de délégation de certaines tâches à une Agence[10] 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.

La 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 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 avec, en outre, une mutualisation de fonctions transversales et des 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, qui ne sont en fait 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. Le GIE « EuraSanté » déjà cité a logiquement été choisi comme pôle d'excellence de la filière Santé, son directeur étant le même. Un autre exemple est le pôle d'excellence « Textiles, mode, matériaux », 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 sur les textiles innovants. 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, lui, responsable de la branche Textiles Techniques. La coordination est ainsi construite à la fois par l'intégration des structures, et par les hommes, « cumulant » à dessein plusieurs responsabilités.

---

[9]De même les liens entre Etat déconcentré, Régions, communautés d'agglomération, peuvent passer par des personnes occupant successivement des postes dans ces différentes entités.

[10] 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.

[11] Terme pris ici dans un sens plus large que celui adopté par les Etats Généraux de l'Industrie.

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, et, en cohérence avec notre choix méthodologique de « recherche-intervention », nous en avons nous-mêmes proposé, en nous inspirant notamment de l'exemple du Nord Pas de Calais.

Instituer la coordination, produire une stratégie collective : un exemple

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

- Au niveau régional, un « comité de programmation stratégique », composé des financeurs (Collectivités territoriales, Etat, CCI…), 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 le secrétariat permanent du dispositif, en liaison avec l'Etat déconcentré, proche des réalités du terrain[12], et créerait les outils de consolidation du financement du fonctionnement des filières et clusters, de toutes provenances (DIRECCTE, 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", chargée d'animer chacune d'entre elles, en y 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 à qui 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 notamment un regroupement des circuits de financement des clusters et une contractualisation unique, ce qui constituerait une simplification administrative notable pour les responsables de clusters.

Il est frappant de constater que ces propositions de nouveaux dispositifs ont suscité les critiques classiques en la matière : instituer des instances de coordination alourdirait à l'excès

[12]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.

le système, surtout si l'on créait de nouvelles structures juridiques, le nombre absolu de telles structures semblant un critère essentiel de complexité[13].

A nos yeux l'enjeu de ces dispositifs est pourtant double :

- bien évidemment, ils mettent en place les outils de la coordination : entre acteurs de l'innovation et du développement économique, au sein d'une filière, ils permettent le partage des rôles vis-à-vis des entreprises, et évitant les « concurrences » stériles. Ils simplifient, pour certains acteurs (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.

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 éco-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 politique 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, ainsi que le « sentiment de complexité » exprimé par les acteurs de terrain.

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, montré qu'il peut y avoir à nos yeux de « bonnes » complexifications, thématique que nous avons développée par ailleurs (Fixari and 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

[13]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".

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 and 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 plus de faire interagir les acteurs en continu (chemin faisant) sur des conceptions, des alternatives, de nouvelles idées, des résultats qualitatifs, 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 à 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 and Thoenig 2005), et dans le mouvement général vers une démocratie plus participative.

Références

Aggeri, F. (2010). Régénérer les cadres de la stratégie,
Mise en dispositif et exploration de nouveaux espaces d'action stratégiques
, Paris Dauphine. Dossier pour l'obtention du diplôme
d'Habilitation à Diriger des Recherches

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

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

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

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

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

DATAR (2004). "La France, puissance industrielle. Une nouvelle politique industrielle par les territoires ".

Divay, G. r. and 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.

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

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

Eisenhardt, K. M. (1989). "Building Theories from Case Study Research." Academy of Management Review**14 (4)**: pp. 532-550.

Faure, A. (2010). Territoires/Territorialisation. Dictionnaire des politiques publiques. L. Boussaguet, S. Jacquot and P. Ravinet. Paris, Sciences Po- les Presses.

Fixari, D. and Pallez, F. (2010). "La recherche et l'enseignement supérieur, un enjeu dans la bataille économique des territoires." Réalités industrielles.

Fixari, D. and Pallez, F. (2014). "Bonnes et mauvaises complexités : des illusions d'optique ?
Le cas des écosystèmes d'innovation." Gérer et Comprendre(n° 115).

Giddens, A. (1987). La constitution de la société. Paris, traduc. 1987, PUF.

Golsorkhi, D. (2006). La fabrique de la stratégie : une perspective multidimensionnelle. Paris, Vuibert.

IGAENR-IGF (2007). La valorisation de la recherche.

Jammet, A. (2010). Recomposition institutionnelle des territoires et conduite de politiques : l'émergence d'une "méso-gouvernance 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. and Le Gales, P. , Eds. (2004). Gouverner par les instruments. Paris, Sciences Po - Les Presses.

Lefebvre, P. (2012). Organised clusters evolutions :
from cluster life-cycle approaches to the action trajectories approach. 7th international Seminar on Regional Innovation Policies. Porto (Portugal), **:** 41 pages.

LeGalès, P. (2010). Gouvernance. Dictionnaire des politiques publiques. L. Boussaguet, J. S. and P. Ravinet. Paris, SciencesPo les Presses**:** pp. 299-308.

Lovas, B. and Ghoshal, S. (2000). "Strategy as guided evolution." Strategic Management Journal(n° 21): pp 875-896.

Mintzberg, H. and 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. Paris, Seli Arslan.

Nakhla, M. (2013). La régulation par les instruments, Presses des Mines.

Pallez, F. (2012). Universités : L'impact des réformes nationales vu d'en bas. Actes du Troisième colloque international du RESUP-Third International RESUP Conference, Paris.

Paradeise, C. and Thoenig, J.-C. (2005). "Piloter la réforme de la recherche." Futuribles(n° 306): pp 21-40.

Pasquier, R. (2010). Politiques locales. Dictionnaire des politiques publiques. L. Boussaguet, S. Jacquot and P. Ravinet. Paris, Sciences Po- les Presses.

Wassim, K. (2010). " « La nouvelle organisation de l'Etat en région »." Revue française d'administration publique**2010/4**(n° 136): p. 1011-1022.