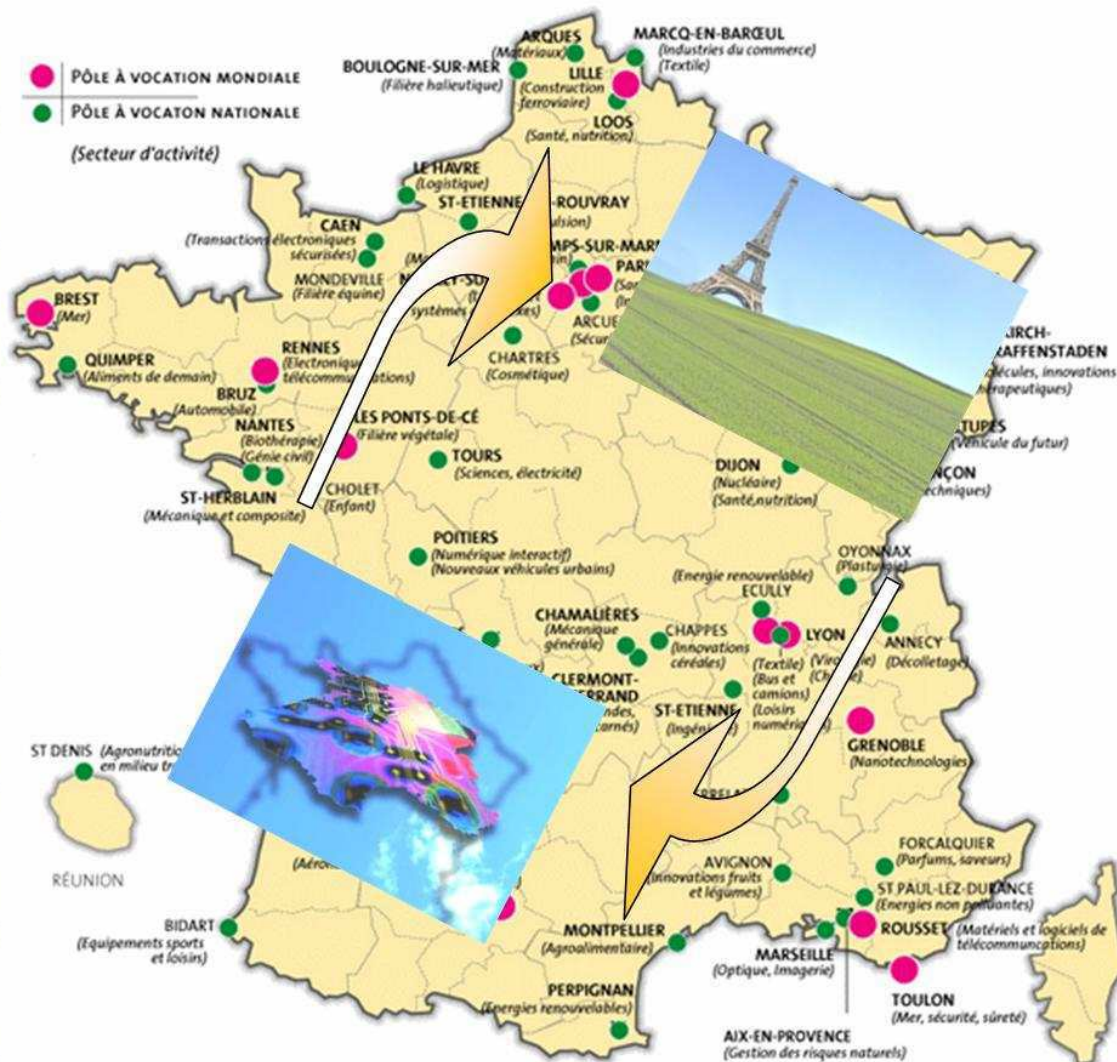


PROJET DE RECHERCHE

LA REMISE EN CAUSE DES FONDEMENTS DE L'AMÉNAGEMENT DU
TERRITOIRE « À LA FRANÇAISE » PAR LE CONCEPT DE « PÔLE DE
COMPÉTITIVITÉ » (AU SENS DE LA DIACT)

Quel rôle pour les territoires dans cette nouvelle politique engagée par l'État ?

Directeur de recherche : M. Carrière



BEAUPIED Nicolas
Mai 2007

Master 2 Recherche / Magistère 3
Département Aménagement (EPUT)
Maison des Sciences de l'Homme

<i>PROJET DE RECHERCHE</i>

**LA REMISE EN CAUSE DES FONDEMENTS DE L'AMENAGEMENT DU
TERRITOIRE « A LA FRANÇAISE » PAR LE CONCEPT DE « POLE DE
COMPETITIVITE » (AU SENS DE LA DIACT)**

***Quel rôle pour les territoires dans cette
nouvelle politique engagée par l'Etat ?***

Directeur de recherche : M. Carrière

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à remercier chaleureusement **M. CARRIERE**, enseignant-chercheur au Département Aménagement de l'EPUT et tuteur de ce mémoire, pour son aide de tous les instants.

Merci également à **M. DEMAZIERE**, lui-même enseignant-chercheur au Département Aménagement, pour ses conseils précieux.

Pour mener à bien ce travail de recherche, la rencontre de certains acteurs m'a permis de récolter les éléments essentiels au développement de l'étude. C'est pour cette raison que je tiens à remercier vivement :

→ **Mme BLANCHET**, chargée de mission FEDER au sein de la préfecture d'Indre-et-Loire ;

→ **M. BLONDEL**, ancien étudiant du Département Aménagement ;

→ **M. LEDOUX**, responsable de l'antenne départementale de la Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) - Sarthe ;

→ **M. MAILHOT**, chargé de mission « pôles de compétitivité » au sein du Secrétariat Général pour les Affaires Régionales (SGAR) - Pays de la Loire ;

→ **Mme ROUSSEAU**, chargée d'affaires à l'Agence de Développement Economique du Mans (ADEMA) ;

→ **M. VELE**, directeur du pôle « Végépolys ».

INTRODUCTION

De nombreux ouvrages ont été ces dernières années consacrées à l'aménagement du territoire et à son évolution. Très ancré dans une tradition française, ce champ d'actions est pour beaucoup à la fois « un art, une politique et une discipline » qui fait naître de multiples débats tant sur le fond que sur la forme. Les principales composantes de l'aménagement du territoire sont elles-mêmes en perpétuelle évolution : l'histoire, la géographie, les institutions et l'économie. Pour Jean-Louis Guigou, l'économie semble être aujourd'hui le paramètre le plus influent de la teneur des politiques publiques, auxquelles le domaine de l'aménagement du territoire est intimement attaché (Alvergne, Taulelle, 2002). « Il y a tant à dire sur la puissance de l'économie, capable de modeler la répartition des hommes et des activités, sur les dynamiques économiques que les acteurs publics sont capables de juguler. » Il souligne que l'aménagement est devenu une dimension de la politique économique, et de ce point de vue, que les méthodes et les outils se sont profondément transformés. Ainsi, dans un contexte de mondialisation de l'économie, on ne peut pas s'étonner de voir la planification territoriale française être à l'aube de profondes mutations. Ce constat nous conduit directement au sujet de ce travail de recherche qui sera développé tout au long de ce mémoire : les fondements de l'aménagement du territoire « à la française », sont-ils compatibles avec la notion de compétitivité, encouragée depuis peu par l'Etat ?

En abordant cette question et plus généralement le thème de l'évolution du modèle français d'aménagement, il est important de comprendre qu'une véritable spécificité française s'est affirmée en matière de planification spatiale. En effet, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, l'aménagement du territoire « à la française » s'est construit en se basant sur des principes fondamentaux qui ont évolué au fil des ans. Basée sur la notion de solidarité territoriale, la planification spatiale était bien souvent comparée à une politique d'organisation et de redistribution des richesses sur l'ensemble du territoire. Or ces dernières années, les mutations économiques ont accéléré le processus évolutif et ont amené les pouvoirs publics français à repenser l'aménagement du territoire. Le problème général de cette étude évoque en particulier la mise en place par l'Etat d'un nouveau programme industriel reposant sur la notion de compétitivité.

La recherche doit effectivement aboutir à une réponse précise, suscitée par une question précise. Ainsi, à travers le rôle des collectivités territoriales, l'étude sera plus spécifiquement axée sur le concept de « pôles de compétitivité. » Sera abordée la remise en cause des fondements de l'aménagement du territoire « à la française » par l'affirmation des *clusters* (autre nom donné aux pôles de compétitivité) : quel rôle pour les territoires dans cette nouvelle politique d'aménagement engagée par l'Etat ? La politique des pôles, engagée par l'Etat en 2004, est un des symboles de l'arrivée de la notion de compétitivité en France. On peut considérer cette évolution comme une véritable rupture qui détermine une nouvelle façon de concevoir la planification, passant d'un schéma s'appuyant sur la cohésion territoriale à une politique favorisant la concurrence entre les territoires. Ainsi la place des collectivités dans ce nouveau dispositif va en grande partie procéder de la réussite de la dynamique.

Les territoires, souvent incarnés de manière institutionnelle par les collectivités locales (régions, départements, intercommunalités), ont une place privilégiée dans l'élaboration de cette stratégie puisqu'elle a pour but de rassembler dans une même dynamique économique tous les acteurs d'un espace géographique limité. Entrepreneurs, universitaires, chercheurs, responsables locaux sont ainsi amenés à travailler ensemble dans le but de promouvoir les

atouts industriels et technologiques du territoire. Inspirée de la naissance de la Silicon Valley (Etats-Unis), cette démarche favorise les régions dont les atouts économiques existent déjà. En les renforçant par la labellisation de pôles de compétitivité, l'objectif est de donner à ces territoires une visibilité internationale et de faciliter la coopération entre les acteurs. Afin de déterminer les caractéristiques en France de la relation pôle de compétitivité / territoire, ce mémoire de recherche va s'intéresser au passé, au présent et au futur du domaine de l'aménagement. Il est important de comprendre comment et dans quelle mesure les territoires (souvent représentés par les collectivités) se sont emparés localement de la stratégie nationale.

Il ne faut pas perdre de vue que l'objectif d'un mémoire de recherche est littéralement de « produire de la connaissance. » A ce titre, il est essentiel de répondre à cette question en apportant des éléments nouveaux de réflexion. Pour ce faire, la rencontre d'acteurs, la présence à des séminaires ou la lecture d'articles et d'ouvrages consacrés au sujet sont autant d'éléments qui, recoupés et complétés, permettent de préciser les conclusions de cette étude. Aussi, la problématique de recherche abordée dans ce mémoire reste assez transversale, il est donc nécessaire de suivre une démarche logique de réflexion. L'idée était donc de travailler sur un changement d'échelle, partant de l'Europe jusqu'aux territoires.

Dans un premier temps, l'objectif sera de réfléchir sur l'aspect historique de l'évolution de l'aménagement du territoire en France, tout en évoquant le contexte de l'arrivée de la notion de compétitivité. Ainsi, il est clair que l'Hexagone a développé un modèle spécifique de planification spatiale. Néanmoins, les stratégies de l'Union Européenne sont en partie à l'origine de l'incursion du concept de compétitivité dans l'aménagement du territoire français. La politique des pôles de compétitivité est une réponse à l'enjeu de la mondialisation de l'économie soulevé par les instances européennes. En évoquant ces différents éléments, cette partie, que l'on peut qualifier d'introductive, participe à la compréhension de l'ensemble du travail de recherche.

Le développement de cette réflexion nous amènera dans un second temps à analyser plus en profondeur les caractéristiques de la stratégie nationale des *clusters*. Pour comprendre les mécanismes de l'évolution intrinsèque de l'aménagement du territoire, cette deuxième partie aborde tout d'abord trois exemples de pôles de compétitivité. En étudiant la politique mise en place et les outils mis à la disposition des territoires, il sera ainsi plus aisé d'obtenir des éléments de recherche pertinents quant à la remise en question des principes fondamentaux de la planification spatiale française. Ces paramètres font donc l'objet du second point développé dans ce chapitre.

Enfin, une troisième partie invitera le lecteur à trouver une réponse plus précise à la question de départ consacrée au rôle des territoires aux côtés des pôles de compétitivité. A l'échelle des collectivités locales, la stratégie française d'aménagement est également en mutation. Ceci se traduit d'une manière assez particulière du fait que les collectivités territoriales commencent à élaborer des stratégies locales de développement répondant aux défis de la France moderne. La dynamique territoriale en est tout à fait modifiée. Les collectivités doivent donc s'adapter à des stratégies nationales et européennes qui font de la solidarité un enjeu secondaire. Afin d'identifier les caractéristiques de ces mutations, ces éléments seront développés dans le chapitre.

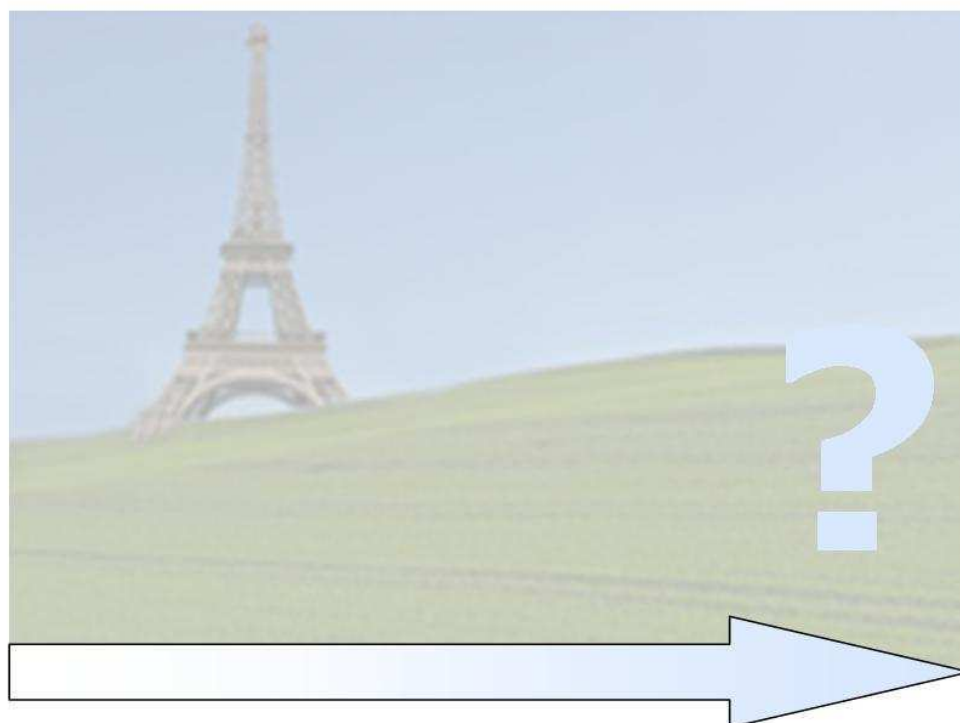
En changeant ainsi d'échelle de réflexion, il est plus aisé de comprendre quel sera le rôle des territoires dans cette politique engagée par la France. Nous verrons qu'ils se sont en quelque sorte emparés de la stratégie des pôles de compétitivité en forçant l'Etat à reconnaître leur légitimité en tant que « catalyseur » des économies nationale et locales.

Première Partie - L'ère de la compétitivité : favorable à une évolution des modèles d'aménage- ment du territoire -

I. Une tradition ancrée d'aménagement du territoire « à la française »

II. La naissance de la notion de compétitivité en Europe : prise de conscience et bouleversement

III. La volonté du l'État français de conduire une nouvelle politique d'aménagement du territoire



PREMIERE PARTIE - L'ERE DE LA COMPETITIVITE : FAVORABLE A UNE EVOLUTION DES MODELES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

I. L'aménagement du territoire « à la française »

1. Histoire de l'aménagement du territoire en France : lutter contre les inégalités spatiales en renforçant la solidarité entre les territoires

Ecrit en 1947 par Jean-François Gravier, *Paris et le désert français* est souvent considéré comme l'ouvrage symbole de la prise de conscience d'une véritable nécessité d'aménager le territoire. Les disparités entre les régions sont alors telles, que l'Etat français, en tant que planificateur et responsable du « bien-être » des citoyens devait apporter une réponse à ce problème. Il était en effet considéré en toute logique que les déséquilibres dont souffrait le territoire français d'après-guerre allaient être réduits par une politique volontariste de l'Etat.

Plusieurs enjeux apparaissent alors comme essentiels : faire de la reconstruction et de l'urbanisme des objectifs immédiats s'inscrivant dans une politique nationale, répondre aux mutations économiques, sociales et culturelles du développement du territoire national et enfin limiter l'opposition entre Paris et la Province et entre la France industrielle et la France agricole.

Ces enjeux peuvent se refléter dans la communication faite en 1950 en conseil des ministres par le Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, Eugène Claudius-Petit : « L'aménagement du territoire est la recherche dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques. Cette recherche est faite dans la constante préoccupation de donner aux hommes de meilleures conditions d'habitat, de travail, de plus grandes facilités de loisirs et de culture. Cette recherche n'est donc pas faite à des fins strictement économiques, mais bien davantage pour le bien être et l'épanouissement de la population. »¹

Cette déclaration va donc pendant plus de 40 ans influencer les grandes lignes de l'aménagement du territoire dit à la française. En effet le 14 février 1963, la création de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) vient concrétiser la volonté de l'Etat de donner un véritable outil institutionnel d'aménagement du territoire à l'espace français. Ainsi l'idée qui a présidé à la naissance de la DATAR était simple en ce sens que le gouvernement décidait de créer une délégation rattachée aux plus hautes sphères de l'Etat pour dépasser les administrations existantes. L'Etat se dotait d'un levier direct permettant de lutter contre les cloisonnements hérités de l'histoire.

¹ « Pour un plan national d'aménagement du territoire », ALVERGNE C. et MUSSO P., (2003), *Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*, Paris, La Documentation Française, 400 p.

Le nom même de la DATAR fait référence à l'échelon régional. Derrière cette notion d'action régionale se cache l'idée selon laquelle, l'aménagement du territoire institutionnalisé par la délégation ne pourra se départir de cet échelon. En ce sens, l'Etat considère les disparités qui affectent chacune des régions françaises et va ainsi essayer de leur donner plus de poids. Le premier grand projet d'envergure mis en place la même année (1963), s'intitule donc « la politique des métropoles d'équilibre ».

La recherche d'un nouvel équilibre au sein du réseau urbain a conduit à concevoir cette politique. Celle-ci s'est appuyée sur les notions « de niveau supérieur de l'armature urbaine, de pouvoir de commandement et d'aires d'influence ». Au terme d'un travail rigoureux, huit villes (ou groupes de villes) ont pu être déterminées : Bordeaux, Lille, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Strasbourg et Toulouse. Le statut de métropole d'équilibre a été défini en 1964. « Ces villes n'exerçaient qu'une part infime du rôle qu'une grande agglomération doit assumer dans l'expansion économique. Que ce soit pour la direction des grandes entreprises, l'octroi des crédits bancaires, les commerces spécialisés, les grandes écoles, etc., elles devaient faire appel à Paris. La décision fut donc prise de faire de ces villes incomplètes des métropoles d'équilibre, capables de fournir aux entreprises et à la population de leur région les services qu'elles allaient jusqu'alors chercher dans la capitale ». (Monod J. et De Castelbajac P., 1997).

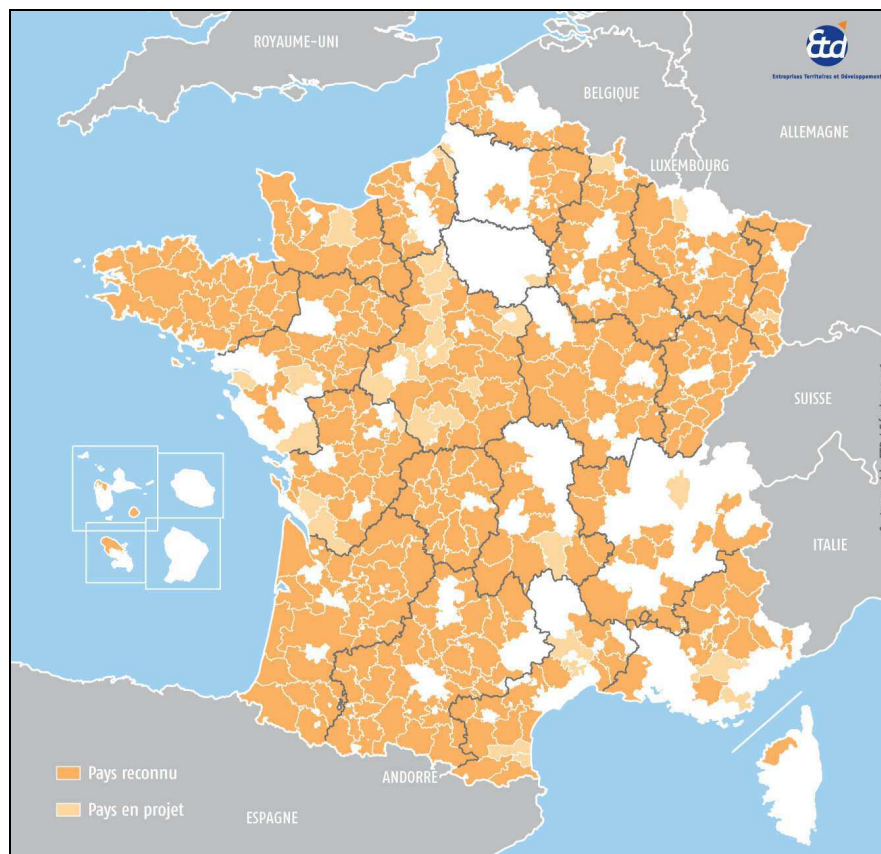
Cette intervention à long terme de l'Etat sur l'espace français s'inscrit donc dans l'idée de favoriser la solidarité entre les territoires et d'utiliser l'aménagement comme un facteur de réduction des inégalités spatiales. Cette politique de « répartition » entreprise dès 1963 n'est que la première étape de la décentralisation engagée par la France à cette même période. En 1964, ce sont 21 circonscriptions d'action régionale qui sont organisées et qui laissent présager la naissance des régions françaises. La région devient aux yeux des forces publiques, un échelon pertinent en ce qui concerne la politique d'aménagement du territoire.

L'Union Européenne, alors appelée Communauté Economique Européenne, perçoit la nécessité de donner aux régions les plus défavorisées, la capacité de se développer. Ainsi est créé en 1975, le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). Véritable outil financier permettant l'élaboration de projets d'infrastructures et d'investissements productifs dans les territoires en retard de développement, le FEDER appuie la politique française d'aménagement du territoire s'inscrivant dans un schéma solidaire et de cohésion.

Ensuite les lois de décentralisation (1982) institutionnalisent la notion de région et donnent à 22 régions métropolitaines l'occasion de jouer un rôle dans leur propre développement, d'influer sur l'aménagement de leur territoire. Mais des changements notables surviennent également en 1995 et 1999 et proposent une autre vision de ce que doit être la planification spatiale française.

Instituée pour la première fois par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (LOADT dite loi Pasqua), la notion de Pays propose un nouveau cadre de coopération aux communes, groupements de communes et acteurs socioprofessionnels et associatifs. Cette collaboration a pour ambition d'élaborer un projet commun traduisant une communauté d'intérêts économiques ou sociaux. Cette première reconnaissance légale des Pays avec la loi Pasqua a été reprise et renforcée dans la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire du 25 Juin 1999 (LOADDT dite loi Voynet). De nouvelles orientations de la politique des Pays sont impulsées et le cadre juridique de leur mise en œuvre est précisé.

Le Pays est défini comme « un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, porteur d'un projet de développement durable, qui prend la forme d'une charte de Pays ». La *carte 1* montre à quel point les « Pays » maillent le territoire français (au 1er janvier 2006, on compte 352 pays). Ceci illustre le fait que les acteurs du développement local se sont pleinement saisis de la démarche.



Carte 1 : Pays en France au 1er Janvier 2006 (source : ETD)

Ainsi s'affirme également la notion de « territoire de projet », instaurant une autre logique que celle de la réduction des inégalités spatiales. L'ambition est alors de donner à ces espaces des moyens humains et financiers mieux adaptés afin de mettre en place des projets à l'échelle du territoire (notamment en favorisant la logique de projet par rapport à la logique de guichet). Le mythe du projet comme élément clé du développement est au coeur des réformes souhaitées. J. Auroux écrit à ce sujet : « Je préconise ainsi que soit engagée sur l'ensemble du pays (métropole et outremer) la mise en oeuvre de territoires de projets dont le périmètre et le contenu seront définis par les partenaires eux-mêmes, avant d'être cofinancés par l'Etat, les Régions et les intéressés eux-mêmes². »

² CIEU, (2002), *La constitution des pays en Midi-Pyrénées*, Rapport pour le SGAR de Midi-Pyrénées sous la direction de François Taulelle, Université Toulouse-Le Mirail, 53 p.

Encadré n°1 : Objectifs des Pays

- Organiser la solidarité entre le rural et l'urbain
- Inscrire le Pays dans la dynamique intercommunale
- Respecter les périmètres de bassins de vie ou d'emplois
- Bâtir un projet de développement durable
- Faire de la charte un projet partagé

Avec ces deux lois (LOADT et LOADDT) transparait réellement l'idée d'une conception de l'aménagement du territoire en accord avec les orientations prises par les différents gouvernements depuis les années 60 (même si de nouvelles logiques apparaissent simultanément, en particulier la notion de territoire de projet). Cette politique de répartition et de distribution des richesses a impulsé une véritable dynamique de développement dans certaines régions en retard. On peut également ajouter à ces textes législatifs, la loi relative au renforcement et à la coopération intercommunale de juillet 1999 qui apporte un appui fort à la LOADDT et encourage la création de nombreuses communautés de communes. Il est alors tout à fait légitime d'affirmer que la France a su imposer un modèle (théorique et pratique au travers de toutes ces lois) qui a eu, et a encore aujourd'hui, de nombreux effets sur l'aménagement du territoire français.

2. Les conséquences de cette spécificité française

Lorsque l'on parle d'aménagement du territoire en France, il devient difficile de traduire ce champ d'actions dans les différents pays étrangers. C'est pourquoi ce concept semble typiquement français dans bien des aspects. D'ailleurs, en Allemagne, on parle plutôt de « développement spatial » tandis qu'au Royaume-Uni et dans la langue anglaise aménagement du territoire n'a pas d'équivalent satisfaisant. Les idées de planification spatiale (« spatial planning ») ou de politique régionale (« regional policy ») sont plus communément évoquées. Ces deux notions ne reflètent pas l'ambition globale de parvenir à une répartition harmonieuse des activités économiques. Ainsi, il semble que seule la France ait à ce point théorisé le concept et en même temps mis en pratique des fondements à tous les niveaux (national, régional et local).

Aussi, il est important de dire que l'évolutivité est une des grandes caractéristiques de ces principes fondamentaux. En effet, pour nuancer quelque peu, on peut aisément affirmer que ces spécificités sont apparues progressivement dans le paysage de l'aménagement du territoire français. Le modèle a mûri de manière constante, lui donnant ainsi aujourd'hui une plus grande légitimité. La DATAR (et aujourd'hui la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et la Compétitivité des Territoires) et les gouvernements successifs ont toujours lancé des politiques majeures qui ont parfois bouleversé les institutions (on peut penser en particulier à la décentralisation). Ces grandes lignes ont participé à la mise en place des principes fondamentaux qui sont appliqués à l'échelle régionale et locale de manière permanente. Selon l'ouvrage *40 ans d'aménagement du territoire* (Delamarre A. et Lacour C., 2003), cinq grands principes d'action régissent la façon dont l'aménagement du territoire s'est développé au cours des années.

Le premier de ces principes est en total accord avec les propos évoqués précédemment puisqu'il s'agit du « principe de répartition ou de redistribution. » Derrière cette notion se cache l'idée selon laquelle « existe à un moment donné une réserve de richesses, d'emplois, de crédits à distribuer et localiser. » Le rôle de l'aménagement du territoire est justement de

mieux les répartir et d'offrir à tous les territoires la possibilité d'en jouir. Ce principe mérite donc de connaître les espaces en difficulté et surtout d'analyser quels en sont leurs besoins. Mais la solidarité, en tant que base de l'aménagement du territoire français, puise également son identité dans d'autres fondements.

Le « principe de création » assure « qu'il existe un certain nombre de mécanismes, de conditions locales, de lieux, qui vont permettre la création, à un moment donné, de développements. Cette notion implique que l'on « peut s'appuyer sur des forces existantes, insuffisamment dotées et peu organisées, et leurs permettre, par des politiques multiples, d'assurer des fonctions de création d'entraînement » (la politique des métropoles d'équilibre est citée en exemple). Il fait donc partie de la spécificité française de considérer chaque espace (et chaque territoire) comme un support « neutre » susceptible d'accueillir tous les projets de développement.

Ensuite le « principe de réparation » s'inscrit pleinement dans une conception équilibrée du territoire. Il s'agit de faire en sorte que des territoires touchés par des évolutions défavorables (économiques, sociales ou environnementales) soient aidés par les pouvoirs publics. Encore une fois le modèle français fait de la solidarité une de ses priorités. En appliquant ce principe, les différents acteurs de l'aménagement du territoire ont voulu participer à la cohésion nationale et infranationale. L'histoire de la planification, qui est à l'origine de ce principe (réparations d'après-guerre, crise industrielle et requalification des quartiers urbains en difficulté), a permis la différenciation de l'espace français en plusieurs entités (en difficulté, en développement, dynamiques) et a favorisé l'épanouissement d'un aménagement équilibré du territoire.

Le « principe de protection » quant à lui peut aussi s'inscrire dans cette conception solidaire de la planification (même si cette idée est contestable) puisqu'il s'attache à protéger les territoires les plus fragiles (principalement dans le domaine environnemental). En optant pour la gestion de parcs naturels ou autres zones de protection, les pouvoirs publics font en sorte de définir des outils permettant la défense d'un patrimoine sensible. Ainsi l'équilibre économique, social et environnemental d'un territoire peut être préservé.

Enfin ce tour d'horizon des fondements de l'aménagement du territoire s'achève avec le « principe de compensation » qui encore une fois fait de la recherche de cohésion une des pierres angulaires du modèle français. L'objectif est d'apporter aux territoires qui ne profitent pas de certaines dynamiques de développement d'être satisfaits par d'autres instruments et d'autres choix politiques.

Ces cinq principes, apparus progressivement, et qu'il faut certes appréhender avec la plus grande délicatesse, ne sont que le reflet d'un système français qui privilégie depuis 40 ans un développement harmonieux et « solidaire » du territoire. L'aménagement du territoire « à la française » s'est construit méthodiquement pour répondre aux besoins des territoires et de façon à réduire les écarts de développement entre les régions. Aujourd'hui dans un contexte croissant de mondialisation de l'économie, de nouvelles politiques européennes et nationales tendent à remettre en cause cette spécificité française. La principale notion qui vient peut-être reconsidérer l'appareil français d'aménagement du territoire est la compétitivité. Grâce aux sous-parties suivantes, il sera plus aisé de comprendre la naissance et l'institutionnalisation de ce nouveau concept en Europe et en France.

II. La naissance de la notion de compétitivité en Europe : prise de conscience et bouleversement

1. La nécessité pour l'Union Européenne de répondre aux mutations économiques actuelles

a. L'idée d'une unité européenne à travers la cohésion

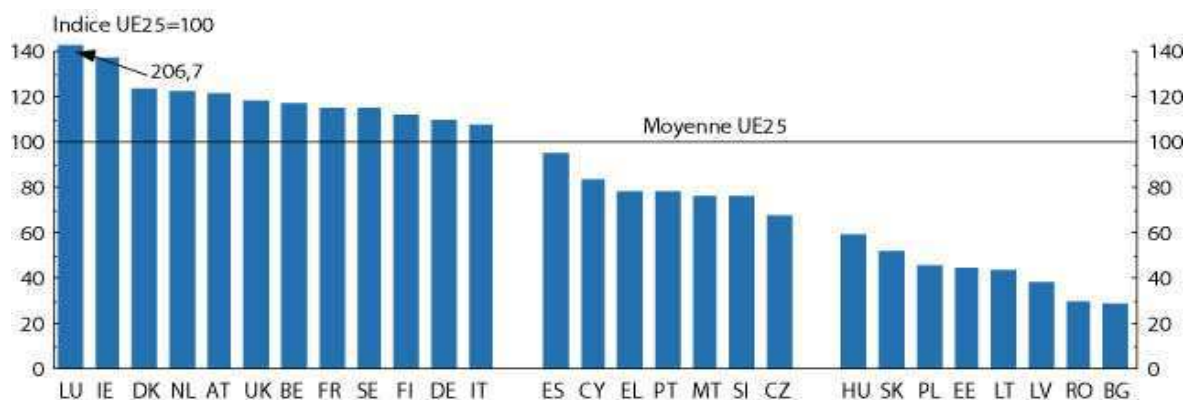
Le rêve de construire une Europe unie a émergé d'une volonté d'assurer la paix et la prospérité aux différents Etats membres. Il est rapidement devenu évident que les différences de développement entre les régions européennes étaient trop importantes, et que ces disparités représentaient une « menace » majeure pour l'idée même d'unité européenne. Pour cette raison, chaque membre de l'Union Européenne (UE) contribue en fonction de ses moyens à un budget partagé qui est ensuite redistribué aux territoires et populations les moins favorisés. Cette politique de solidarité est une des quatre priorités européennes avec le marché unique, l'Euro et l'agriculture. La politique de cohésion a été entérinée dans les traités avec l'adoption de l'Acte Unique Européen (1986). Les objectifs de la politique régionale européenne (art. 130a) sont alors : « la communauté aura pour but de réduire les disparités entre les niveaux de développement des différentes régions et les retards des territoires les moins favorisés, dont les régions rurales ».

A travers trois générations de programmes de fonds structurels (1988-1993/1994-1999/2000-2006), l'Union a investi depuis 1988 environ 480 milliards d'euros pour les régions « en retard » (ou « les moins favorisées »). Avant l'élargissement, les principaux bénéficiaires de l'aide étaient la Grèce, le Portugal, l'Irlande, les nouveaux « Länder » de l'Allemagne de l'Est, l'Italie (Mezzogiorno) et l'Espagne. Ensuite, différents types d'application des programmes ont vu le jour selon les pays. En France, par exemple, les Contrats de Plan Etat Région (CPER) ont été largement inspirés de ces programmes européens. Le CPER définit les actions que l'Etat et la Région s'engagent à mener conjointement sur les quelques années de la période considérée et les conditions de suivi et d'évaluation de sa mise en œuvre. En particulier, ces contrats ont permis aux régions françaises et plus directement aux territoires de profiter de financements pour mener à bien des projets de développement. Ainsi le volet territorial des CPER, l'une des innovations majeures des contrats de plan 2000-2006, permettait d'appuyer la politique d'aménagement du territoire sur des organisations territoriales présentant une réelle pertinence géographique, économique et sociale.

Les fonds européens sont les moyens financiers utilisés pour mettre en application la politique régionale de l'Union, connue sous le nom de politique de cohésion sociale et économique. Ces fonds sont parfois appelés « structurels » car ils sont destinés à avoir un impact important sur les structures économiques et sociales dans les régions européennes avec l'objectif de réduire les inégalités de développement de l'UE. C'est pourquoi la politique de cohésion est largement concernée par ces fonds structurels mais également par le fonds de cohésion (mis en place depuis 1994).

La politique régionale européenne est une politique de solidarité. Elle consacre plus du tiers du budget de l'Union Européenne à la réduction des écarts de développement entre les régions et des disparités de bien-être entre les citoyens. Par le biais de cette politique, l'Union veut contribuer au rattrapage des régions en retard, à la reconversion des zones industrielles en crise, à la diversification économique des campagnes en déclin agricole ou encore à la revitalisation des quartiers déshérités des villes. Avec pour préoccupation majeure la création d'emplois. En un mot, il s'agit de renforcer la «cohésion» économique, sociale et territoriale de l'Union.

Avec l'accession de dix nouveaux Etat membres en 2004, l'écart de développement entre les régions a doublé, amenant beaucoup d'anciens bénéficiaires à dépasser le plafond de 75% de la moyenne du PIB par habitant de l'Union Européenne. Par conséquent, la plupart des bénéficiaires des fonds sont désormais situés dans les nouveaux Etats membres. Le graphique 1 ci-dessous illustre parfaitement le fait que les dix nouveaux pays intégrant l'Union sont « plus pauvres » (en se référant au PIB par habitant) que la moyenne européenne.



Graphique 1 : PIB par habitant dans l'Union Européenne en 2002 (Sources : Eurostat, Comptes régionaux)

D'après M. Carrière³, « le problème des disparités régionales, originellement perçu en termes de “retard de développement”, ne s'exprime plus aujourd'hui, avec l'élargissement, en simples termes de solidarité et d'équité, mais aussi en termes de possibilité d'intégration au sein d'un espace unique, et par-delà, de réalisation du projet européen. » C'est pourquoi, on comprend aisément que la politique de cohésion de l'UE avait besoin d'être réformée en profondeur. Ainsi, le troisième rapport sur la cohésion économique et sociale (publié en 2004) a recommandé une refonte de la politique de cohésion dans le contexte du débat sur les perspectives budgétaires pour la période 2007-2013. Le 15 juillet 2004, la Commission a proposé un nouveau cadre législatif afin de concentrer les dépenses des fonds structurels et de cohésion sur les objectifs de Lisbonne (innovation, croissance, emploi) et de Göteborg (développement durable). Le Conseil et le Parlement européens ont tous deux trouvé un accord sur cette réforme controversée en juin- juillet 2006.

³ **CARRIERE J.P.**, (2007), « Les disparités territoriales en Europe : un défi pour l'intégration », *Pouvoirs Locaux*, n°72, p.58-64.

b. La stratégie de Lisbonne : le concept de compétitivité né d'un besoin de réforme

Le conseil extraordinaire de l'UE tenu à Lisbonne les 23 et 24 mars 2000 était axé sur la nécessité de restaurer la dynamique des politiques communautaires à un moment où l'environnement économique européen n'avait pas été aussi prometteur depuis des années. L'ambition du conseil était d'adopter des mesures à long terme en se basant sur les prévisions. La mondialisation économique signifiait que l'Europe avait besoin (et a toujours besoin) d'être à l'avant-garde de tous les secteurs menacés par une compétition de plus en plus intense. Le conseil européen de Lisbonne a tenté de fournir des directives pour saisir les opportunités offertes par la nouvelle économie, et pour lutter contre le fléau social qu'est le chômage.

Avec ce nouvel agenda de Lisbonne, l'Union a pour but d'améliorer sa compétitivité et de devenir le principal acteur mondial de l'innovation, capable d'allier une croissance économique durable avec une cohésion sociale plus importante. Le pilier économique sur lequel repose cette stratégie de Lisbonne devait préparer la transition vers une économie compétitive, dynamique et fondée sur la connaissance. L'accent est mis sur la nécessité de s'adapter continuellement aux évolutions de la société de l'information et sur les efforts à consentir en matière de recherche et de développement. C'est donc ce nouveau document européen qui va faire office de référence en matière de promotion de la compétitivité, les objectifs sont ainsi clairement définis et instaurent une nouvelle ère pour les différentes stratégies nationales en matière de politique industrielle et d'aménagement du territoire.

La stratégie de Lisbonne est l'objectif que se sont fixés les Quinze lors du Conseil européen au printemps 2000. Il s'agit de faire de l'Union l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici 2010. C'est-à-dire, de manière moins convenue, rattraper le retard sur les États-Unis, notamment sur le terrain des nouvelles technologies. Cette vaste stratégie fixe donc des grandes orientations économiques, sociales et environnementales. Son impact sur la politique française d'aménagement du territoire sera considérable, en particulier en ce qui concerne les notions d'attractivité et de compétitivité.

Ensuite le conseil européen s'est réuni à Göteborg les 15 et 16 juin 2001 pour mettre en place les directives de la politique de l'Union. Les principaux points étaient :

→ Adopter une stratégie de développement durable et ajouter une dimension environnementale à la démarche de Lisbonne pour l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale ;

→ Fournir les indications pour faire en sorte que la politique économique soutienne la croissance et encourager les réformes structurelles.

Concernant ces objectifs de développement durable et de compétitivité à travers l'Union, les débats lancés il y a quatre ans ont révélé le besoin d'une politique permanente pour toutes les régions européennes afin de favoriser la croissance durable et la compétitivité. Comme évoqué précédemment, l'Europe fait face à une concurrence grandissante de la part des autres continents (Asie et Amérique en particulier), de leurs nations, de leurs régions et de leurs villes. C'est pourquoi pour répondre à ce défi, l'UE a élaboré une stratégie pour encourager la croissance économique et la création d'emplois.

En prenant en compte la nécessité de répondre aux changements économiques actuels, la volonté de l'Union Européenne a été de mener une nouvelle politique volontariste d'aménagement (et de développement) du territoire. La réforme de la politique de cohésion de l'UE s'attache à « inciter une approche plus stratégique de la politique de cohésion, pour renforcer les performances et la qualité des programmes et pour en simplifier leur gestion ». A partir de 2007, la politique européenne de cohésion s'organisera autour de trois nouvelles priorités ou « objectifs »:

→ **Convergence** : une aide à la croissance et la création d'emplois dans les Etats et régions les moins développés de l'Union. Seront éligibles les régions qui disposent d'un PIB par habitant inférieur à 75% de la moyenne de l'UE (essentiellement les régions des nouveaux membres). Cependant, une aide temporaire (jusqu'en 2013) sera accordée aux régions qui ont un PIB par tête inférieur à 75% de la moyenne de l'UE à 15 (l'effet dit « statistique »).

→ **Compétitivité et emploi** : objectif conçu pour aider les Etats membres plus riches à faire face aux évolutions économiques et sociales, à la mondialisation et à la transition vers la société de la connaissance. Les initiatives en matière d'emploi seront fondées sur la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) (adaptabilité de la population active, création d'emplois et accès au marché de l'emploi des personnes en difficulté).

→ **Coopération territoriale** : afin de stimuler la coopération transfrontalière pour trouver des solutions à des problèmes tels que le développement urbain, rural et côtier, établir des relations économiques entre les régions et des réseaux de PME. Une nouvelle autorité transfrontalière sera créée afin de gérer les programmes de coopération.

En ce qui concerne les ressources financières, le Conseil européen du 17 décembre 2005 a alloué 336 milliards d'euros à la politique de cohésion pour la période 2007-2013. 78,5% de cette somme ira à l'objectif convergence, 17,2% à l'objectif compétitivité et les 3,94% restants seront alloués à la coopération territoriale européenne.

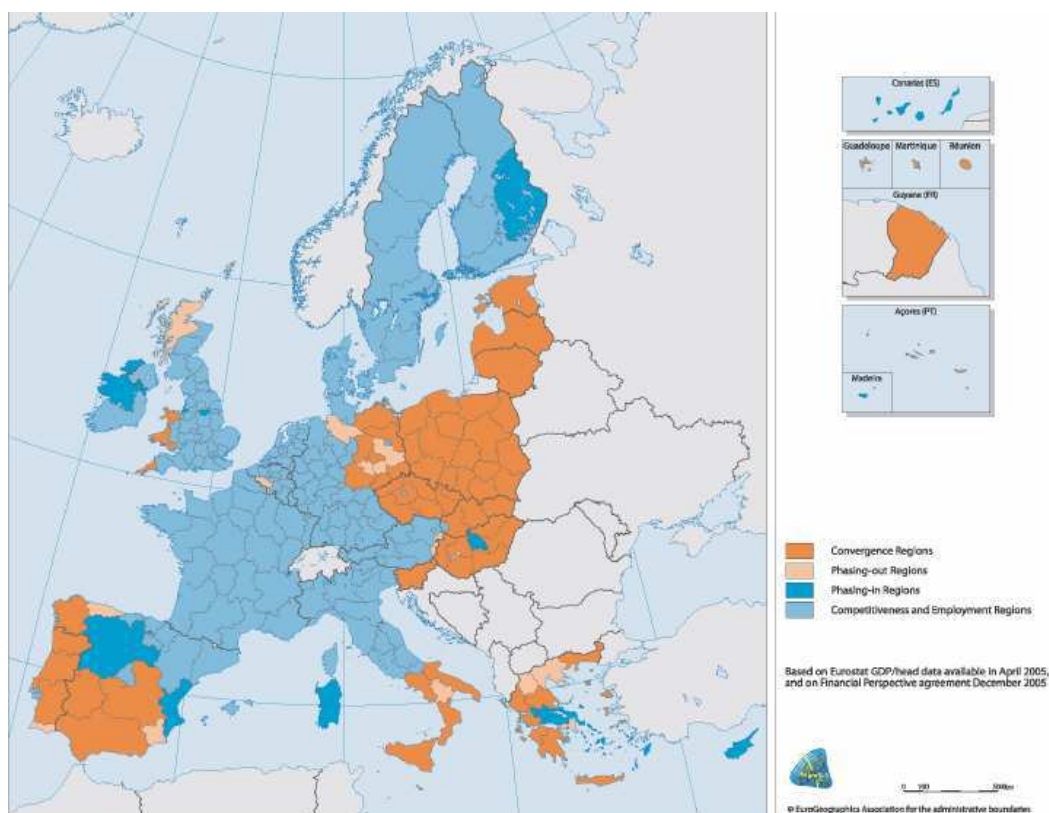
2000-06 €213 billion (15 member states) plus €44 billion for new members			2007-13 €336 billion (25 member states)		
	Criterion	Funding, € billion	Objective	Criterion	Funding, € billion
Cohesion Fund	Member states with per capita GDP < 90 per cent of EU15 average	19.7	Convergence	Member states with per capita GDP < 90 per cent of EU25 average	63 (24 per cent)
					264** (78.5 per cent)
Structural Funds	Objective 1: Regions whose development is lagging behind	Regions with per capita GDP < 75 per cent EU25 average*	Regional competitiveness and employment	Regions with per capita GDP < 75 per cent EU25 average*	200 (76 per cent)
	Objective 2: Areas facing economic restructuring	'Micro-definition' of regions		Member states to propose regions***	57.9 (17.2 per cent)
	Objective 3: Modernising training and promoting employment	All regions not designated as Objective 1			
Community Initiatives	INTERREG	5.3	Territorial co-operation	Border regions and large 'transnational' regions (to be reviewed)	13.2 (3.94 per cent)
	URBAN	0.7			
	EQUAL	3.1			
	LEADER	2.0			

Figure 1 : Les changements de la politique européenne de cohésion (source : Union Européenne)

La *figure 1* fait apparaître que les deux anciens objectifs 2 et 3 des fonds structurels seront regroupés pour créer une nouvelle priorité : « compétitivité et emploi ». Même si seulement 17,2% du budget global de l'UE pour la politique de cohésion est alloué à la compétitivité, cette réforme aura un impact majeur sur les politiques régionales et territoriales de l'espace communautaire. La compétitivité est une notion nouvelle au niveau de la politique régionale européenne. Après avoir favorisé les régions en difficulté économique, l'UE est maintenant en train d'encourager les territoires qui possèdent les meilleurs atouts économiques. Ce changement de stratégie est bien sûr motivé par les impacts actuels de la mondialisation.

Aussi, on peut facilement imaginer que ces nouveaux programmes ne sont pas sans conséquences sur la politique régionale européenne. Celle-ci est clairement remise en cause par l'instauration de ces nouveaux objectifs et en particulier par l'objectif de compétitivité. Les éléments illustrant cette affirmation seront développés dans les deux sections suivantes. Simplement, on peut d'ores et déjà dire qu'au vu de la répartition des nouveaux objectifs (et ainsi de la distribution des nouveaux outils financiers), certaines régions vont devoir modifier en partie leur politique d'aménagement du territoire pour espérer obtenir les nouveaux fonds européens.

Il apparaît clairement que certains pays sont uniquement (ou principalement) concernés par ce nouvel objectif « compétitivité et emploi ». C'est le cas de l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France métropolitaine, l'Irlande, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni. La *carte 2* ci-dessous donne un aperçu de la mise en oeuvre de la nouvelle politique régionale et des différents objectifs. Chaque région des Etats membres est incluse dans une de ces priorités. Les pays dorénavant concernés par le projet de convergence (qui aide les régions les plus en difficulté, *en orange sur la carte*) sont principalement les nouveaux membres entrés en 2004 dans l'Union Européenne.



Carte 2 : Distribution des objectifs de cohésion de l'UE pour la période 2007-2013 (source : UE)

Cette carte est utile pour montrer que la France est un bon exemple de territoire impliqué dans l'objectif de compétitivité. Toutes les régions françaises sont concernées par cette priorité européenne. Pour l'hexagone (et pour les autres pays cités auparavant), la réforme va impliquer une nouvelle façon de penser et de mettre en place l'aménagement du territoire. Ainsi, la France a d'ores et déjà décidé de lancer une vaste politique de mise en œuvre de la compétitivité à l'échelle nationale, suivant ce cadre européen plus général d'aide à la compétitivité. Avec des pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-uni, le gouvernement français pourra désormais s'appuyer sur les fonds européens pour encourager l'aide aux régions avec un fort potentiel économique plutôt que les régions défavorisées, s'orientant vers la philosophie issue de la stratégie de Lisbonne. L'impératif de compétitivité dans de nombreux pays (notamment en France) est donc renforcé par les orientations stratégiques de l'Union Européenne.

2. La cohésion européenne face au défi de la compétitivité

Afin d'obtenir des résultats à la hauteur d'un véritable travail de recherche, il est légitime d'être familier de la littérature traitant de la problématique. Ainsi les notions évoquées, somme toute complexes, méritent d'être définies rigoureusement mais doivent aussi faire face à la réalité de l'application des politiques. Cela signifie que le travail présenté va aussi consister à vérifier la compatibilité des deux notions sur le terrain et en particulier sur le territoire français. Aussi, il est important d'aborder cette question à l'échelle européenne puisque l'UE a, peut-on dire, institutionnalisé ces deux notions tout en essayant également de les mettre en pratique.

Une des questions fondamentales quant à ce projet est de savoir si les deux notions de cohésion et de compétitivité sont compatibles. En effet, en théorisant quelque peu ce sujet de recherche, l'objectif est de déterminer comment la cohésion peut s'adapter à l'arrivée de la compétitivité dans le paysage institutionnel. Afin d'être le plus précis et le plus rigoureux possible, il est dans un premier temps essentiel de définir ces termes et d'en éclaircir les contours.

Selon l'Encyclopédie Hachette[®] 2007, la cohésion est « l'état d'un ensemble dont les parties sont solidement liées ». On peut donc facilement transposer la signification de « cohésion » dans le domaine de l'aménagement du territoire. Si l'on considère que l'ensemble est le territoire national (ou européen), les parties évoquées sont les régions (ou les états de l'Union Européenne). Ceci implique qu'une politique de cohésion (sociale ou économique) est forcément très liée à la politique régionale. D'ailleurs, la cohésion, qui reste une idée assez vague, a été et est toujours le support de la politique régionale de l'Union. Ceci a été largement développé dans la partie précédente.

A l'échelle européenne, cette politique a pour but de « réduire les disparités entre les niveaux de développement des différentes régions et le retard des territoires les moins favorisés, y compris les régions rurales. » Aussi, on pourrait appliquer cette définition au modèle français, puisque la cohésion, que l'on peut assimiler à la solidarité, est un des piliers de l'aménagement du territoire hexagonal. Aussi la définition française de la compétitivité est elle-même très proche de la notion issue de la stratégie de Lisbonne.

a. La compétitivité, entre théorie et pratique

La compétitivité peut également faire l'objet d'une définition en ce qui concerne les territoires : elle implique qu'ils sont susceptibles de supporter la concurrence avec d'autres. Autrement dit, la compétitivité est la capacité d'être viable et de se développer par rapport aux autres territoires ayant des activités économiques comparables. L'économiste, Paul Krugman, (*Competitiveness : a dangerous obsession*, 1994) a attaqué l'usage du terme pour les territoires en exprimant le fait que « ce sont les entreprises, et non les territoires, qui se concurrencent ». Cependant la mondialisation des économies et des marchés, qui implique une intensification de la compétition internationale, fait ressortir l'importance de la responsabilité des pouvoirs publics concernant la compétitivité. Aussi les territoires, même s'ils subissent parfois sans réel pouvoir de décision ces lois du marché, essaient aujourd'hui de faire valoir leurs atouts par rapport à ceux des autres territoires. L'objectif est double, attirer des firmes pour favoriser l'emploi sur le territoire mais également donner aux entreprises la possibilité de rivaliser avec des entreprises aux caractéristiques identiques.

Dans cet esprit, « l'économie géographique » (dont le fondateur n'est autre que Krugman) représente une approche de l'économie qui, tout en ne considérant pas les territoires comme des entreprises, cherche à identifier leur rôle spécifique dans la vie économique. La notion de compétitivité ainsi « revisitée » pour être appliquée aux territoires locaux comme milieux favorables au développement d'activités et d'emplois ne consiste donc pas à mettre les territoires en concurrence absolue entre eux mais à optimiser les facteurs d'attractivité et donc de croissance qu'ils recèlent déjà. Pour un territoire, être « compétitif » peut renvoyer à des objectifs et à des stratégies de développement plus ou moins ciblés.

L'économie étant une composante toujours plus importante de l'aménagement du territoire, il est légitime de parler de compétitivité des territoires et plus seulement de compétitivité des entreprises. La puissance de l'économie est capable de modeler la répartition des hommes et des activités, en ce sens la compétitivité détermine grandement la dynamique globale liée à chaque territoire.

L'idée est aujourd'hui qu'il faut plutôt penser en termes d'avantages compétitifs qu'en termes d'avantages comparatifs⁴. Les atouts compétitifs sont basés sur plus de facteurs qualitatifs et peuvent donc être influencés, à une large échelle, par des stratégies d'entreprise et des politiques publiques. Les atouts comparatifs sont eux traditionnellement liés à la richesse de certains facteurs tels que les ressources naturelles et sont donc assez rigides. Cela signifie que l'Union Européenne et les Etats membres peuvent jouer un grand rôle en soutenant et en encourageant ces avantages compétitifs et les territoires impliqués. Du plus spécifique au plus englobant, et en dépassant la dialectique traditionnelle entre compétitivité et attractivité, on peut distinguer trois types de « projets » de compétitivité, et donc des résultats attendus qui intéressent directement les politiques d'aménagement du territoire (Albertini J.B., 2006).

⁴ **SHARP M.**, (1998), « Competitiveness and cohesion—are the two compatible? », *Research Policy*, n°27, p.569-588.

→ La compétitivité de type « attractivité »

Elle se définit comme étant la capacité à attirer les facteurs les plus mobiles du développement économique (capital, matière grise, travail qualifié). Les territoires sont là directement en concurrence les uns avec les autres et développent une « offre territoriale » diversifiée à laquelle la DATAR puis la DIACT sont associés par l'Action de l'Agence française pour les investissements internationaux. Les résultats se mesurent par les flux entrants d'investissements étrangers, ou d'étudiants, de chercheurs et d'employés hautement qualifiés. La notion de « marché des territoires » atteint donc dans ce cas son paroxysme. L'image renvoyée par les territoires (et par les collectivités) prend une place prédominante dans les stratégies développées (cf. la partie, *Les pôles de compétitivité, territoires de projet*, dans le 1^{er} chapitre).

→ La compétitivité orientée vers le « système productif »

La finalité est de créer un environnement favorable à la compétitivité des entreprises en développant des externalités positives. L'objectif reste centré sur les entreprises dont les territoires peuvent améliorer les performances, sans pour autant être eux-mêmes en concurrence les uns avec les autres. La compétitivité du territoire est ici l'agrégation de celle de ses entreprises avec les mêmes critères : « parts de marché » dans le produit intérieur brut national, contribution à l'innovation.

→ La compétitivité globale

Ce dernier modèle exprime la capacité à concilier dans un espace géographique, performances économiques, sociales et environnementales. C'est une déclinaison territoriale des stratégies européennes de Lisbonne-Göteborg : « plus d'emplois dans une Europe attractive et innovante ». On associe dans une même stratégie, compétitivité des entreprises, attractivité du territoire, emploi et cohésion sociale (notion qui est d'ailleurs elle-même facteur de compétitivité). Cette orientation se retrouvera dans les objectifs stratégiques qui prévaudront pour la mobilisation des fonds européens dans le cadre des programmes 2007-2013 et des Contrats de Projet Etat-Région.

b. Des enjeux à toutes les échelles

Etant donné la symbolique qui entoure ces deux principes et l'impact qu'ils ont sur la teneur des politiques publiques (en particulier en termes d'aménagement du territoire et de politique industrielle), il est tout à fait légitime de se poser la question de l'adaptabilité entre une politique de cohésion et une politique de compétitivité. De cette compatibilité entre les deux principes va dépendre plusieurs choses, relatives au niveau d'intervention des acteurs publics :

→ A l'échelon national : **la facilité** avec laquelle les pouvoirs publics vont s'approprier la démarche. La question de l'application de la compétitivité, que chaque état européen s'est posé, est dépendante du changement apporté par rapport à l'ancienne politique ;

→ A l'échelon régional : **le rôle donné à la région** risque d'être modifié. En supposant que des tensions inhérentes entre les objectifs de compétitivité et de cohésion existent, la politique régionale sera bien sûr largement remise en question.

→ A l'échelon local : **l'importance des impacts** pour les territoires. On peut aisément imaginer qu'une faible compatibilité entre les deux principes va induire de profondes mutations concernant la manière dont les projets seront mis en place.

Les éléments permettant de répondre à ces interrogations seront abordés dans les parties suivantes. Pour affiner la réflexion autour de la problématique concernant les notions de cohésion et de compétitivité, il est nécessaire encore une fois de fournir des exemples concrets d'application des nouvelles politiques. L'année 2007 est une année charnière puisque les nouvelles orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion sont définies pour la période 2007-2013. Pour commencer, il sera intéressant de voir comment l'Union Européenne aborde cette question de l'adaptabilité entre deux notions qui semblent plutôt contradictoires. Ensuite, à travers l'exemple de la France, l'évolution des politiques induites par l'arrivée de la compétitivité à l'échelle régionale et territoriale sera traitée en profondeur.

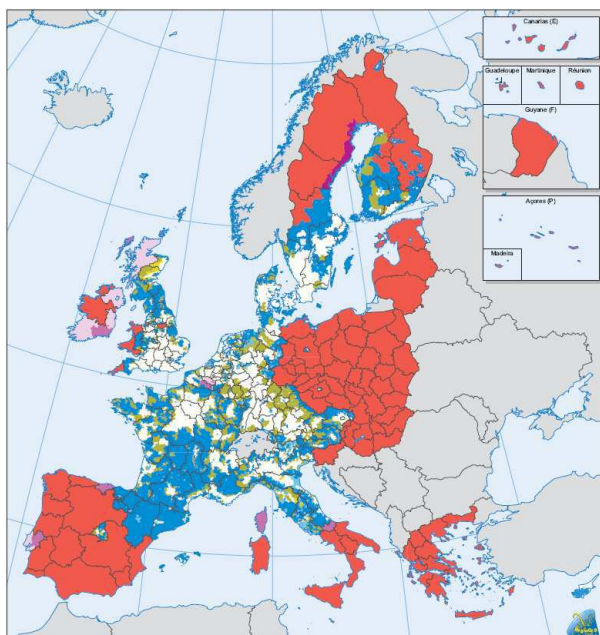
3. Une politique régionale redéfinie

a. Des tensions inhérentes entre les différents objectifs

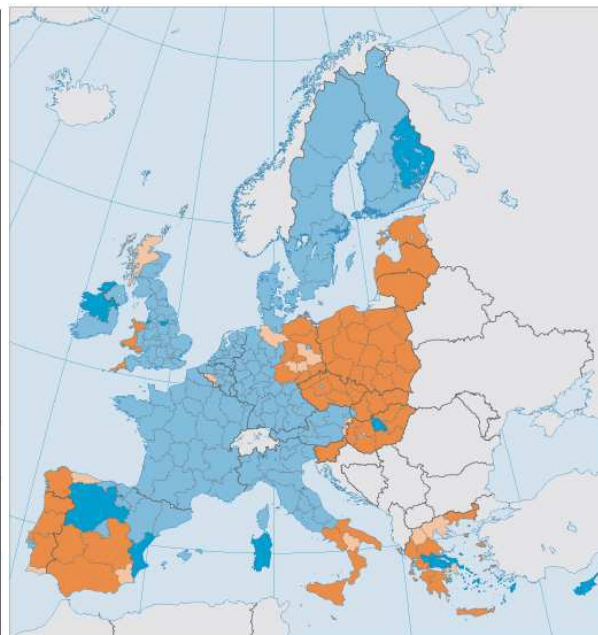
Grâce à ce « programme de solidarité » de l'Union Européenne, les disparités économiques entre les Etats membres ont décliné mais, comme évoqué précédemment, ces différences ont augmenté à l'intérieur des Etats. Donc, l'aménagement du territoire à l'échelle régionale nécessite de plus en plus d'aide de la part de l'UE pour bâtir une unité géographique, économique et sociale. Or la compétitivité a principalement pour but de rendre l'Europe plus attractive à l'intérieur du système économique global. C'est pourquoi, on peut s'attendre à ce que les écarts de développement entre les régions dans l'UE ne fassent qu'augmenter avec cette nouvelle stratégie. Les nouveaux objectifs de la politique de cohésion de l'UE pour la période 2007-2013 (issus de la stratégie de Lisbonne) établissent que la compétitivité et l'emploi doivent aider les Etats membres les plus riches à prendre en compte les changements économiques et sociaux, la mondialisation et la transition vers la société du savoir.

Il est clair que les élargissements successifs et les conséquences des politiques de l'Union Européenne ont eu un impact important sur le renforcement des disparités interrégionales. Comme le faisait remarquer M. Carrière, « aujourd'hui les 6 régions européennes les plus en retard sont toutes polonaises. A l'opposé du classement, 37 régions dépassent les 125% [du PIB régional par habitant dans l'UE-25 en 2003 (moyenne UE=100)] de la moyenne communautaire. » Celles-ci sont bien sûr majoritairement situées en Allemagne, Grande-Bretagne, Pays-Bas et Italie.

Aussi l'argument en faveur d'une politique structurelle régionale (et pour plus de cohésion) à l'échelon européen est plutôt en contradiction avec l'objectif de compétitivité. En effet, « la libéralisation des marchés (qui pourrait être réduite à la mondialisation) peut créer une compétition spatiale (entre les villes ou les régions), en avantageant des localités stratégiques et en renforçant les disparités régionales » (Comité de Développement Spatial de l'UE, 1999). De cette manière, la politique de compétitivité de l'UE risque d'être souvent en conflit direct avec la politique (régionale) de cohésion. Mais préalablement à toute supposition, il est tout de même nécessaire d'apporter quelques éléments concrets de constatation. Pour cela, l'étude comparée de cartes peut se révéler fructueuse, prenons par exemple celles représentant les objectifs des périodes 2004-2006 et 2007-2013.



Carte 3 : Les fonds structurels 2004-2006, zones éligibles aux objectifs 1 et 2 (source : DG REGIO UE)



Carte 4 : Distribution des objectifs de cohésion de l'UE pour la période 2007-2013 (source : Union Européenne)

Il est intéressant de voir en comparant ces cartes comment la politique régionale a été rebâtie. Les régions concernées par les objectifs 1 et 2, représentées respectivement en rouge et bleu sur la *carte 3*, étaient largement disséminées sur l'ensemble du territoire européen. Des pays comme la Suède ou la Finlande, pourtant dotés d'une économie performante étaient même largement subventionnés par l'objectif 1, alloué aux régions en retard de développement. Un pays comme la France était lui favorisé en grande partie par l'objectif 2 qui aidait les régions à faire face à des restructurations économiques. La politique régionale européenne pouvait alors se targuer de rechercher une certaine cohésion sur l'espace communautaire. Chaque région était alors considérée comme une entité possédant des caractéristiques intrinsèques. Par exemple, la région Midi-Pyrénées a pu jouir d'une aide soutenue de l'Union Européenne pour maintenir autour de Toulouse une armature urbaine capable de résister aux crises économiques et à l'exode rural.

En regardant de plus près la répartition des priorités sur la *carte 4*, il apparaît que les financements sont agglomérés dans ce que l'on pourrait appeler des « grappes régionales » qui correspondent souvent à des pays entiers ou des parties de pays. La France est ainsi uniquement concernée par l'objectif de convergence (en *bleu* sur la carte), de même que la Suède, la Finlande, l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas ou l'Irlande. Auparavant, ces pays étaient tous pris en considération par au moins deux objectifs de la politique régionale. La stratégie va donc dans le sens d'une réduction des disparités entre les pays de l'Union Européenne et s'adresse notamment aux PECO (Pays de l'Europe Centrale et Orientale) nouvellement entrés dans l'Union Européenne.

Cependant, cette démarche ne prend pas réellement en compte que les disparités interrégionales sont de plus en plus importantes. La France en est le cruel exemple puisque l'Île de France concentre une grande partie des richesses du pays et qu'aucune autre région n'est économiquement aussi puissante. Aussi, l'Hexagone est probablement le pays qui est le plus touché par la restructuration des programmes socio-économiques européens (ce que les cartes confirment).

L'objectif de compétitivité va-t-il comme le souhaite la commission européenne créer un effet d'entraînement qui ira au-delà des territoires directement concernés par la performance économique sur le plan international ? La réponse à cette question ne pourra s'effectuer qu'après quelques années de mise en place des différentes politiques sur les territoires nationaux. Cependant, on peut d'ores et déjà affirmer qu'une Europe plus libérale est en train de s'établir, laissant la compétitivité influencer les différentes stratégies nationales aux dépens d'une cohésion économique et sociale qui faisait le socle de l'Union Européenne.

Encadré n° 2 : Possibles conséquences en France

Dans la lignée de l'Union Européenne, l'Etat français s'est engagé par une circulaire du Premier ministre du 6 mars 2006 sur un resserrement des Contrats de Projets Etat-Région (CPER) 2007-2013 sur trois objectifs prioritaires : la compétitivité, la dimension environnementale du développement durable et la cohésion sociale et territoriale. En effet, la préparation de ces contrats sur des projets d'envergure nationale, doit se faire en liaison étroite avec la réflexion engagée par les agents de l'Etat au titre des programmes européens, le but est de disposer d'un socle stratégique commun.

Malgré cette concentration de l'intervention de l'Etat sur des grands projets d'envergure nationale, cœur de la contractualisation, le volet territorial, symbole de l'action à l'échelle locale, a été maintenu dans les nouveaux CPER. Il financera des projets d'envergure plus limitée s'inscrivant dans une démarche territoriale infrarégionale. Il pourra donner lieu à des conventions territoriales, tant en milieu urbain que rural. Toutefois, celui-ci a été resserré autour de six thématiques particulières :

- Politiques de développement durable des agglomérations concourant notamment aux stratégies de compétitivité et de meilleure intégration du tissu urbain ;
- Développement numérique des territoires lié aux démarches de compétitivité économique ;
- Stratégies territoriales d'adaptation au changement climatique par la promotion des énergies renouvelables et la maîtrise de la demande énergétique ;
- Gestion équilibrée de la ressource en eau ;
- Prévention des risques naturels ;
- Adaptation des services au public et accompagnement des initiatives innovantes en matière de services à la personne, y compris la reconversion de structures hospitalières en établissements de moyen et long séjours pour personnes âgées et l'adaptation des structures spécialisées pour les personnes handicapées.

Le volet territorial des CPER a été précisé dans une circulaire de la DIACT de novembre 2006 adressée aux Préfets de région qui vise à guider la rédaction des prochains CPER. Une partie de cette circulaire est consacrée au volet territorial : on notera que si la possibilité de signer des conventions territoriales est bien prévue jusque fin 2007, les orientations générales du volet territorial ainsi que les moyens financiers devront d'ores et déjà figurer dans les CPER.

Cette circulaire a pour originalité par rapport aux précédentes de citer explicitement les « pays » aux côtés des agglomérations et des parcs naturels régionaux comme « opérateurs infrarégionaux » de ces conventions (ce qui ressortait très peu des mandats de négociation de juillet). En ce qui concerne l'ingénierie, non mentionnée dans cette circulaire, la DIACT aurait récemment, dans ses échanges avec les chargés de mission (volet territorial) des SGAR, souligné la nécessité de diagnostiquer l'état de l'ingénierie au niveau local dans un souci particulier d'appui prioritaire aux territoires les plus démunis.

On voit bien malgré tout qu'un certain flou entoure la nouvelle stratégie de l'Etat en faveur des échelons locaux de développement. Parallèlement, les autres partenaires cherchent à se positionner en fonction de ces données de l'Etat, qui négligent les politiques territoriales au profit d'une logique de sélectivité et de concurrence entre territoires. Ainsi, de nombreuses réflexions sont en cours concernant les futures politiques à mener par les Régions et les Départements en faveur de leurs territoires.

b. L'uniformisation des politiques nationales de compétitivité

Au niveau national, pour mettre en œuvre ces orientations stratégiques communautaires, les Etats membres doivent établir leurs priorités en matière de politique de cohésion dans un document intitulé « cadre de référence stratégique national » pour l'intervention des Fonds structurels (FEDER et FSE). Il doit servir de document de référence à la préparation de la programmation des fonds. A l'heure actuelle, en France, ce document cadre est en cours de réalisation. La dernière version élaborée, la quatrième, date du 25 avril 2006 et des groupes de travail thématiques continuent de réfléchir à son contenu. Elle permet tout de même de déterminer les modes d'intervention de la politique régionale sur le territoire français, notamment à l'échelle des Pays.

Cette version intermédiaire met en avant une partie intitulée : « Les orientations stratégiques françaises pour les trois objectifs de cohésion économique et sociale. » A l'intérieur de celle-ci apparaît une section « Compétitivité et emploi pour la France métropolitaine. » Ce document est donc la stricte traduction des objectifs européens sur le plan national. Il conforte bien entendu la politique des pôles de compétitivité en affichant des objectifs qui font de la promotion de l'innovation et de l'économie de la connaissance des priorités.

En matière d'économie et d'emploi, les Etats membres disposent désormais d'une base commune et cohérente pour coordonner leurs politiques. Simplement, aucune véritable directive ne fournit de renseignements précis quant à la méthode à employer. Ainsi les Etats restent responsables pour la définition de leur propre politique, en fonction de leur point de départ et des défis spécifiques auxquels ils doivent faire face. Désormais, les Lignes Directrices Intégrées (LDI) déterminent les grandes orientations européennes en matière d'économie et d'emploi tandis que le Programme National de Réforme (PNR) établit les priorités de chacun des Etats membres pour la croissance et l'emploi. La France a transmis en octobre 2005 son PNR pour la période 2005-2008, document intitulé « pour une croissance sociale ». Cela signifie que la compétitivité à l'échelle européenne n'a pas de réelle cohérence et que la manière de la mettre en œuvre dépend grandement de la sensibilité de chaque Etat (et par-là même que le sens donné au terme compétitivité est très variable).

Depuis 1986, l'Union Européenne fait en sorte grâce à sa politique de cohésion (ou régionale) de réduire les disparités entre les régions. Ce déséquilibre menaçait l'unité d'une Europe politique, soucieuse de préserver un développement global cohérent. Mais au printemps 2000, la stratégie de Lisbonne est venue remettre en question ce point de vue, s'attachant désormais à répondre aux enjeux proposés par la mondialisation. Trois nouvelles priorités issues de Lisbonne seront adoptées et retraduites dans le programme de la nouvelle politique de cohésion 2007-2013 : la convergence, la compétitivité et la coopération territoriale. Ainsi apparaît naturellement la notion de compétitivité qui instaure un nouveau mode de pensée, parfois en contradiction avec l'idée même de cohésion. La « politique régionale » est redéfinie, ce qui oblige les Etats membres à revoir également leurs politiques nationales.

Aussi on comprend facilement que ces orientations européennes soient à l'origine de la réforme stratégique engagée par l'Etat français en matière d'aménagement du territoire et d'action régionale. Afin de renforcer la pertinence de ce projet de recherche, il est nécessaire de faire le lien entre les directives européennes et leur application sur le territoire français. La politique régionale représente une part importante des financements de la politique d'aménagement du territoire en direction des régions françaises. Dans un contexte d'évolution de la contractualisation État-Région et de difficulté d'exécution financière des contrats en cours, liée à la dégradation globale des comptes publics, une remise en cause de la politique régionale européenne signifie certainement l'abandon de toute ambition d'équité territoriale et, plus globalement, celle de « développement régional. »

III. La volonté de l'Etat français de conduire une nouvelle politique d'aménagement du territoire

1. Eléments contextuels de la mise en place des pôles de compétitivité

Depuis 40 ans, la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) et donc l'Etat tentent, en accord avec les collectivités locales, de favoriser la solidarité entre les territoires et d'utiliser l'aménagement comme un facteur de réduction des inégalités spatiales. Aujourd'hui, l'évolution de la DATAR en Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT) offre le parfait symbole d'une nouvelle conception de l'aménagement du territoire en France. Celle-ci se base sur la compétitivité des territoires, c'est-à-dire sur des territoires susceptibles de supporter la concurrence avec d'autres. On peut donc s'attendre à ce que le principe de répartition (ou de redistribution), si cher à la politique française d'aménagement du territoire, soit remis en question.

Comme la plupart des pays développés, la France est confrontée à une accélération des mutations économiques à l'échelle mondiale. Celle-ci se manifeste notamment par l'internationalisation sous toutes ses formes des facteurs de production. Ces mutations font que l'innovation et la recherche occupent un rôle croissant pour la compétitivité des industries de production de biens et de services (conception, gestion, marketing...). L'adaptation continue face aux évolutions technologiques est devenue une nécessité. Dans ce contexte concurrentiel, la France doit améliorer sa compétitivité. Ainsi la DIACT est chargée de préparer les orientations et de mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire. A ce titre, elle participe à l'élaboration des stratégies nationales de compétitivité économique, de cohésion sociale et de développement durable. Elle prépare également les programmes destinés à accompagner les mutations économiques, à améliorer l'accessibilité et à promouvoir un aménagement équilibré des territoires ruraux.

Après plusieurs décennies de mise en œuvre des politiques régionales, l'Hexagone semble engranger les résultats de ses efforts pour promouvoir une distribution de l'activité et des populations plus harmonieuse sur le territoire. Un rééquilibrage s'est opéré en faveur des régions de l'Ouest et du Sud, plusieurs régions métropolitaines rattrapent leur retard sur la région de la capitale et de nombreuses zones rurales donnent des signes de dynamisme. Ce nouvel équilibre reste néanmoins fragile : il laisse apparaître des déficits de compétitivité régionale parfois importants, liés notamment à une insuffisante utilisation de la main d'œuvre, des capacités d'entrepreneuriat ou de la coopération entre les entreprises.

Dans ce contexte, et en se référant à la stratégie de Lisbonne, la France a décidé d'initier une politique industrielle de grande envergure : la mise en avant de facteurs clefs de compétitivité industrielle, au premier rang desquelles se trouve la capacité d'innovation par la Recherche-Développement. Dans le prolongement des décisions prises par le Gouvernement le 13 décembre 2002, le CIADT (Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire) du 14 septembre 2004 a décidé de conduire cette nouvelle politique industrielle et a défini les mesures qui seront mises en œuvre pour le développement de pôles de compétitivité.

En rappelant l'expérience des « Systèmes Productifs locaux » (SPL), née à la fin des années 90 sous l'impulsion de la DATAR, le rapport écrit en 2004, *La France, puissance industrielle*⁵, détaille la démarche de labellisation des SPL. Quelques acquis de cette politique sont mis en avant :

→ Une **large implication financière des collectivités territoriales**, qui permet à l'État, comme il le souhaitait initialement, de se désengager progressivement ;

→ Une **large répartition géographique** des réseaux soutenus et une grande palette d'activités concernées ;

→ Une **évolution favorable de l'emploi dans les SPL** labellisés, dans un contexte général de recul de l'emploi industriel en France.

Comme l'évoque C. Demazière, ces trois éléments vont être retraduits dans la politique des pôles de compétitivité. Le premier rend possible le lancement de ce programme, dans un contexte de très forte contrainte budgétaire. L'expérience des SPL a été celle d'une adhésion des collectivités territoriales, soit comme porteurs de projet, soit comme financeurs appuyant la démarche. On peut penser qu'il en sera de même avec les pôles de compétitivité. Deuxièmement, il va s'agir d'initier une nouvelle politique industrielle s'adressant à un très grand nombre de secteurs. L'expérience des SPL montre que les réseaux d'entreprises ne sont pas réservés à des types déterminés d'activités ou d'entreprises. Le troisième élément, à savoir le maintien de l'emploi industriel grâce à la mise en réseau, sera utilisé dans la démarche de communication accompagnant le lancement des pôles de compétitivité.

« Un pôle de compétitivité est une combinaison, sur un espace géographique donné, d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche publiques ou privées engagés dans une synergie autour de projets communs au caractère innovant. Ce partenariat s'organise autour d'un marché et d'un domaine technologique et scientifique qui lui est attaché, et doit rechercher une masse critique pour atteindre une compétitivité et une visibilité internationale. »

2. Stratégie élaborée en accord avec la nouvelle politique industrielle

Lorsqu'un projet de pôle de compétitivité est présenté par un porteur, l'examen du projet est soumis à plusieurs critères de sélection. Quatre aspects sont particulièrement importants :

→ **La stratégie de développement économique** : il doit être ancré sur un tissu économique local dynamique, performant face à la concurrence internationale. La cohérence du pôle et de sa stratégie avec l'ensemble plus vaste que constitue le plan de développement économique du territoire, constitue un facteur essentiel.

→ Le pôle doit représenter une **visibilité internationale** suffisante, sur les plans industriels et/ou technologiques. Les projets présentés doivent pouvoir se placer, à terme, dans les premiers rangs mondiaux de leur activité.

→ Le **partenariat** et le **mode de gouvernance** mis en œuvre sont des aspects essentiels. La qualité et l'efficacité des partenariats de R-D établis entre les acteurs (industriels, chercheurs, enseignants) sont des critères majeurs de labellisation d'un pôle.

⁵ DATAR, (2004), *La France, puissance industrielle – Une nouvelle politique industrielle par les territoires*, Paris, La Documentation Française, 132 p.

Plus largement, à travers la mobilisation de la Prime à l'aménagement du territoire (PAT) et la co-tutelle de l'Agence française pour les investissements internationaux, la DIACT contribue à l'implantation d'entreprises dans les territoires, en relation avec les agences régionales de développement. Cette politique nationale entre dans un cadre européen plus général de soutien à la compétitivité. De nombreux pays de l'Union Européenne possèdent les mêmes préoccupations et souhaitent se tourner vers un développement économique durable. On assiste donc à une véritable action communautaire en faveur de la compétitivité. Cependant, la prise en compte de la dimension européenne reste pour le moment assez faible puisque seul le pôle alsacien Biovalley est en effet « transfrontière ».

A travers le principe d'appel à projet, l'Etat offre la possibilité à chaque entreprise, groupement d'entreprises, centre de recherche ou université de monter un projet de pôle de compétitivité, ensuite une sélection accepte ou non le dossier. Outre l'appel à projet, Le programme des « pôles de compétitivité » est basé sur d'autres particularités :

→ **Une place importante accordée à l'initiative locale** (tous les territoires impliqués doivent s'investir dans le projet) ;

→ **Une démarche globale** qui a pour but de rassembler à un même endroit plusieurs domaines de compétences et capacités d'innovation afin de créer une véritable synergie entre les universités, les centres de recherche et les entreprises.

La France est aujourd'hui pleinement engagée dans cette démarche de compétitivité et souhaite renforcer l'action en faveur des pôles (de nouveaux pôles de compétitivité seront labellisés courant 2007). Ainsi Jacques Chirac a encore affirmé, samedi 6 janvier, lors de ses vœux en Corrèze que « la France est aujourd'hui confrontée à un monde qui change de manière accélérée. Pour s'imposer, notre pays doit faire résolument le choix de l'innovation, de la recherche et du développement industriel. Dans ce nouveau monde, nos territoires sont un atout considérable. »

C'est pourquoi ces *clusters* sont extrêmement liés à la volonté des territoires de développer leurs atouts économiques. Aussi le "pôle de compétitivité" français n'est pas seulement une coopération entre acteurs économiques et scientifiques qui travaillent dans un même domaine, mais une démarche partenariale destinée à dégager des synergies autour de projets communs au caractère innovant. Selon la DIACT, l'outil « pôles de compétitivité » doit permettre le développement d'activités industrielles, de l'emploi et conforter les territoires. Il concerne non seulement les domaines technologiques en émergence (nanotechnologie, biotechnologie, microélectronique) mais également des domaines plus matures (automobile, aéronautique, etc.).

Cette première partie met en exergue l'arrivée en Europe et notamment en France de la notion de compétitivité. Cette idée, d'abord très liée au domaine de l'entreprise, fut ensuite élargie et appliquée aux territoires. L'ère de la compétitivité est ainsi tout à fait favorable à une évolution des modèles d'aménagement du territoire. Au niveau européen, la planification spatiale, « *spatial planning* » en anglais, a souvent été incarnée dans la politique régionale (dite également de cohésion). Celle-ci est bien sûr largement remise en cause par l'arrivée « du besoin de compétitivité. »

La stratégie de Lisbonne, à l'origine du principe de compétitivité à l'échelle de l'Union Européenne, a été conçue pour répondre aux défis de la mondialisation. Pour la période 2007-2013, ses objectifs sont intégrés dans la politique de cohésion de l'UE. L'évolution des politiques d'aménagement du territoire va toucher les nouveaux comme les anciens Etats membres. A ce titre, la France n'est pas « épargnée », et son modèle de planification territoriale, historiquement basé sur le principe de solidarité territoriale, est actuellement dans une profonde phase de mutation.

La volonté de l'Etat français de conduire une nouvelle politique d'aménagement du territoire n'est plus à démontrer, ambition qui est d'ailleurs inspirée des conclusions du Conseil Européen de Lisbonne. Aussi, la nouvelle stratégie industrielle et d'aménagement du territoire élaborée par le gouvernement français tente de mettre en pratique sur le territoire national la notion théorique de compétitivité. C'est dans ce contexte qu'a été décidée la politique des pôles de compétitivité, un des « symboles du renouvellement de l'aménagement du territoire en France. »

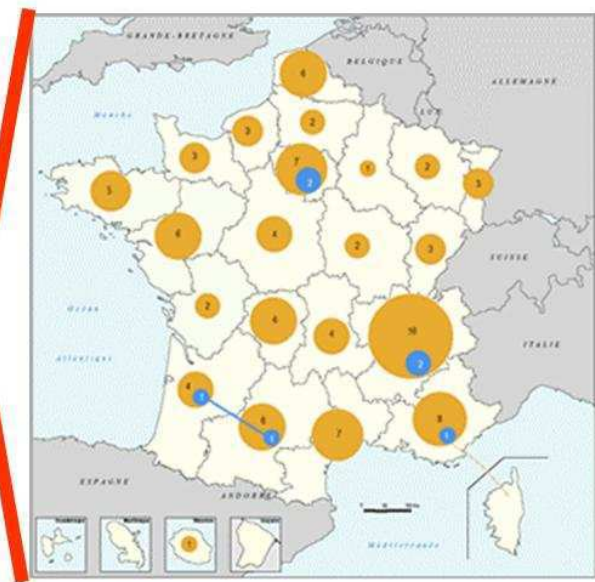
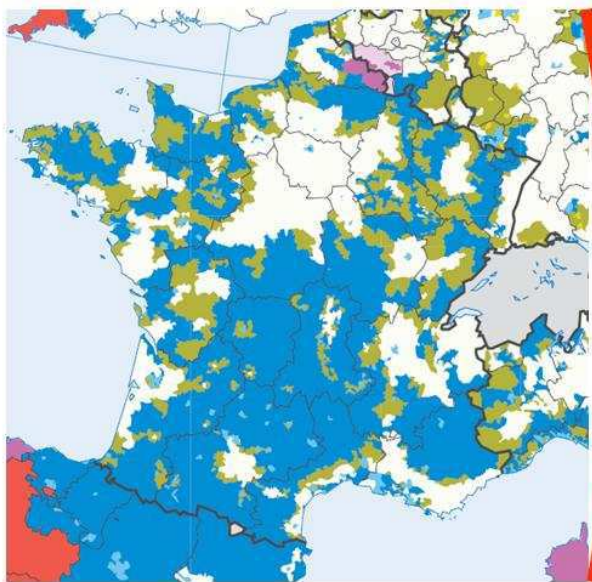
Bien sûr, ces *clusters* à la française ne sont qu'un des aspects parmi d'autres des mutations de l'aménagement sur lequel ce projet de recherche se focalise. Facteur non exclusif du changement, les pôles de compétitivité n'en sont pas moins des éléments originaux et novateurs qui tranchent avec les pratiques passées de l'aménagement du territoire français. C'est dans cette optique, que cette politique spécifique engagée par l'Etat fait l'objet d'une attention particulière. La partie suivante s'attache donc à déterminer quelles caractéristiques des pôles sont à l'origine de la mutation engagée.

Deuxième Partie

- La stratégie française d'aménagement du territoire en mutation à l'échelle nationale -

**I. La politique des pôles de compétitivité :
un des symboles du renouveau**

**II. Rupture ou suite logique de
l'aménagement dit « à la française »**



DEUXIEME PARTIE - LA STRATEGIE FRANÇAISE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN MUTATION A L'ECHELLE NATIONALE

I. La politique des pôles de compétitivité : un des symboles du renouveau

1. Caractéristiques des pôles de compétitivité

a. Fonctionnement et financement des pôles

Les pôles de compétitivité sont souvent, en pratique, des associations type loi 1901 mais ils peuvent aussi prendre la forme de groupements d'intérêt économique (GIE) ou de groupements d'intérêt scientifique (GIS). La possession d'une personnalité juridique assure aux pôles de compétitivité la reconnaissance par l'Etat d'une véritable entité légale. Ceci paraît tout à fait légitime, aussi la nouveauté vient des avantages financiers qui sont conférés aux programmes associés aux pôles de compétitivité (aides de l'État attribuées par un guichet unique géré par le ministère de l'économie) :

→ **Des exonérations fiscales et allègements de charges** (300 millions d'euros). Une entreprise participant à un projet de recherche et développement dans une zone définie à cet effet ne paie pas l'impôt sur le revenu ou sur les sociétés concernant les bénéfices qu'elle réalise pendant les trois premières années (loi de finances pour 2005, art. 24). Les « zonages R&D » impliqués correspondent à peu près au périmètre des pôles de compétitivité ;

→ **Des crédits d'intervention pour soutenir les projets de recherche et de développement** (400 millions d'euros, dont 121 inscrits au budget pour 2006). Ces crédits proviennent en particulier du ministère délégué en charge de l'industrie et de la DIACT (Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire, Primes d'Aménagement du Territoire) ;

→ **Des interventions préférentielles de la part d'organismes divers** (800 millions d'euros) : Agence Nationale de la Recherche créée le 7 février 2005, Agence de l'Innovation Industrielle (AII), Groupe OSEO⁶, Caisse des Dépôts et Consignations (CDC).

Dans le rapport *La France, puissance industrielle* plusieurs objectifs prioritaires apparaissent. Il s'agit en premier lieu d'encourager les réseaux d'entreprises, qui mutualisent ainsi un certain nombre de fonctions : politiques d'achat communes, matériels de production, laboratoires, locaux mutualisés... D'autre part, l'objet est d'investir dans les ressources humaines. Le but est de dynamiser les bassins d'emplois en organisant une gestion coordonnée des ressources humaines des différentes entreprises en réseau, aussi bien pour répondre aux besoins en main d'œuvre (mise en place de plans prévisionnels de recrutement, création de groupements d'employeurs) que pour mettre en place des formations adaptées. Il

⁶ **OSEO** est né, en 2005, de la réunion des compétences - dans le financement et l'accompagnement des PME - de l'ANVAR (Agence nationale de valorisation de la recherche, dite Agence de l'innovation) et de la BDPME (Banque du développement des PME), incluant la Sofaris (Société de garantie du financement).

s'agit également de resserrer les liens industrie-recherche et industrie-enseignement, afin de mieux utiliser les dispositifs d'appui à l'innovation existants.

Pour accompagner le développement des pôles de compétitivité, il est nécessaire de développer leur « branchement » sur le reste du monde (transports ferroviaires, aériens, routiers et haut débit). Tout cela visant à créer ou plutôt renforcer une dynamique motrice d'aménagement du territoire. Le rapport livre une vision ambitieuse à plus long terme en parlant de raccrocher la politique française aux autres politiques européennes en la matière, pour créer des « réseaux de réseaux entre les pays européens ».

b. Eléments de compréhension

Il faut bien avoir en tête la démarche de Christian Blanc, député, dont le rapport *Pour un écosystème de croissance*⁷ a été un des initiateurs de la démarche. Constatant que la France souffre de handicaps économiques et sociaux qui ne lui permettent pas d'avoir un niveau de croissance économique suffisant, le rapport présenté par le député Christian Blanc donne la priorité à la compétitivité des territoires. Le rapport analyse tout d'abord l'évolution de l'organisation économique de la France depuis 1945 (mutations économiques, mondialisation...), les conséquences engendrées par cette organisation, puis présente les réformes nécessaires au retour de la croissance. Il suggère à cet effet de redonner une dynamique à la croissance autour des trois acteurs que sont l'universitaire, l'entrepreneur et le chercheur et émet des propositions telles que la dévolution aux conseils régionaux d'un certain nombre de compétences (gestion de la totalité des aides aux PME, soutien à l'innovation et à la recherche...), la refondation des universités ou encore le financement accru du système de recherche.

Cette démarche devrait être source de dynamisme et de meilleure coopération entre les acteurs. Mais on peut identifier quelques contraintes liées à la situation française qui pourraient freiner une bonne dynamique. Les entreprises en France fonctionnent selon un mode très hiérarchique et les dirigeants ont une culture peu développée de l'intelligence économique (ce qui ne facilite pas les échanges en réseau avec des parties prenantes). D'autre part, les systèmes d'information sont encore souvent fondés sur d'anciens modèles : la gestion des connaissances est encore peu développée en France et la stratégie de Lisbonne sur l'innovation peine à se mettre en place. Aussi, il existe une faible culture de normalisation, qui permettrait de partager des informations entre partenaires selon des protocoles standardisés fonctionnellement et techniquement. Enfin, les pôles sont centrés quasi exclusivement sur l'industrie alors que l'économie actuelle (« post-industrielle ») se développe plutôt dans les services (70% du PIB en France).

La logique de pôle de compétitivité est complémentaire de la logique de coopération métropolitaine ; la facilitation des réseaux est recherchée afin de gagner en compétitivité et en visibilité au niveau international (à noter que les liens entre universités et entreprises sont culturellement difficiles). C'est la théorie et cela s'inscrit dans la nouvelle logique politique portée par la DIACT. Ainsi, la France se rapproche de la vision de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE). Cette dernière, même si elle regrette la dispersion des moyens, approuve la création des pôles de compétitivité : « la France passe d'une logique de redistribution à une logique de valorisation des territoires » (OCDE, 2006).

⁷ **BLANC C.**, (2005), *Pour un écosystème de la croissance*, Rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation Française, 81 p.

c. La place définie des collectivités dans la démarche

Afin de comprendre quelles nouveautés apporte la politique des pôles de compétitivité dans le domaine de l'aménagement du territoire, il est important de savoir quelle place l'Etat, instigateur de la démarche, a réservé aux collectivités locales. Celles-ci peuvent être les régions, les départements, les intercommunalités ou les villes. Ces échelons peuvent légitimement répondre aux attentes des acteurs de leur territoire et sont donc parfaitement à même de participer aux stratégies de développement accompagnant les *clusters*. C'est d'ailleurs ce que prônait C. Blanc dans son rapport au Premier Ministre, définissant la région comme l'échelon pilier de la gouvernance.

L'objectif initial de la politique gouvernementale était de faire des pôles de compétitivité un projet partagé par les industriels et les acteurs locaux. Etant donné « qu'une place importante à l'initiative locale » est accordée aux pôles, les collectivités territoriales ont bien sûr un rôle à jouer dans leur mise en place et leur évolution. A ce titre, le document accompagnant le CIADT du 14 septembre 2004 (qui a lancé l'appel à projets pour la création des pôles de compétitivité) précise que le gouvernement envisage favorablement l'association des collectivités à la démarche. « L'implication, y compris financière, des collectivités territoriales, constitue naturellement un élément déterminant de crédibilité et du succès d'un projet de pôle. C'est pourquoi leur participation active paraît dès l'origine indispensable. Les collectivités, à commencer par les régions, pourront dès lors être partie prenante de la structure chargée de piloter l'élaboration et le suivi du projet collectif - cette entité pouvant être mise sur pied pour l'occasion ou être désignée parmi celles qui existeraient déjà. »

Comme le rappelle C. Demazière, « dans la politique des pôles, les bases du "partenariat" des collectivités avec l'Etat diffèrent de celles qui présidaient depuis vingt ans à la préparation des politiques contractuelles. Les collectivités ont eu une part importante d'initiative dans l'élaboration des dossiers de candidature, dont elles pouvaient être éventuellement chefs de file. » Pourtant, de nombreux acteurs locaux s'accordent à dire que l'Etat n'a pas réellement accompagné l'implication des collectivités dans la démarche. Même si la phase de candidature a laissé entrevoir beaucoup d'espoir, le développement des projets s'est déroulé de manière moins naturelle. L'objectif prioritaire du gouvernement était naturellement de voir les collectivités participer financièrement. Cet aspect sera développé plus en profondeur par la suite.

Aussi, la volonté de l'Etat français de conduire une nouvelle politique d'aménagement du territoire (qui « résulte » de la nécessité pour l'Union Européenne de répondre aux mutations économiques actuelles) a poussé les collectivités à redéfinir leurs stratégies de développement. Ces démarches locales vont forcément induire une remise en cause de la planification territoriale à la française, largement impulsée par le rôle nouveau des collectivités. Selon M. Antonini, les pôles de compétitivité ont échappé à leur créateur, l'Etat qui « doit prendre ses responsabilités. » Il affirme que sans l'Etat, les collectivités vont s'approprier la démarche mais « d'une manière différente de ce qu'il avait prévu. » Cependant, il reconnaît également que cette absence serait préjudiciable et que le rôle fédérateur de l'Etat est nécessaire.

Au travers de la politique des « pôles de compétitivité », l'ambition est donc de favoriser les liens, la coopération entre les mondes de l'entreprise, de la recherche publique et privée, ainsi que de la formation. Afin d'illustrer au mieux ce que sont les pôles de compétitivité, des exemples de *clusters* seront développés. L'objectif est de comprendre la corrélation entre la mise en place du pôle et les impacts en terme d'aménagement du territoire sur l'espace concerné.

2. Exemples de pôles

L'objectif de cette section étant de présenter comment la France applique la compétitivité sur son territoire, il est essentiel de donner des exemples de pôles. Ceux-ci sont divisés en trois catégories : pôles mondiaux, pôles à vocation mondiale et pôles nationaux. Parmi les trois exemples, seul le cas d'un pôle mondial ne sera pas traité. Ceux-ci font face à des enjeux qui dépassent largement les limites de leur territoire, de plus les pôles mondiaux n'ont fait que conforter des situations de *leadership* déjà acquises (Aerospace Valley par exemple). Cette section finalement très descriptive aura pour but d'introduire concrètement les résultats initiaux de la recherche.

Les exemples développés vont se révéler très utiles à la compréhension de toute la démarche. Le but est de comparer ces cas d'étude à une échelle plus globale (nationale) en recoupant ces résultats avec tous les documents étudiés. Simplement, il faut être attentif à ne pas surestimer ces spécificités locales pour ne pas faire de généralités d'un cas spécifique. Cet échantillon de pôles de compétitivité n'est bien sûr pas forcément représentatif de la réalité globale. L'idée ici est plutôt d'utiliser ces exemples pour illustrer et confirmer des propos plus généraux issus d'autres travaux de recherche. Afin d'obtenir des informations ciblées et pertinentes, l'objectif est de faire ressortir de ces exemples la dimension territoriale des pôles de compétitivité à travers l'implication des collectivités. A noter que les deux dernières études portant sur Cosmetic Valley et S²E² sont fortement basées sur des travaux effectués par Cyril Blondel dans le cadre d'une étude plus globale sur la coopération métropolitaine⁸.

⁸ BLONDEL C., (2007), *Coopération et développement économique : l'importance croissante de l'innovation*, étude sur la coopération métropolitaine, 42 p.

a. Végépolys : pôle à vocation mondiale

→ Données générales

L'existence et la reconnaissance sur le territoire angevin de nombreuses potentialités dans le domaine du végétal spécialisé ont amené la création d'un pôle de compétitivité. Pourtant, selon Michel Velé, président du pôle Végéploys, « l'idée au départ n'était pas forcément évidente ». Le regroupement dans un même pôle de toutes ces activités liées au végétal a nécessité un gros travail de fond pour élaborer une stratégie commune. « Aujourd'hui, c'est un véritable travail collectif qui est réalisé ».



Situé en Pays de la Loire et essentiellement concentré dans la région d'Angers, Végépolys regroupe huit filières du végétal spécialisé : horticulture et maraîchage, arboriculture, semences, viticulture, plantes médicinales et aromatiques, champignons, cidriculture et tabac. Le pôle se qualifie lui-même de terreau de compétences avec ses 4000 entreprises, 25 000 emplois, 500 chercheurs et enseignants chercheurs, 2500 étudiants et 25 formations supérieures sur ce thème.

Entre avril et novembre 2003, une étude confiée à la DATAR sur le développement du Pôle Végétal Européen aboutit à la préconisation de la mise en place d'un comité stratégique interprofessionnel et en novembre 2004 est créé le Comité Interprofessionnel du Végétal Spécialisé (CIVS). En février 2005, le dépôt du dossier de candidature « Pôle végétal Spécialisé Anjou Loire » à l'appel à projets des pôles de compétitivité est concrétisé le 12 juillet 2005 par la labellisation d'un « Pôle à vocation mondiale ». Après la validation du projet de contrat de pôle par le CIADT du 14 octobre 2005, Végépolys se structure et met en place au Printemps 2006 un partenariat avec Angers Technopole, la CCI Angers et le Bureau Horticole Régional.

La politique générale vise en particulier à prendre en compte les attentes des acteurs (entreprises, recherche, enseignement et collectivités), à s'appuyer sur les réalités perçues par les entreprises et les informations issues de la veille organisée et à mettre en place une mise en réseau locale ouverte sur l'international. Aussi le développement de l'innovation dans les entreprises (en soutenant les équipes locales de R&D) fait partie de la stratégie élaborée, de même que la création de conditions de mise en valeur de ces résultats par les entreprises, notamment à l'international.

Grâce à la dynamique créée par le pôle, « on est vite passé de l'échelon angevin à l'échelon régional » (M. Velé). En s'appuyant sur le fait que « c'est une plateforme qui repose sur de nombreuses spécialités », le territoire concerné par Végépolys va aujourd'hui d'Angers à Nantes en passant par Saumur. Aussi, des entreprises extérieures cherchent à s'implanter sur le territoire pour profiter de la dynamique : « les investisseurs étrangers se pressent autour de Végépolys pour participer au projet. »

→ Les collectivités dans l'organisation

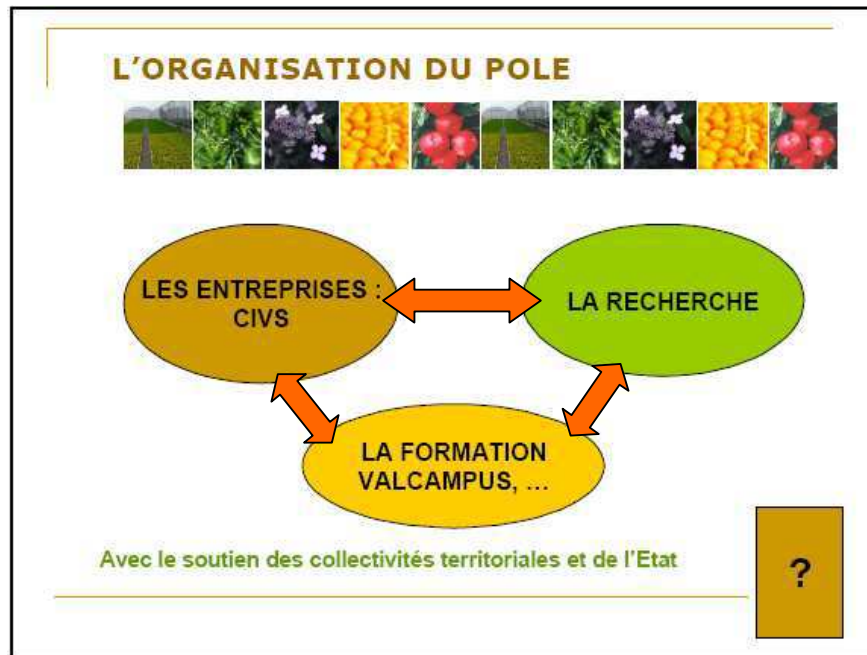


Figure 2 : Organisation du pôle Végépolys (source : Végépolys)

Une association de professionnels composée d'entreprises, d'organismes des filières et des chambres consulaires, soit au total plus de 75 adhérents en décembre 2006, **définit** la politique et la stratégie du pôle, **valide** les projets relevant du pôle et **participe** à des projets visant à soutenir la profession. Trois collèges représentatifs (entreprises, filières et chambres consulaires) coopèrent au sein du Comité Interprofessionnel du Végétal Spécialisé (CIVS) pour prendre les grandes orientations.

Les collectivités territoriales (région Pays de la Loire, Conseil Général du Maine-et-Loire, Angers Métropole) ne participent pas directement à la gouvernance du pôle mais apportent un soutien non négligeable notamment en matière financière et dans l'animation. A ce titre, les partenariats avec Angers Technopole, la CCI Angers et le Bureau Horticole Régional facilitent la mise en place de stratégies communes.

→ Le Budget : une implication plus importante des collectivités en 2007

Le mode d'adhésion mis en place à l'occasion de l'Assemblée Générale du CIVS du 13 Janvier 2006 permet de dégager un budget prévisionnel de fonctionnement équilibré. Il donne la possibilité de renforcer l'équipe du Comité Interprofessionnel du Végétal Spécialisé (CIVS) et de mener des actions telles que l'Intelligence économique, la communication, les études. Ainsi, pour l'année 2006, le budget de 279 millions d'euros est financé à hauteur de :

- 82 000 € apportés par les cotisations des adhérents (entreprises, filières et chambres consulaires) ;
- 130 000 € par le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche ;
- 20 000 € par l'Agence Nationale de la Recherche ;
- 130 000 € par la Région Pays de la Loire ;
- 1300 € par Angers Loire Métropole.

Ces chiffres de 2006 ne sont pas forcément représentatifs de l'implication des collectivités dans le pôle. Angers métropole concentre ses financements sur 2007 de même

que le Conseil Général du Maine-et-Loire. Ainsi en 2007, le budget va décoller pour atteindre prévisionnellement les 2,5 millions d'euros, grâce en partie à un apport des collectivités locales plus important. Trois grands domaines seront financés : la gouvernance, les deux centres d'innovation et les projets. Chacun des partenaires financera indépendamment. Dans l'ordre décroissant de la part apportée, les participants seront le ministère de l'agriculture, l'Union Européenne (absente en 2006), la région Pays de la Loire, le Conseil Général du Maine-et-Loire, Angers Loire Métropole et la Communauté d'Agglomération «Saumur Loire Développement».

→ La place floue des collectivités territoriales

Selon les acteurs du pôle, la participation des collectivités n'a pas encore atteint son maximum. Par exemple, M. Velé évoque l'idée d'une coopération technique entre les institutions et le pôle : « dans les collectivités et l'Etat, il y a des ingénieurs qui peuvent apporter au pôle... C'est une mobilisation de tous qui peut être importante au développement du pôle. » Pour Michel Bourdier, Directeur de l'agence Angers Loire Développement, les actions d'appui aux activités devraient se concentrer essentiellement sur l'animation collective des pôles de compétitivité.

Pour M. Antonini, président d'Angers Loire Métropole, la situation quelque peu confuse sur le rôle des collectivités dans le développement des pôles vient essentiellement du fait que l'Etat n'a pas clairement défini sa politique. « L'Etat pensait que c'était un problème entre lui et les entreprises. Les collectivités territoriales devaient apporter leur soutien financier, c'est tout. » Or selon lui, les collectivités territoriales se sont véritablement emparées de la démarche, d'où une certaine surprise et un manque d'organisation. Cependant, il concède que l'alliance d'acteurs s'est formée naturellement sur le territoire dans le cadre du pôle Végépolys. Il affirme même que « le pôle Végépolys porte littéralement le territoire. »

Sur le plan culturel et de l'image, le projet doit être très ambitieux. C'est pourquoi l'agglomération angevine s'investit directement dans l'activité du pôle. A travers le programme « *Plante & Cité* », les collectivités (notamment Angers Loire Métropole) sont pleinement intégrées au projet. Adhérente du pôle Végépolys, *Plante & Cité* est une plateforme nationale de conseil technique et d'expérimentation sur les espaces verts au service des collectivités territoriales. Créée à Angers en 2006 dans le cadre du pôle de compétitivité, elle vise à mieux répondre aux besoins de conseils techniques et d'expérimentations des gestionnaires d'espaces verts. Une association de préfiguration a été constituée par les représentants des services des collectivités territoriales, des organismes de recherche et des organismes d'appui technique aux professionnels.

Selon Michel Bourdier, « la place des agglomérations repose sur la notion de proximité... la connaissance du territoire et des filières impliquées est un atout considérable dans l'aide au développement ». Il continue en affirmant que « les pôles, c'est du sur-mesure et pas du prêt-à-porter », et insiste donc sur le fait que les collectivités territoriales doivent savoir s'adapter. « Chaque pôle a sa propre histoire et les agglos les accompagnent naturellement. » Mais selon lui, la gouvernance doit s'appuyer sur le privé. « Le partenariat privé-public doit supplanter le partenariat public-privé. » Malgré tout, il existe des stratégies de coopération entre toutes les différentes échelles territoriales. « La mutualisation des moyens (en particulier pour l'environnement et l'attractivité des pôles) peut s'avérer efficace pour le développement des pôles. »

Aussi M. Velé affirme que l'objectif est de fixer dans la région des emplois et pas simplement de faire du profit. C'est pourquoi, il insiste sur le fait que « l'appui des collectivités est extrêmement important pour déterminer les priorités. » Encore une fois, même si le rôle précis des collectivités reste ambigu (financeurs, animateurs ?), la volonté du pôle (que l'on pourrait élargir aux autres pôles de la région) de voir émerger une véritable culture commune du développement économique est indéniable.

b. Cosmetic Valley : pôle national

→ Données générales

Dans les années 60, les grands noms de la parfumerie parisienne ont décentralisé leur outil de production de la capitale vers les territoires les plus proches, et plus particulièrement sur les quatre départements situés à 1 heure de Paris, à savoir l'Eure, l'Eure-et-Loir, le Loiret et les Yvelines. Dans leur sillage se sont implantées de nombreuses PME/PMI de l'industrie de la parfumerie-cosmétique. Aujourd'hui, ce territoire situé de l'Ouest au Sud de la région parisienne concentre 15 à 20 % des emplois de l'industrie du secteur en France.

En 1994, J.-L. Ansel, directeur du CODEL (COMité de Développement de l'Eure-et-Loir) à l'époque, et quelques chefs d'entreprises du secteur créent la Cosmetic Valley, une association type loi 1901. Le constat était simple : « beaucoup d'entreprises de grandes marques de la cosmétique (Guerlain, Christian Dior...) sont concentrées autour de Chartres ainsi qu'un réseau de PME-PMI qui gravitent autour d'elles. De plus, les sous-traitants sont souvent amenés à travailler ensemble pour répondre aux commandes de grandes marques. Le but était de créer une synergie, de développer le business entre membres, de créer un vecteur de développement du territoire en donnant à l'Eure-et-Loir une nouvelle identité territoriale (industrielle, autre qu'agricole avec la Beauce) pour attirer de nouvelles entreprises et permettre une croissance de l'emploi » (S. Godet, chef de projet à la Cosmetic Valley). 70 entreprises adhèrent progressivement à l'association, présidée alors par JP. Guerlain, « ce qui a donné une renommée immédiate, et a permis d'accroître la visibilité internationale.

En 2000, la DATAR salue les performances de la Cosmetic Valley et la reconnaissance vient par la validation de l'association en SPL (Système Productif Local). L'étape suivante intervient lors de l'appel à projets sur les pôles de compétitivité fin 2004, « auquel la Cosmetic Valley a répondu très naturellement ». Le cahier des charges imposé par la DIACT requerrait la présence d'entreprises, mais aussi d'Universités et d'organismes de formation et de recherche, absentes alors du SPL. L'association départementale s'est alors ouverte sur les territoires voisins, Indre-et-Loire, Loiret, Yvelines et Eure, lui permettant de s'allier avec de nouveaux acteurs de la recherche et de la formation. La labellisation intervient le 12 juillet 2005 sous le nom « Sciences de la Beauté et du Bien-être » bien que le pôle de compétitivité soit naturellement appelé « Cosmetic Valley ».



Le pôle affiche aujourd'hui environ 120 adhérents avec un potentiel à moyen terme de 200 entreprises et 16 000 emplois et à long terme de 300 entreprises et 20 000 emplois. Alors, on peut se demander pourquoi l'échelle n'est ni plus large, ni plus ouverte. On aurait pu penser que les entreprises de la parfumerie par exemple auraient préféré s'associer entre elles. La réponse de S. Godet est simple et précise : « l'association des parfumeurs existe déjà sur

Paris. Elle regroupe des grandes marques de la profession. Ici, historiquement, ce sont les PME qui sont à l'origine parce qu'elles avaient besoin d'aide. L'approche a toujours été verticale. La question ne se pose même pas. Sur le pôle, ce sont davantage les sites de fabrication des produits. »

Autre question, de nombreuses études associent régulièrement le secteur de la parfumerie-cosmétique à celui de la pharmacie ; pourquoi les entreprises de la pharmacie n'adhéreraient pas alors à la Cosmetic Valley si les logiques sont proches ? D'autant que les deux secteurs sont fortement présents en région Centre. « Le réseau pharma ne fonctionne pas très bien. Ce sont soit des PME à la limite de l'artisanat, soit des laboratoires pharmaceutiques géants qui ne sont même pas décisionnaires. Ces derniers dépendent de la politique mondiale. C'est un milieu plus fermé, plus secret, plus concurrentiel aussi. »

→ Les collectivités territoriales dans l'organisation

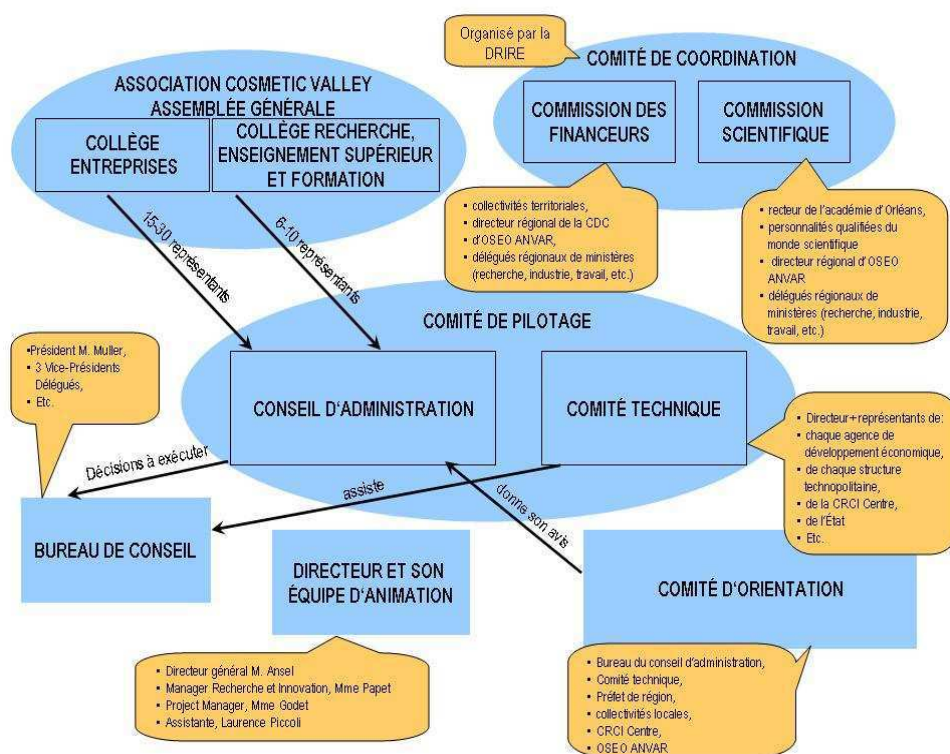
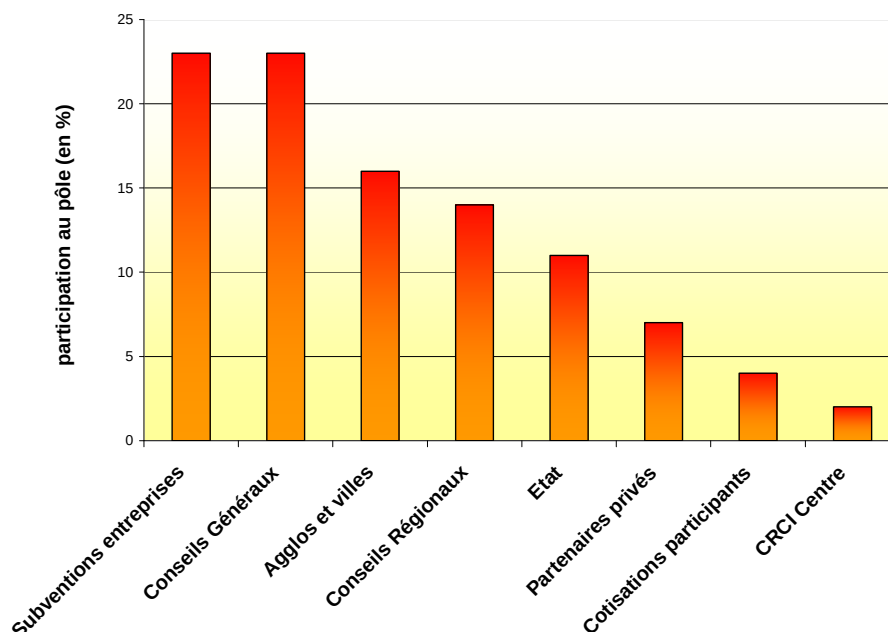


Figure 3 : La gouvernance dans le pôle Cosmetic Valley (Source : CDC, Septembre 2006)

Les collectivités territoriales sont représentées dans le comité d'orientation où elles concourent à l'élaboration de la stratégie d'action, à la définition et à l'évaluation des programmes. Ce comité émet des avis à destination du Conseil d'administration. S. Godet précise : « le collège des collectivités locales a été supprimé depuis la labellisation en pôle de compétitivité. Il n'y a plus du tout d'élus dans l'association. Il a été mis en place un conseil d'orientation et de coordination qui regroupe les élus. Il n'a un avis que consultatif. Il se réunit une à deux fois par an. On lui présente un bilan des actions menées et les grandes orientations futures envisagées. Il donne son avis, qui n'est qu'un avis. » Ivonne Poussier signale que, selon elle, dans la réalité, le pilotage du pôle de compétitivité reste surtout l'objet de l'association Cosmetic Valley. Les chefs des entreprises de l'Eure-et-Loir sont ceux qui participent le plus aux prises de décision, du fait notamment des habitudes de coopération.

→ Le budget : la participation importante des collectivités



Graphique 2 : Budget prévisionnel 2007 - Recettes Cosmetic Valley (Source : Cosmetic Valley 2006)

Les trois parts les plus importantes sont les subventions accordées par les conseils généraux (23%), les agglomérations (16%), et les régions (14%). Les subventions accordées aux entreprises pour des actions organisées par la Cosmetic Valley sont également conséquentes (23%). Le montant total des recettes prévues s'élève à 1,4 millions d'euros environ. La participation de l'État est notable mais non centrale ; si on ajoute la part des subventions accordées aux entreprises par l'État dans le cadre des actions collectives, l'enveloppe s'élève à 198 064€, soit 14,2% du total des recettes. Il en est de même de la contribution des partenaires privés (Caisse d'épargne et Groupe Acanthe Ingénierie, 110 000€, 7%) et de la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie (30 000€, 2%). Les participations sont en effet peu importantes mais prouvent la mobilisation d'une pluralité d'acteurs autour du pôle.

Les premiers contributeurs sont donc les collectivités locales. Si on ajoute les aides directes des communes, agglomérations, conseils généraux, et des régions aux subventions accordées par la région Centre pour la participation des entreprises aux salons (300 000€, dans le bleu ciel du camembert du graphique précédent), les collectivités territoriales contribuent à hauteur de 78,5% des recettes. Pour S. Godet, « c'est une bonne chose que les collectivités locales se sentent concernées ». Le désengagement annoncé de l'État dans le fonctionnement des pôles de compétitivité et la nécessaire prise de relais des collectivités territoriales sont en effet déjà bien réels dans le cas de la Cosmetic Valley.

Une étude plus précise révèle de grandes disparités quant à l'aide financière des collectivités. Les plus contributeurs sont :

- La région Centre (458 882€ soit 33,0%), 2/3 pour la participation des entreprises aux salons, 1/3 dans le cadre de son programme « animation » ;
- Le berceau historique : le conseil général de l'Eure-et-Loir, l'agglomération de Chartres et la ville de Chartres (270 000€ à eux trois soit 19,4%) ;
- Le département du Loiret, avec des participations là aussi multiples, conseil général, ville d'Orléans, agglomération d'Orléans (185 000€ soit 13,3%).

Viennent ensuite les collectivités de l'Eure, certaines villes et agglomérations des Yvelines et une participation minime du conseil général du Loir-et-Cher, il est vrai peu concerné par le pôle. En revanche ni l'agglomération de Tours, ni le conseil général d'Indre-et-Loire ne contribuent pour l'instant au développement du pôle. La raison émise par ces collectivités concernant leur non-engagement est qu'elles se sentent peu impliquées dans le *cluster*. Pourtant 15% des entreprises aujourd'hui adhérentes se situent en Indre-et-Loire, et Tours possède une position centrale dans le pôle en ce qui concerne la recherche et la formation. D'autant que Loïc Vaillant, vice-président de l'université de Tours chargé de la recherche, est également vice-président de la Cosmetic Valley. Il est vrai que de nombreuses adhésions futures risquent de minimiser le poids de Tours. S. Godet indique néanmoins que des négociations sont en cours. Il est possible que l'agglomération de Tours décide notamment de s'engager, commençant à percevoir des retombées possibles.

→ Un rôle exclusif de financeur pour les collectivités locales ?

La participation des collectivités locales au pôle est aujourd'hui essentiellement financière. Elles ne participent plus véritablement à la gouvernance de la Cosmetic Valley, le collège collectivités ayant été supprimé suite au passage en pôle de compétitivité. Mais est-ce véritablement un point négatif ?

On a vu qu'elles représentaient les principaux financeurs du pôle, permettant notamment l'existence de l'association. C'est pour F. Pinna (ARITT, 2007) la condition sine qua non à la réussite d'un pôle de compétitivité : les moyens conférés à son animation, ici réalisée par l'association. Ce rôle central est confirmé par S. Godet : « sans elles, les pôles ne peuvent pas vivre et faire des actions ». Néanmoins, de trop grandes différences existent quant au financement d'une collectivité à l'autre : pourquoi l'Eure-et-Loir finance plus que le Loiret ? Pourquoi l'Indre-et-Loire ne participe pas ? Une coordination des financements apparaît donc nécessaire, pour éviter les déséquilibres qui risquent d'entraîner des distensions politiques. Il s'avérerait peu éclairé de lier cette participation aux nombres d'entreprises adhérentes, constituant un agrégat de territoires coopérant ; une distinction entreprises / financeurs serait sans doute plus souhaitable. En effet, qu'advierait-il si les collectivités d'un département avec le soutien des entreprises concernées se désengageaient du pôle trouvant que celui-ci ne lui profite pas assez ?

Ainsi, il serait sans doute préférable de tenir compte certes de l'importance du pôle dans le département (par exemple forte dans le Loiret, l'Eure-et-Loir, et l'Eure, la région Centre moyenne dans l'Indre-et-Loire, la région Haute-Normandie, faible dans le Loir-et-Cher et les Yvelines) mais aussi des moyens des collectivités (à l'instar de la prise en compte de la taille de l'entreprise pour fixer son adhésion). Plus juste, la participation des collectivités sera un objet de discordie bien moins important.

Autre sujet flou pour les collectivités, leur participation au financement des projets de recherche. « Les collectivités n'en ont pas encore l'habitude et les procédures sont trop compliquées » (Thierry Bruhat, 2006). De même, un sujet essentiel est la difficulté des collectivités de percevoir des retombées immédiates sur leur territoire. C'est également un éventuel objet de discordie entre les entreprises, qui veulent des résultats immédiats, et les laboratoires de recherche, qui estiment bien mieux le temps de la recherche. Ce constat nous apparaît quelque peu décalé de la réalité. L'objectif des pôles de compétitivité a toujours été de faire émerger des projets certes innovants, mais dont la commercialisation est prévue à court terme, permettant en cas de succès des retombées économiques sur le territoire assez rapides (maintien et développement des entreprises).

c. S²E² : pôle national

→ Données générales

Le pôle se positionne sur une thématique : l'énergie, « l'une des préoccupations majeures que vont rencontrer nos sociétés durant le XXI^{ème} siècle » (S²E², 2005). Il s'inscrit plus particulièrement dans la pensée européenne qui vise à « promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables » (Article III-256, Texte du traité de la constitution européenne, 2005).

En 2005, la Région Centre dépose un dossier de pôle de compétitivité sur la thématique Sciences et Systèmes de l'énergie électrique (S²E²), dans lequel elle dit « être dotée de compétences-clés à l'état de



l'art mondial dans les composants pour les systèmes liés à l'énergie électrique », (S²E², 2005). Elle aspire « à devenir une vitrine internationale de l'expertise en efficacité énergétique et à favoriser le développement et la mise en œuvre d'énergies nouvelles ». C'est ce que confirme le président du pôle : « S²E² correspond aux enjeux de la région Centre, qui souhaite être un pôle d'excellence en énergie électrique, en lien avec ses spécificités, d'une part la forte présence de centrales nucléaires qui en fait la deuxième région productrice d'électricité sur le plan national, d'autre part, la présence importante de ressources en bio-énergies » (D. Mechaussie, président de l'association du pôle). Le pôle est validé en 2005 parmi 7 pôles ayant trait à l'énergie. Il met en avant 6 sous-thématiques ciblées.

Le constat est simple pour D. Mechaussie : « dans tous les pays, élus, districts, organismes spécialisés, se battent pour conjuguer développement économique, compétitivité et dynamisme des entreprises aux moyens de fonds publics. (...) Comme les partenaires d'eux-mêmes ne fonctionnent pas ensemble, il faut un trait d'union, un lien technique. C'est ça un pôle de compétitivité ». Le pôle est aujourd'hui axé sur la recherche et l'innovation. La stratégie du pôle est liée à une ambition forte pour aboutir rapidement à des applications sociétales concurrentielles. S'appuyant sur un socle technologique en partie basé sur le CERTeM (Centre d'Etudes et de Recherches en Microélectronique), le pôle vise principalement quatre domaines stratégiques sur l'ensemble de la chaîne de valeur de l'énergie électrique : la conversion de l'énergie électrique, les sources d'énergies renouvelables, la maîtrise de l'énergie dans le bâtiment (efficacité énergétique) et les capteurs liés à l'énergie.

→ Les collectivités territoriales dans l'organisation

Le comité des financeurs regroupe l'Etat et les collectivités locales, dont les régions Centre et Limousin, les 6 conseils généraux de la région Centre et la Haute-Vienne, ainsi que les agglomérations de Blois, Orléans, Tours, Bourges, Limoges, Châteauroux et Chartres. « Il regroupe toutes les collectivités locales qui comptent sur leur territoire laboratoire(s) et/ou entreprise(s) adhérentes au pôle ».

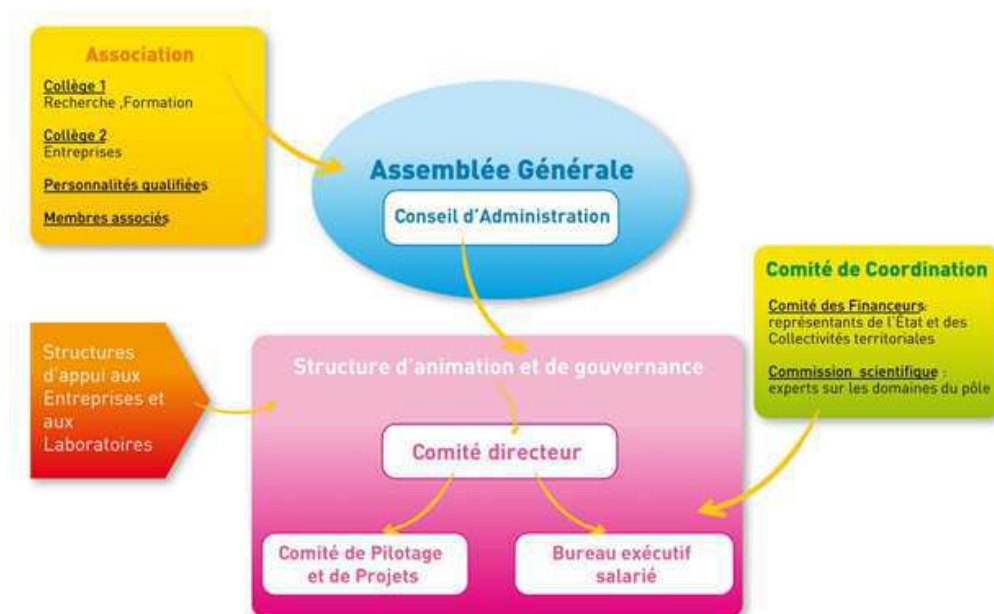


Figure 4 : La gouvernance au sein de S²E² (Source : site Internet de S²E², 2007)

Tous ces partenaires signent actuellement le contrat de pôle, par lequel chacun « affirme la reconnaissance de S²E², dont les activités vont concourir au développement du territoire sur la thématique de l'innovation dans l'énergie électrique », et s'engage à « supporter le pôle par le financement de projets collaboratifs ». Ce contrat n'est pas contraignant. « Les membres du comité ont toujours la possibilité de dire oui ou non à chacun des projets qu'il leur sera proposé de financer. » D'autre part, il est prévu que chaque année soit remis au comité un rapport d'activités du pôle. Le comité pourra alors émettre des observations, qui n'ont là non plus, pas de valeur contraignante (D. Mechaussie, 2006).

→ Budget : des investissements encore prudents des collectivités

2007	Somme	Etat	Collectivités	Régions	Conseils Généraux	Agglos et Villes
Participation Entreprises	245.168€					
Subventions récurrentes	73.906€	35.953€	35.953€	40 %	40 %	20 %
Subventions non récurrentes	249.431€	115.122€	134.309€	40 %	40 %	20 %
TOTAL	568.505€	152.075€	171.602€	68.505€	68.505€	34.252€

Figure 5 : Budget prévisionnel 2007 – Recettes S²E² (Source : S²E², 2006)

Le montant total des recettes s'élève à 570 000 euros environ, c'est 2,5 fois moins que les recettes de la Cosmetic Valley. La différence ne se fait pas sur la participation des adhérents pourtant deux fois moins nombreux, mais bel et bien sur la participation de l'Etat et des collectivités. Ces derniers semblent afficher une certaine prudence face à un pôle nouveau. A contrario, l'agglomération de Chartres contribue depuis 10 ans à l'association Cosmetic Valley dont elle connaît déjà l'intérêt pour son économie locale. Les collectivités même nouvellement adhérentes, comme l'agglomération d'Orléans voyant ces habitudes, « alignent » vraisemblablement leurs contributions. Ainsi, si le pôle confirme son potentiel, des possibilités financières existent au travers de l'augmentation de la participation des collectivités.

→ Les collectivités locales exclues du processus décisionnel ?

L'étude de la gouvernance exercée au sein du pôle S²E² a mis en exergue le rôle d'observation donné aux collectivités locales, de manière identique à ce qui se passe pour la Cosmetic Valley. Les collectivités locales doivent se contenter d'être des financeurs. Par exemple dans le projet SésAME, il a été noté que les collectivités locales participaient à hauteur de 25% du budget total prévu. Celles-ci n'ont été consultées qu'après double validation du projet par l'Etat pour contribuer, de manière assez classique, dans des proportions identiques à ce dernier. Pourquoi cette volonté des pôles de compétitivité de ne pas voir intervenir les collectivités locales dans le choix des projets retenus ? Il semble que le passage devant la commission scientifique et/ou le comité de pilotage du pôle, doublé de la labellisation du CIADT pour l'élection aux fonds de compétitivité, apportent, selon eux, des garanties suffisantes de la solidité du projet et de ses retombées estimées. Ainsi, le rôle décisionnel des collectivités ne ferait que rajouter une étape administrative pas forcément nécessaire.

Pour D. Mechaussie, l'association des collectivités au pôle est tout à fait dans leur intérêt « puisqu'elles soutiennent ainsi leur économie. L'aménagement de zones pour accueillir les entreprises est une bonne première étape. Mais il est au moins aussi efficace d'aider les entreprises à innover. Ce sont même deux approches complémentaires. Et comme presque toutes les collectivités mettent à disposition terrains et bâtiments, l'aide à l'innovation est un second levier intéressant. Au niveau mondial, la part consacrée à la R&D dans les entreprises est trop faible comparée aux autres pays européens, au Japon et aux États-Unis, et ce constat est particulièrement vrai pour les PME. Or ce retard coûte cher. Les collectivités doivent s'impliquer. Elles semblent en avoir l'intention. » On s'orienterait donc vers un rôle de financeur assumé, dont l'intérêt serait compris autant par les collectivités comme un moyen de favoriser le développement économique sur leur territoire, que par le pôle de compétitivité s'engageant tacitement à contribuer à celui-ci en maintenant les activités existantes et en générant des nouvelles. Le pôle de compétitivité vu ainsi devient un outil d'aménagement du territoire, et corrobore les ambitions premières affichées par le premier ministre en 2005 : lutter contre les délocalisations et favoriser l'emploi.

Néanmoins, même si l'outil est mieux compris, il n'en demeure pas moins qu'aujourd'hui son efficacité reste à prouver. D'autres limites à la participation des collectivités locales apparaissent, au premier rang desquelles la forme de cette participation. Aujourd'hui, une dizaine de collectivités sont mobilisées autour du pôle S²E². Pour D. Mechaussie, c'est « 10 fois plus de travail ». « Je suis, par exemple, intervenu au Conseil Général d'Indre-et-Loire pour leur expliquer que leur objectif de soutenir l'innovation passait notamment par le soutien du pôle S²E². J'y ai passé une matinée. Travailler ensemble, c'est bien, mais cela prend du temps. Et bien sûr comme le Conseil Général donne de l'argent, nous nous engageons à leur donner un suivi de son utilisation et à rendre des comptes. »

Une solution pourrait être le comité des financeurs. « Mais qui viendra ? Le chargé de mission développement économique, celui de l'innovation, les élus, les présidents de commission ? Ce comité concerne énormément de gens. Le problème vient probablement de la multiplicité des collectivités en France. S'il n'y avait que l'Etat et la Région, ce serait plus facile. Cela signifie qu'il nous faut trouver obligatoirement un système de collaboration, et de travail commun afin de pouvoir répondre de manière unique aux consultations multiples sur le sujet ». Pour d'autres, c'est donc toute la gouvernance des pôles qu'il faut remettre à plat.

Encadré n° 3 : Synthèse des trois exemples

Ces trois cas, choisis principalement pour des raisons pratiques, n'en sont pas moins révélateurs de l'ensemble de la démarche mise en place par l'Etat. Faire un petit bilan de l'exposé de ces exemples peut s'avérer précieux pour la suite de l'étude. Bien que différents sur de nombreux points (financements, implication des collectivités, ambition...), les trois pôles démontrent qu'il existe un certain modèle commun dans la manière dont ils sont perçus et les problématiques qu'ils font naître sur les territoires.

En ce qui concerne les stratégies élaborées, il s'avère que les trois exemples montrent la difficulté de trouver un consensus. Il faut prendre en compte toutes les attentes afin de voir émerger une culture commune du développement économique sur le territoire. Le but est véritablement dans les trois exemples de créer ou de renforcer une identité industrielle et territoriale. Dans cette optique, les PME ont bien sûr un rôle important puisqu'elles font le lien entre le territoire et une industrie « historique. » Finalement, l'ambition des trois pôles de compétitivité est de faire le lien entre distribution des fonds publics et développement économique en créant des partenariats efficaces entre secteurs privés et publics.

Aussi, la dynamique amenée par les *clusters* a permis à l'industrie locale un changement d'échelle, en passant du niveau régional à un niveau national. Les pôles de compétitivité sont largement reconnus comme étant de véritables outils d'aménagement du territoire. Les acteurs n'hésitent d'ailleurs pas à dire que « le pôle porte le territoire. » Plutôt concentrés originellement sur une région (excepté S²E²), les pôles de compétitivité mettent en lumière les atouts industriels des territoires. C'est cette notion de proximité qui encourage de nombreux pôles à prendre en compte l'avis des acteurs du développement local.

Malgré tout, l'investissement des collectivités dans les pôles de compétitivité s'arrête dans les trois cas à un soutien financier. En effet, les collectivités territoriales sont exclues du processus décisionnel bien qu'elles jouent un rôle essentiel dans le développement des pôles. L'avis consultatif qu'elles possèdent leur permet cependant d'influencer un peu la stratégie d'action. D'ailleurs, les trois exemples montrent que des accords tacites existent entre les financeurs (collectivités) et les développeurs de pôles pour mettre en place les stratégies d'action. Pourtant, certaines collectivités s'investissent directement dans les pôles au travers de programmes (*Plante & Cité* à Angers) ou de l'organisation de forums et salons. Les acteurs des pôles s'accordent à dire que l'association des collectivités aux *clusters* est dans l'intérêt de tout le monde (soutien de l'économie locale). Même si la participation des collectivités demande plus de travail, les pôles font en sorte de trouver un système de collaboration efficace permettant d'associer facilement les collectivités. Certains acteurs penchent pour une mutualisation des moyens des collectivités afin de diminuer les intermédiaires. D'autres pensent que les collectivités pourraient d'ores et déjà s'occuper de l'animation des pôles.

Dans les exemples présentés, les collectivités sont souvent parmi les contributeurs les plus importants des pôles. Bien sûr, il arrive que des villes ou des conseils généraux ne veuillent pas s'investir financièrement mais cela reste exceptionnel (exemple de Tours avec S²E²). A ce titre, certains acteurs demandent que les différences de financement entre les collectivités soient harmonisées. D'autres points négatifs peuvent rendre difficile la participation des collectivités dans les pôles de compétitivité : le développement de la recherche, perception des retombées, etc. Au travers de ces exemples s'exprime également le fait que le traitement réservé aux pôles par les collectivités est parfois inégal. Ainsi, la participation des institutions publiques est bien moins importante pour S²E² que pour la Cosmetic Valley. Il s'agit en fait d'une certaine prudence des collectivités face aux pôles nouveaux (la Cosmetic Valley jouit d'une base historique performante).

3. Implications pour les territoires

a. Un nouveau rayonnement économique

Avec le terme « territoire », l'espace perd son anonymat, c'est un espace commun partagé, construit et organisé. Ainsi, on comprend que les pôles de compétitivité soient intimement liés à l'identité du territoire. Cependant, afin de ne pas réduire ces entités aux agglomérations, il est important de rappeler la distinction entre échelon administratif et espace de vie partagé, bien que ces deux notions soient souvent très liées. Pour ne pas créer de confusion dans le développement de ce travail, « le concept de territoire » englobera les collectivités territoriales. En tant qu'objets de l'action, du projet politique porté par l'Etat, ces « espaces organisés » vont accompagner la dynamique des pôles de compétitivité. Aussi, l'impact territorial de la mise en place des *clusters* fait partie de l'ensemble des conclusions attendues concernant cette politique industrielle. Par de nombreux aspects, la politique des pôles de compétitivité doit concerner directement les territoires :

→ **L'amélioration de l'environnement des entreprises** : établir des règles du jeu plus équitables pour permettre aux entreprises de se concurrencer mais aussi de se montrer plus compétitives au niveau mondial en optimisant les débouchés ;

→ **Les modes de gouvernance locale pour créer un véritable milieu innovant** : impliquer tous les acteurs du développement économique (entreprises, collectivités...) dans un mode de gestion commun capable d'impulser une dynamique globale sur le territoire ;

→ **L'attractivité** : donner la capacité à un territoire de capter (et de retenir) les richesses (et les populations) dans un contexte de mobilité croissante au plan national et international.

Selon l'ouvrage de D. Darmon et N. Jacquet⁹, les pôles de compétitivité sont des instruments « d'accélération des synergies entre les initiatives. » D'ailleurs, les exemples développés précédemment permettent de comprendre et d'illustrer en quoi le partenariat va influencer sur ces trois paramètres. L'engagement de coopération, qui peut impliquer les entreprises, les organismes de recherche et de formation, les établissements financiers et les collectivités territoriales, est nourri par un « projet territorial » que la puissance publique entend impulser et accompagner. C'est donc à travers cette idée de projet territorial que les caractéristiques de l'impulsion et de l'accompagnement amenés aux pôles de compétitivité par les territoires vont être discutées. En effet, les retombées économiques directes ne seront analysables qu'après plusieurs années de mise en place des pôles de compétitivité.

→ Amélioration de l'environnement des entreprises ?

Etablir de nouvelles règles plus équitables pour les entreprises peut avoir de multiples conséquences sur l'économie locale et sur le territoire. Lorsque des délocalisations d'entreprises affectent certaines régions, on voit régulièrement les élus locaux se mettre en première ligne pour dénoncer le libéralisme sauvage (ou l'inaction de l'Etat) qui envoie des salariés au chômage. Ce genre de situation n'est que le reflet d'un phénomène qui s'accroît : l'importance de la relation établie entre les caractéristiques d'un territoire (et des acteurs qui le représentent) et son dynamisme économique. Autrement dit, l'amélioration de

⁹ **DARMON D.** et **JACQUET N.**, (2005), *Les pôles de compétitivité – Le modèle français*, Paris, La Documentation Française, 128 p.

l'environnement des entreprises va dans le sens d'une compétitivité accrue des entreprises et des territoires.

Les trois exemples de pôles de compétitivité évoqués précédemment mettent en exergue cette volonté des collectivités de participer à l'effort collectif de renouveau de la politique industrielle. Concernant S²E², « la vision du pôle est d'appuyer son développement sur un socle technologique reconnu mondialement, induisant une forte capacité d'innovation et une forte valeur ajoutée afin de développer des atouts concurrentiels majeurs sur des marchés ciblés. » Afin d'atteindre ce but, les acteurs ont pris conscience que l'appui aux entreprises serait aussi avant tout bénéfique à leur territoire : « les activités vont concourir au développement du territoire sur la thématique de l'innovation dans l'énergie électrique » (contrat de pôle S²E²). Malgré tout, cette notion d'amélioration de l'environnement des entreprises est à rapprocher de l'idée d'attractivité du territoire dont le renforcement est une finalité pour toutes les collectivités.

→ Des modes de gouvernance locale pour créer un véritable milieu innovant ?

Lorsqu'il s'agit d'évoquer la place des collectivités par rapport aux pôles de compétitivité, la gouvernance fait souvent partie des questions posées. Pour impulser une dynamique commune sur un territoire, la « bonne gouvernance » est essentielle, en particulier dans le cas des *clusters*. Les pôles de compétitivité ont été immédiatement perçus comme un outil de développement économique local car ils permettent le rassemblement en faisceau des forces vives présentes sur un territoire. Cette mise en réseau des acteurs a été reconnue de longue date comme la clé du succès des stratégies de développement économique local, mises en œuvre par les agences territoriales de développement. La gouvernance des pôles de compétitivité devra veiller à entretenir dans la durée le climat de confiance dans lequel les participants peuvent élaborer leurs projets communs (Annales des Mines, 2006).

Après 2 ans de fonctionnement, les pôles ont défini leur organisation. La mise en œuvre, l'animation et le portage des pôles sont ainsi généralement confiés à des associations qui regroupent les membres des pôles de compétitivité. L'enquête d'ETD menée en 2007¹⁰ a montré que la moitié des agglomérations est membre de ces structures porteuses des pôles, mais le plus souvent n'y disposent pas de voix délibératives. Ce constat révèle en fait une situation qui peut se généraliser aux autres collectivités : les territoires et les acteurs institutionnels de son développement ne participent pas véritablement à la gouvernance des pôles. Les trois exemples développés dans la partie précédente sont d'ailleurs très révélateurs de ce phénomène. Même si les collectivités sont des financeurs importants, elles n'ont dans chaque cas qu'un rôle consultatif (en faisant par exemple partie d'un comité de coordination).

Pourtant, les territoires revendiquent leur rôle d'appui à la politique des pôles de compétitivité. Une place « pleine d'ambition et de modestie » : telle est la posture affichée par les agglomérations dans le cadre de leur soutien aux 66 pôles de compétitivité labellisés. « Ne perdons pas de vue le fait que cette politique a d'abord été mise en place pour et par les entreprises » (François Jouven, directeur du développement territorial à la Caisse des Dépôts et Consignations). Une affirmation à laquelle adhère Lionel Martinez du Grand Lyon, une des rares collectivités qui, à l'instar du Grand Chalon et de Toulouse, constitue le chef de file du portage de candidature d'un projet de pôle. « Offre de service dédiée, assistance au pilotage,

¹⁰ **ETD**, (2007), « Les agglomérations face aux enjeux de l'innovation (Février 2007) », *Les Notes de l'observatoire*, 32 p.

mise en place d'outils... La place des institutions est d'être à côté. Nous sommes présents mais ne décidons pas », a-t-il ajouté. Même écho de la part de Dominique Juillot, président du Grand Chalons, qui rappelle cependant que « rien ne se fera sans volonté politique. »

Il est tout de même possible d'affirmer au travers de toutes ces études et ces témoignages que les modes de gouvernance permettent dans tous les cas de favoriser l'émergence d'un milieu innovant. Les acteurs des trois pôles étudiés dans ce rapport sont d'ailleurs unanimement d'accord pour dire que la gouvernance du pôle telle qu'elle s'est mise en place a permis de mieux définir des stratégies qui sont aujourd'hui en train de se révéler payantes. M. Velé (Végépolys) affirmait d'ailleurs que les investissements étrangers se faisaient de plus en plus fréquents et que l'organisation efficace du pôle n'était pas étrangère à ce succès. En particulier, l'appui des collectivités renforce une visibilité qui tend aussi bien à séduire les investisseurs privés que publics.

→ Attractivité ?

Face aux nouvelles concurrences apparues ces dix dernières années, la France a besoin de pérenniser son attractivité, et espère ainsi redynamiser son territoire grâce à cette nouvelle politique de pôles de compétitivité. Pour les espaces qui sont directement touchés par cette évolution, l'enjeu est donc de remettre l'attractivité du territoire au premier plan des préoccupations en matière d'économie. Cependant, différentes méthodes peuvent être employées par les collectivités. Pour Jean-Claude Boulard (Maire du Mans), « il revient d'abord aux acteurs économiques locaux d'assurer la promotion des atouts économiques d'un territoire. Il est nécessaire de mettre en réseau des intelligences fédératrices pour asseoir l'attractivité de notre ville. »

D'autres, comme Angers, s'impliquent largement dans la promotion de leurs atouts. Dans le cadre du pôle Végépolys, Angers métropole a participé à l'organisation de nombreuses manifestations ayant pour but de soutenir le *cluster*. Rendre le territoire plus attractif passe pour le maire d'Angers par un investissement direct des collectivités : « De grosses entreprises sont présentes sur le territoire angevin. Simplement, vu le contexte économique actuel, leur présence sur le territoire est menacée et il faut s'attendre un jour à les voir partir. Ainsi les enjeux économiques vont dans le sens de la création de richesses et du maintien de ces richesses sur le territoire. Il faut pérenniser les atouts économiques en rendant ce territoire plus attractif. »

La majorité des acteurs a compris que l'attractivité de leur territoire pouvait passer par l'attractivité des pôles de compétitivité. D'ailleurs, comme le montrent de nombreuses études, les intentions des collectivités (en particulier des agglomérations) en ce qui concerne l'appui opérationnel aux pôles passe par des actions directes sur l'attractivité des pôles. Certaines d'entre elles organisent une communication spécifique en direction des professionnels, investisseurs et partenaires extérieurs susceptibles d'être intéressés par les activités des pôles. Pourtant, des efforts restent à faire car certaines collectivités ont aujourd'hui des difficultés à percevoir le poids des retombées du pôle sur leur territoire. Pour S. Godet (Cosmetic Valley), cela viendrait du fait qu'« elles ne s'approprient pas assez l'image des pôles ». Pour cela, elle propose par exemple d'aller plus loin et « de pérenniser les manifestations organisées en 2007 (congrès) sur les années suivantes. » Ce pourrait en effet être un élément supplémentaire de leur politique d'attraction économique.

Le rayonnement économique, conséquence même de la croissance économique et réciproquement, est devenu une des principales préoccupations des collectivités territoriales. On voit donc que, quelque soit la manière considérée, les élus portent de gros espoirs sur les

pôles de compétitivité pour favoriser l'attractivité de leur territoire. Aussi, vu les moyens déployés par l'Etat et les acteurs des territoires, on peut affirmer sans prendre de gros risques que cet objectif sera atteint. La notion de « marché des territoires » qui sera plus largement développée par la suite, est essentielle à la compréhension du principe d'attractivité. De nombreux spécialistes s'accordent à dire que le territoire fait aujourd'hui l'objet d'une « valeur marchande » dépendante de plusieurs critères : qualité de l'environnement, accessibilité, prix des terrains, etc. Ainsi, une concurrence est née entre les villes, les agglomérations, les départements... pour faire en sorte d'attirer de nouveaux habitants, de nouvelles entreprises sur le territoire aux dépens de son voisin. Ce « phénomène de marché » ou « marketisation », qui renvoie à l'univers de la publicité et au monde de la consommation et du commerce plus généralement, est finalement un des aspects qui intéressent les acteurs des territoires au travers des pôles de compétitivité. Certains acteurs assuraient de manière décomplexée que les collectivités locales s'étaient « introduites » dans la démarche pour consolider leur image.

Dans ce système de « marché des territoires », plus d'attractivité signifie d'abord, en caricaturant, plus de rentrées d'impôts locaux, de taxe professionnelle. Cependant, pour le moment, les pôles de compétitivité rendent un bilan mitigé puisque les acteurs des pôles estiment à 60% que l'installation d'activités nouvelles sur le territoire est insuffisante à l'heure actuelle et 64% jugent faible la réalisation du nombre d'emplois créés (enquête KPMG, décembre 2006). En effet, même si l'attractivité participe du rayonnement économique d'un territoire, celle-ci ne veut pas pour autant dire que le développement économique sera immédiat. Les élus l'ont d'ailleurs largement compris et s'accordent tous à dire que le soutien aux pôles de compétitivité est un travail sur le long terme qui demandera une attention de tous les instants pour répondre aux enjeux économiques et sociaux.

A travers ces trois paramètres s'illustre le fait que les territoires, représentés par des collectivités ou des structures de développement, ont fortement intérêt à s'investir aux côtés des pôles de compétitivité. L'environnement économique se structure désormais en partie autour de ces *clusters*, la gouvernance peut permettre, comme le souhaitait le gouvernement, de favoriser l'émergence d'une synergie entre les acteurs favorable au développement économique et enfin l'attractivité liée à ces pôles va alimenter le besoin de visibilité des territoires dans un monde où l'image prend un rôle essentiel. Face à ces trois éléments, on peut se demander quelle relation s'est réellement instaurée entre les pôles de compétitivité et leur territoire.

b. Les pôles de compétitivité, territoires de projet ?

La mise en réseau des parties prenantes du pôle appelle un niveau de collaboration élevé, qui ne résulte pas de la simple juxtaposition d'acteurs et d'initiatives, mais bien de la participation au développement d'un projet commun, bâti sur un diagnostic partagé des atouts et des ressources d'un territoire et d'un secteur d'activité. Le principe de collaboration peut dans certaines circonstances, s'affranchir des distances. Ce peut être le cas, par exemple, dans le domaine scientifique. Cependant, c'est dans le creuset territorial et dans la mise en réseau qu'une politique active (voire pro-active) peut parvenir le plus aisément à intensifier les échanges entre les savoir-faire industriels et les capacités de recherche et d'enseignement (Darmon, Jacquet, 2005). Le pôle de compétitivité s'analyse dans ces conditions comme un territoire de projet (cette notion devant toutefois être distinguée dans certains cas d'un périmètre géographique défini de façon restreinte).

Le territoire de projet qui s'apparente encore bien souvent à une stratégie de communication a trouvé ces dernières années, notamment au travers de la démarche des pays, une véritable identité. Derrière cette notion se cache l'idée selon laquelle un espace vécu, lié aux activités humaines, peut définir une dynamique commune de développement. Cette dynamique, fortement ancrée dans un projet de territoire, peut se définir de différentes manières et s'orienter vers des activités économiques, sociales, environnementales ou culturelles. Ainsi les pôles de compétitivité qui s'attachent à mettre en réseau les acteurs d'un territoire peuvent littéralement porter un territoire de projet. Le contexte local et en particulier l'ancrage territorial des pôles de compétitivité déterminent largement la qualité de la dynamique mise en place. La spatialisation des pôles influe sur leur relation avec les territoires de projet et donc sur le cadre de la coopération entre collectivités et promoteurs des pôles. Comme l'étude d'ETD de novembre 2005¹¹ l'évoquait, trois types de pôles selon leur relation avec les territoires peuvent être distingués :

- Les pôles de compétitivité concentrés sur une agglomération ;
- Les pôles de compétitivité implantés sur une agglomération et son aire d'influence ;
- Les pôles de compétitivité « polycentriques » répartis sur plusieurs agglomérations.

Le premier modèle est minoritaire, moins de 20% des pôles du panel de l'étude d'ETD rentrent dans cette définition (aucun pôle mondial). Le type suivant met en avant le phénomène de métropolisation, souvent au cœur de la structuration comme de la dynamique des pôles, et représente 25% environ des pôles analysés. Enfin les pôles répartis sur plusieurs agglomérations, à l'échelle d'une ou de plusieurs régions, sont largement majoritaires (55%) et donnent un aperçu de la difficulté, pour les acteurs concernés, de s'identifier à un territoire de projet au sens traditionnel. Parmi les exemples développés, Cosmetic Valley, S²E² et Végépolys rentrent dans cette catégorie (pôles interrégionaux pour les deux premiers). En abordant le sujet par la thématique spatiale, il est délicat d'envisager les pôles de compétitivité comme de véritables territoires de projet. Cependant, on ne peut pas résumer un territoire de projet à une simple délimitation géographique. C'est pourquoi d'autres critères vont rentrer en jeu et notamment le principe de mise en réseau.

Sur certains territoires, des investissements d'envergure ont été réalisés par les collectivités et ces équipements constituent parfois aujourd'hui des pièces centrales des pôles. Plusieurs exemples de ce genre de projets structurants peuvent être donnés, le Grand Toulouse

¹¹ **ETD**, (2005), « Le soutien des agglomérations à la politique des pôles de compétitivité (novembre 2005) », *Les Notes d'ETD*, 36 p.

pour le pôle aérospatial, Angers Loire Métropole pour Végépolys... Lorsque M. Antonini déclare que « les enjeux économiques vont dans le sens de la création de richesses et du maintien de ces richesses sur le territoire » et qu'« il faut pérenniser les atouts économiques », il évoque directement l'idée d'une territorialisation de l'économie passant par la naissance de territoires de projet. Il insistait d'ailleurs en rappelant que l'alliance d'acteurs sur le territoire s'était formée naturellement dans le cadre des pôles de compétitivité. Cette idée pourrait se résumer dans cette citation du maire : « le pôle Végépolys porte littéralement le territoire. »

Les implications pour les territoires dépassent donc largement le cadre de l'activité économique et vont dans le sens d'une « marketisation » du territoire. Les pôles de compétitivité apportent en termes d'image aux collectivités qui les soutiennent des profits évidents. M. Ledoux (Responsable Départemental de la DRIRE en Sarthe) affirmait d'ailleurs que l'Etat souhaitait dynamiser la politique uniquement avec l'aide des régions. Or les agglomérations « se sont emparées de la démarche ». Selon lui, « les élus y voient un grand intérêt pour leur image. » La politique est une affaire de concurrence et l'on veut généralement s'approprier le mérite de la bonne santé de l'économie locale (dans le cas présent, de la dynamique apportée par les pôles). Apparaître comme des catalyseurs du développement économique procure des bénéfices électoraux non négligeables (Demazière, 2007) Ainsi, il n'existe pas une seule collectivité qui n'ait pas dans ses grands axes stratégiques le développement économique en point de mire. Les sites Internet des collectivités sont d'ailleurs souvent à l'image des ambitions de leurs acteurs... « Economie », « Développement économique » font l'objet d'un traitement spécifique sur ces vecteurs efficaces de communication.

Tout ceci trouve une explication dans la manière dont les compétences en matière d'économie sont mises à contribution par les collectivités territoriales. C. Demazière a d'ailleurs mis en exergue ce phénomène¹² en rappelant que « les acteurs publics sont susceptibles d'opérer des choix véritables en matière d'urbanisme, de services urbains ou encore d'offre immobilière, tandis que le développement économique constitue plus un enjeu qu'un objectif. » Dans un contexte d'intégration économique à l'échelle européenne, voire au-delà, les collectivités locales ne disposent pas d'outils puissants d'intervention dans le champ de l'économie. « Le jeu est plutôt, par des démarches indirectes, d'attirer, de séduire ou de retenir des activités. »

Dans cette perspective, les collectivités utilisent les pôles comme des vitrines. Angers, par exemple, fonde sur Végépolys de gros espoirs pour améliorer l'image d'une région touchée par les effets dévastateurs de la mondialisation (délocalisation de Continental, Thomson en difficulté). Chartres souhaite, grâce à la Cosmetic Valley, faire en sorte d'appuyer une véritable identité économique, qui tente de se départir de l'attraction parisienne. Ainsi S. Godet déclarait en évoquant la formation de Cosmetic Valley que « le but était de créer une synergie, de développer le business entre membres, de créer un vecteur de développement du territoire en donnant à l'Eure-et-Loir une nouvelle identité territoriale (industrielle, autre qu'agricole avec la Beauce) pour attirer de nouvelles entreprises et permettre une croissance de l'emploi. » Cependant, la règle selon laquelle les pôles de compétitivité répondent à une logique de territoire de projet n'est bien sûr pas universelle. L'exemple de S²E² montre que l'identité territoriale ne joue pas de rôle moteur dans le développement du projet et que seul l'impératif économique prévaut.

¹² **DEMAZIERE C.**, (2007), « La compétitivité pratiquée par les acteurs publics des grands agglomérations françaises », *Pouvoirs Locaux*, n°72, p.65-71.

Les pôles de compétitivité pensés comme des outils capables de dynamiser l'économie française et de la rendre plus compétitive à l'échelle mondiale sont en fait en train de devenir de formidables vecteurs de promotion de l'économie locale. A ce titre, ils dépassent largement la thématique économique pour avoir des répercussions sur l'aménagement du territoire. Les pôles poussent les collectivités locales et en particulier les agglomérations à s'organiser. Plus globalement, ils génèrent la création de nouvelles spécificités territoriales, mettant en place ce qu'on pourrait appeler de véritables « territoires de projet. » Lorsque les acteurs se regroupent autour de pôles tels que Cosmetic Valley ou S²E² et dépassent les frontières régionales ou départementales, ils participent à ce phénomène (la naissance de territoires qui portent un projet ou des projets communs).

Selon Nicole Anquetil (professeur agrégée de Géographie à l'université du Maine), une métropole est à la recherche de nouveaux marqueurs territoriaux. Autrement dit, l'identité, l'attractivité d'un territoire... doivent être réunis sous une même ambition, celle de la promotion du développement territorial. Ce lien étroit entre les pôles de compétitivité, véritables fers de lance d'une nouvelle politique industrielle, et les principes de la « planification spatiale » rappelle l'importance des territoires dans le développement économique de l'ensemble du pays.

En tant que symbole du renouveau de l'aménagement du territoire français, la politique des pôles de compétitivité présente des caractéristiques innovantes. Cependant, le rôle des collectivités locales reste assez flou ; ceci est tout à fait paradoxal tant les territoires semblent impliqués dans la réussite ou l'échec des *clusters*. A travers les trois exemples développés, cette observation est confirmée et un nouveau rayonnement économique profite aux territoires. L'amélioration de l'environnement des entreprises, les modes de gouvernance et l'attractivité peuvent renforcer des zones dont l'économie était déjà florissante.

Les pôles de compétitivité que l'on peut parfois apparenter à de véritables territoires de projet favorisent l'identification nouvelle dont est l'objet l'aménagement du territoire. Aussi, le risque vient du fait que l'on a tendance à opposer politique industrielle et aménagement du territoire, en prétendant que ce champ d'actions est une politique de redistribution des richesses. La question est donc de savoir si cette nouvelle stratégie industrielle marque une réelle rupture avec la politique traditionnelle d'aménagement du territoire « à la française. »

II. Rupture ou suite logique de l'aménagement dit « à la française »

Dans cette partie, l'objectif est de faire le parallèle entre l'histoire de l'aménagement du territoire hexagonal et les premiers éléments de recherche. L'application en France de cette nouvelle politique des pôles de compétitivité est indéniablement un changement sans précédent depuis 1963 pour la planification territoriale française. En effet, les implications pour les territoires laissent à penser qu'un nouveau modèle français d'aménagement du territoire est en train d'émerger. Au travers des caractéristiques de cette « mutation », différents points seront abordés, permettant de savoir si l'évolution est une véritable rupture ou simplement une adaptation du système français aux nouveaux codes internationaux.

1. Renouveau de l'antagonisme politique industrielle / aménagement du territoire ?

Souvent évoquée dans des termes quelque peu polémiques, la contradiction entre aménagement du territoire et politique industrielle est devenue aujourd'hui une question essentielle. Derrière cette réflexion se cache en fait toute la symbolique d'un domaine, la planification territoriale, qui se veut en France le défenseur d'une certaine idée de la cohésion économique et sociale. Or de nos jours, cet antagonisme n'a plus véritablement lieu d'être, tant la France et, par-là même, les territoires français, ont besoin d'une politique industrielle forte qui s'accorde parfaitement à l'aménagement du territoire. Nicolas Portier, Délégué de l'Assemblée des communautés de France (ADCF), est d'ailleurs tout à fait clair concernant cet aspect : « il ne faut pas opposer politique industrielle et aménagement du territoire, la redistribution des richesses ne pouvant pas fonctionner sans une industrie et une croissance économique dynamique à l'échelle de tout le pays. »

Dans le cas de cette politique de pôles de compétitivité, les acteurs du développement, qu'ils travaillent à l'échelle nationale ou locale, ont tout intérêt à aller dans le même sens. On aurait en effet facilement tendance à mettre en opposition les décideurs « parisiens » (gouvernements, délégations...) et les exécutants locaux. D'ailleurs, F. Valérian (Annales des Mines, 2006) écrivait « Les pôles de compétitivité, ce fut d'abord la compétition entre les pôles : une belle histoire française de mobilisation des provinces pour monter des dossiers parisiens, obtenir un label, gagner des financements. »

Ceci est bien sûr largement imagé mais donne un aperçu des traditions qui restent ancrées dans la pensée commune. Le parallèle avec le sujet mis en avant, le renouveau de l'antagonisme politique industrielle / aménagement du territoire, est facile à déterminer. En effet, la définition de la politique industrielle serait un domaine réservé aux spécialistes de la capitale tandis que l'aménagement du territoire, bien que lui aussi pensé de manière technocratique, serait davantage l'affaire des échelons locaux, qui font en sorte de le modeler selon leurs convenances. Ces suppositions ne sont pas tout à fait aléatoires puisqu'au cours de ce travail de recherche (et d'expériences professionnelles antérieures), j'ai pu constater une certaine méfiance de la part des collectivités territoriales envers la position de l'Etat. Par exemple, M. Antonini, maire d'Angers, affirme en évoquant les pôles de compétitivité que « l'Etat doit prendre ses responsabilités. Nous le ferons sans lui le cas échéant mais d'une manière différente de ce qu'il avait prévu. »

Malgré tout, même si une sorte de conflit entre Etat et collectivités est toujours patente dans bien des domaines concernés par l'aménagement du territoire, il serait inexact de dire que la politique des pôles de compétitivité rentre elle-même dans ce processus. En effet, comme évoqué précédemment, les *clusters* à la française semblent réconcilier politique industrielle et aménagement du territoire. Ainsi le ministre délégué à l'industrie et le ministre délégué à l'aménagement du territoire ont présenté ensemble au Conseil des ministres du 30 août 2006 un bilan provisoire des pôles de compétitivité (cf. annexe I). Le fait que ces deux ministres collaborent aussi étroitement n'est pas étranger à ce renouveau. Mais au-delà de cette « charge symbolique » se dégage une véritable nécessité pour l'Etat : faire de la politique des pôles de compétitivité un modèle de dynamisation du territoire par tous et pour tous.

Les deux ministres délégués insistent sur le succès de cette politique industrielle et d'aménagement du territoire novatrice qui a contribué à l'orientation favorable des indicateurs économiques français : amélioration de la croissance, reprise des investissements manufacturiers et hausse attendue des dépenses de recherche et de développement. En se gardant de faire des commentaires sur la réalité des indicateurs économiques (l'amélioration de la croissance française est, semble-t-il, une information contestable ; elle serait plutôt sur une pente « douce » selon l'Insee), il est remarquable que la communication évoque elle-même cette « politique industrielle et d'aménagement du territoire. »

Mais pour donner plus de poids à l'argumentation, il n'est pas inutile de donner quelques éléments qui illustrent ce rapprochement. Les trois exemples de pôles de compétitivité présentés dans la partie précédente montrent que l'antagonisme politique industrielle / aménagement du territoire n'est plus véritablement d'actualité. Dans les trois cas, les acteurs s'accordent à dire que le pôle va améliorer la compétitivité des entreprises mais également celle des territoires. Car si l'on considère que l'aménagement du territoire tel qu'il était pratiqué en France est aujourd'hui révolu et que seule la compétitivité doit régir la planification territoriale, alors compétitivité des entreprises et compétitivité des territoires ne font plus qu'un. Autrement dit, les pôles de compétitivité réconcilient les deux politiques sans les dénaturer mais en les faisant largement évoluer (les trois exemples le montrent). La communication du Président de la République du 6 janvier 2007¹³ est d'ailleurs symbolique de ce renouveau.

Etant donné le contexte actuel, le développement économique est devenu le véritable cheval de bataille de tous les territoires (et de toutes les collectivités). Il semble donc logique que l'on oppose de moins en moins les deux notions. On retrouve d'ailleurs cette idée dans le nom même de la DIACT, Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires. Cependant, cette nouvelle situation ne doit pas faire oublier le fait que des éléments peuvent contredire cette « union. » En effet, si l'on considère que l'aménagement du territoire correspond uniquement à une répartition des richesses, alors la distribution des pôles de compétitivité n'est pas tout à fait en accord avec cette idée. Simplement, cette conception ne semble plus répondre aux mutations récentes (cet aspect sera plus largement développé dans la section 3, *Une remise en cause des principes à relativiser*).

¹³ « La France est aujourd'hui confrontée à un monde qui change de manière accélérée. Pour s'imposer, notre pays doit faire résolument le choix de l'innovation, de la recherche et du développement industriel. Dans ce nouveau monde, nos territoires sont un atout considérable. »

2. Des évolutions « institutionnelles »

En 2004, préalablement à la mise en place des pôles de compétitivité, C. Blanc écrivait : « l'organisation verticale de l'action publique française était un obstacle à l'émergence de pôles d'innovation et de compétitivité. La question centrale pour la France est aujourd'hui de rendre l'organisation du territoire et de son économie française propice à l'émergence et au renforcement de ces pôles de compétitivité [...]. Or la particularité de la France est que très peu des leviers de compétitivité sont entre les mains des autorités qui gèrent les périmètres géographiques locaux. » En effet, l'organisation centralisée et très hiérarchique de la France, présente dans les institutions (et que l'on retrouve dans le fonctionnement des entreprises), est caractérisée par la division fonctionnelle des territoires et le cloisonnement institutionnel et sectoriel à l'intérieur de ceux-ci. Pour C. Blanc, cette situation risquait de freiner considérablement l'émergence des pôles de compétitivité.

Il préconisait donc dans ce rapport une réforme de l'organisation des systèmes publics, qui selon lui offraient un contexte très défavorable aux dynamiques territoriales d'innovation. « Cette évolution du contexte institutionnel vers un système ouvert et fertile est le meilleur service que la puissance publique puisse rendre aux entreprises. Assurant le développement économique, elle pourra favoriser la cohésion sociale. » Or aujourd'hui, on sait que cette réforme profonde de l'organisation des systèmes publics n'a pas eu véritablement lieu, même avec l'arrivée de l'appel à projets « pôles de compétitivité. » Cependant, il est remarquable de constater que les *clusters* à la française, ont porté une dynamique nouvelle, qui s'appuie sur des évolutions « institutionnelles », au sens où les règles établies depuis maintenant des décennies ont été remises en question.

Lorsque Dominique Mailhot, Chargé de mission au SGAR Pays de la Loire (Secrétariat Général pour les Affaires Régionales), évoque le décroisement des politiques publiques, il met en scène l'un des points positifs de la mise en place des pôles de compétitivité. Il insiste même pour dire que ce travail de fond a eu lieu à l'échelon local mais même au sein de l'Etat. En effet, comme cela a été abordé dans la partie précédente, de nombreux ministères (économie, intérieur, agriculture...) ont œuvré en étroite collaboration pour faire émerger les pôles de compétitivité. De plus, la DIACT, une des seules délégations interministérielles françaises, est aujourd'hui l'institution qui gère la politique des *clusters*. Selon M. Mailhot, « petit à petit tout le monde se met à travailler dans le même sens et à coopérer. » Le fait qu'un représentant de l'Etat s'accorde à exprimer sa satisfaction de voir le décroisement institutionnel disparaître peu à peu, symbolise parfaitement l'état d'esprit de l'ensemble des acteurs qui concourent à la bonne marche des pôles de compétitivité.

Par ailleurs, il semble que l'Etat ait « donné la main » aux territoires pour les accompagner dans la démarche. Bien sûr, cette stratégie comporte de nombreuses imperfections mais ceci pose tout de même la question d'une possible reconsidération du jacobinisme français. Même si l'initiative est partie de Paris, ce sont les régions qui ont travaillé, qui ont suscité des alliances, bâti des projets et forgé des argumentaires. Régions au sens large : les diverses collectivités territoriales, les entreprises, les centres de recherche, les universités, mais aussi les conseils régionaux qui se sont affirmés en plusieurs endroits comme des moteurs du projet. Il y a là une inversion de logique souvent soulignée par rapport à celle qui prévalait encore il y a vingt ans, une saine renonciation de l'Etat à tout décider depuis Paris, comme la mise en action d'un idéal de complémentarité (Annales des Mines, 2006).

Par ailleurs, un rapport publié en avril 2006 arrive à cette même conclusion. L'Examen territorial de la France¹⁴ mené par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), analyse les résultats obtenus en matière de politique territoriale et met l'accent sur la nouvelle stratégie développée par le gouvernement central pour favoriser la compétitivité régionale. Cet examen passe notamment en revue le programme des pôles de compétitivité. L'étude met en exergue les mutations institutionnelles apportées par la nouvelle politique. La première idée qui apparaît dans ce document est simple : la tradition sectorielle du modèle institutionnel français est remise en question. « Les pôles de compétitivité ouvrent des perspectives nouvelles et tranchent avec les démarches “verticales” et sectorielles du passé. C’est tout d’abord une approche territoriale et interministérielle qui a été privilégiée. »

La nouvelle « horizontalité décisionnelle » apportée par les pôles de compétitivité se répercute bien évidemment sur la politique d'aménagement du territoire. Les différents acteurs, que ce soit l'Etat ou les collectivités territoriales ont tout intérêt à travailler ensemble et dans le même sens. Cependant, il y a tout de même avec les *clusters* un risque de concurrence interinstitutionnelle. Parfois, différents niveaux de collectivités se bousculent pour promouvoir le projet auprès des instances institutionnelles. Le pôle de compétitivité « microtechniques et nanotechnologies » de la Franche-Comté a fait même l'objet de deux démarches de *lobbying*, l'une orchestrée par les élus locaux socialistes, l'autre par leurs opposants locaux de l'UMP (C. Demazière, 2006).

L'objectif n'est pourtant pas de savoir quelle échelle est la mieux placée pour animer et piloter les pôles mais plutôt de savoir comment faire progresser la démarche. La politique des pôles de compétitivité doit transcender certaines concurrences territoriales qui, depuis 20 ans, étaient exacerbées par « des politiques de captations de richesses exogènes » (Nicolas Portier, Délégué de l'ADCF). Aujourd'hui, on recherche des alliances et il y a une acceptation du rôle de soutien des dynamiques institutionnelles. Ainsi, les collectivités ont un rôle précieux et actif. On le voit très bien dans l'enquête d'ETD de 2005, dans laquelle ressort le fait que les agglomérations s'impliquent fortement de manière opérationnelle tout en réorientant leurs outils « traditionnels » de développement économique au seul service des pôles de compétitivité (rôle des collectivités qui sera approfondi dans la 3^{ème} Partie).

Pour illustrer cette nouvelle méthode de travail, Végépolys est un bon exemple. Bien que l'Etat à travers ses services déconcentrés (SGAR, DRIRE) garde un œil vigilant sur les démarches entreprises localement (et qu'il fournisse par la même occasion l'essentiel des subventions), les différentes collectivités ont travaillé en étroite collaboration pour déterminer quelles stratégies seraient les plus adaptées à l'accompagnement du pôle. Le fait que les collectivités ne fassent pas partie du mode de gouvernance de Végépolys donne l'entière responsabilité aux professionnels de déterminer quels sont leurs besoins, sans avoir à réellement se soucier de considérations politiques, qui sont de vrais « ralentisseurs » de dynamiques.¹⁵ Les exemples sont nombreux de structures de développement qui, face aux oppositions politiques, ne trouvent aucun consensus sur les projets à développer¹⁶. Ainsi, dans le cadre du pôle Végépolys, la région Pays de la Loire, le département du Maine-et-Loire, les agglomérations d'Angers et de Saumur travaillent main dans la main pour apporter le meilleur de leurs compétences au développement du pôle sans interférer (de manière directe) dans le processus décisionnel.

¹⁴ OCDE, (2006), Examens territoriaux de l'OCDE – France, Paris, OCDE, 224 p.

¹⁵ D'ailleurs, il apparaît que Grenoble est une des seules agglomérations à siéger dans un conseil d'administration de pôle de compétitivité.

¹⁶ Un pays ariégeois pour lequel j'ai travaillé dans le cadre d'un stage entre avril et juin 2006 était représentatif de cette situation.

Une autre spécificité française, la prise de décision descendante ou *top-down* fait également l'objet d'une remise en cause partielle dans le cadre de cette politique, en particulier en ce qui concerne la mise en place des projets. « Avec la politique des pôles de compétitivité, il s'agit en partie d'une démarche ascendante (*Bottom-up*). Ce qui est ciblé, ce sont les projets définis par les acteurs eux-mêmes. Aucun modèle a priori n'est imposé quant à la forme de ces projets » (Nicolas Portier, Délégué de l'ADCF). En effet, dans le cadre des projets, les pôles de compétitivité sont libres de décider quelle stratégie ils souhaitent adopter ; les *clusters* et leur conseil d'administration sont seuls décideurs. Les trois cas présentés dans ce rapport ont par exemple défini les objectifs qui étaient les plus propices au développement de leur activité. Le rôle des Chambres de Commerce départementales ou régionales fut ainsi limité à un simple avis consultatif, de même que pour les collectivités territoriales.

Pour certains acteurs, la situation n'est pas aussi limpide : « l'Etat a énoncé la stratégie globale et défini les critères de sélection des pôles de compétitivité. Dans le même temps, les territoires doivent appliquer la stratégie pour devenir des *clusters*. Cette solution n'est peut-être pas la plus pertinente étant donné la place que prennent aujourd'hui les territoires dans les pôles. Au Royaume-Uni par exemple, ce sont les pôles eux-mêmes qui ont élaboré leur propre politique de développement. » (C. Angot, Directeur d'Angers Technopole) Simplement, il semble essentiel de définir des critères pour offrir une équité de sélection. Le bon compromis entre *bottom-up* et *top-down* apparaît réellement difficile à obtenir, étant donné le rôle central de l'Etat en France. Pour autant, il n'est pas certain qu'une démarche uniquement ascendante soit la plus appropriée dans un contexte croissant de mondialisation où les Etats nations eux-mêmes ont des difficultés à répondre à des enjeux en constante mutation.

Toutes ces évolutions institutionnelles montrent de quelle manière la politique des pôles de compétitivité est en train de remettre en cause tous les codes dont l'administration française était habituellement pourvue. Les conséquences de ces évolutions sont très clairement perceptibles en ce qui concerne l'aménagement du territoire. Mais pour comprendre quels sont les paramètres qui influencent les nouveaux modèles de développement, une analyse des spécificités de la planification territoriale française est appropriée.

3. Une remise en cause des principes à relativiser

Afin de conclure cette section, et plus globalement l'ensemble du travail réalisé dans le cadre de la 2^{ème} partie, *La stratégie française d'aménagement du territoire en mutation à l'échelle nationale*, ce dernier point aborde les particularités du modèle français de planification territoriale. Aussi, la question de savoir si l'arrivée des pôles de compétitivité (et plus généralement de toutes les procédures d'appel à projets) va véritablement remettre en question l'aménagement du territoire « à la française » est essentielle. Cependant, il semble assez aisé d'y répondre puisqu'en effet, les fondamentaux de la planification territoriale sont en partie absents de ces nouvelles démarches. C'est pourquoi seront plutôt évoqués dans cette partie les mutations de ces différentes spécificités.

On ne peut pas négliger le sort du modèle d'aménagement du territoire qui subit également une sorte d'évolution institutionnelle. En effet, il est facile de considérer en France ce champ d'actions comme une institution, en tant qu'ensemble des règles établies depuis des décennies en vue de la satisfaction d'intérêts collectifs. Ces règles ou « principes » ont fait l'objet d'études particulières. Ainsi, dans la section I.2 de la 1^{ère} partie, *Les conséquences de cette spécificité française*, étaient évoqués cinq grands fondements (loin d'être universels) qui ont défini une certaine pratique de la planification territoriale en France. Les principes de répartition, de création, de réparation, de protection et de compensation avaient, de manière emblématique, donné l'image d'un système français qui privilégie depuis 40 ans un développement harmonieux et « solidaire » du territoire. Pour donner un peu de relief et de « symbolique » à ce travail de recherche, chacun de ces cinq fondements va être confronté à la réalité de la politique des pôles de compétitivité.

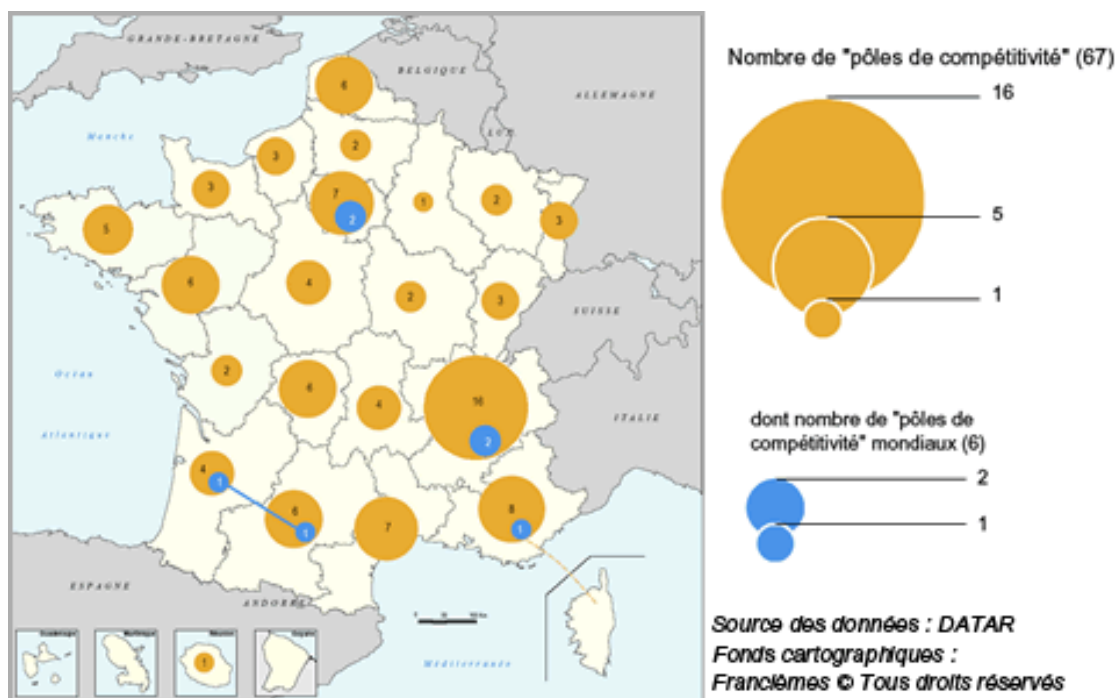
a. Une répartition mise à mal

L'idée selon laquelle « existe à un moment donné une réserve de richesses, d'emplois, de crédits à distribuer et localiser » est à l'origine du principe de distribution (ou de répartition). Or le rôle supposé de l'aménagement du territoire est justement de mieux répartir ces richesses et d'offrir à tous les territoires la possibilité d'en jouir. Avec les pôles de compétitivité, c'est tout l'inverse qui est prôné. En effet, les pôles de compétitivité sont actuellement 66. En prenant quelques raccourcis, cela signifie que seuls 66 territoires sont concernés par les bénéfices de ces nouvelles structures. Bien sûr, les espaces impliqués peuvent être très larges et inclure un grand nombre d'acteurs. Malgré tout, il est clair que de nombreuses régions seront peu ou prou mises à contribution dans le cadre de ce développement.

Par exemple, quatre régions, l'Ile de France, le Languedoc-Roussillon, la Provence-Alpes-Côte d'azur et le Rhône-Alpes, concentrent plus de la moitié des pôles de compétitivité, soit 39 *clusters* (à savoir que les pôles peuvent être interrégionaux). Il est par ailleurs remarquable de constater que trois de ces quatre régions mentionnées (Ile de France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'azur) occupaient les trois premières places des régions françaises en termes de PIB/habitant en 2002.¹⁷ De même, sur les quinze pôles mondiaux, huit sont situés dans ces trois régions les plus riches (ou parmi les plus riches).

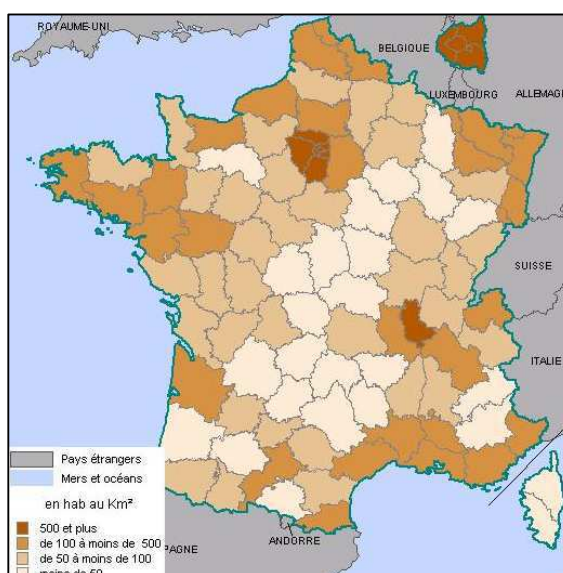
¹⁷ Le Produit Intérieur Brut par habitant (PIB/hab.) permet, malgré ses limites, d'observer les disparités interrégionales à l'intérieur du pays.

Or dans le même temps, d'autres régions métropolitaines n'ont sur leur territoire qu'un ou deux pôles de compétitivité. Le Poitou-Charentes, la Champagne-Ardenne, la Bourgogne, la Lorraine ou la Picardie sont largement sous-représentés en termes « d'implantation » de pôles de compétitivité. Même si ce constat n'exploite pas tous les aspects des pôles (sachant que ceux-ci peuvent impliquer des acteurs au-delà des territoires moteurs), il est révélateur d'une démarche qui ne fait pas de la répartition sa pierre angulaire. Si l'on ajoute à cela, le fait que la Corse et les départements d'outre-mer ne sont pratiquement pas touchés par cette nouvelle politique (un pôle national à la Réunion), il serait logique d'affirmer que les pôles de compétitivité dérogent radicalement à la tradition française d'aménager et de développer l'ensemble de son territoire, et notamment les régions les plus défavorisées (les DOM étant les régions françaises et même européennes les plus pauvres).



Carte 6 : La répartition des pôles de compétitivité en France (Source : DATAR)

En regardant de plus près cette *carte 6*, on ne peut s'empêcher de faire le parallèle avec ce que les géographes et les démographes appellent ou appelaient la « diagonale du vide. » Cet espace Français allant des Ardennes au Pays Basque présente une faible densité de population (cf. *carte 7* ci-contre) et aurait tendance à se dépeupler. Aussi, on retrouve une certaine similitude entre les zones métropolitaines dépeuplées et les régions peu pourvues de pôles de compétitivité. Ce raccourci ne serait pas intéressant si l'on ne considérait pas la politique de compétitivité engagée par l'Etat comme une remise en cause du modèle français d'aménagement du territoire et notamment du principe de distribution.



Carte 7 : Densité de population départementale en 2005 (source : insee.fr)

Ce principe de répartition tentait donc de réduire le différentiel de population et de ressources économiques qui avait pour conséquence de mettre en place une France à deux vitesses (un peu comme le dénonçait J.-F. Gravier dans *Paris et le désert français*). Or on voit bien que la préoccupation de la politique des pôles de compétitivité n'est en rien d'accord avec cette règle.

Pour autant, en arriver à cette unique conclusion serait réducteur. En effet, la politique des pôles de compétitivité a pour but de renforcer la compétitivité de l'économie française dans un contexte de mondialisation où les territoires français sont de plus en plus mis en difficulté (l'actualité nous rappelle souvent que des entreprises licencient pour délocaliser leur activité dans les pays « à bas coûts »). Aussi cette politique industrielle (et d'aménagement du territoire) va dans tous les cas, si elle répond à ses objectifs, impulser une nouvelle dynamique sur l'ensemble du territoire national dont toutes les régions vont pouvoir bénéficier. Il va sans dire que la santé de l'économie locale est dépendante de la bonne marche de l'économie française.

C'est donc aujourd'hui tout le paradoxe d'un domaine, l'aménagement du territoire, qui souhaite mettre en pratique le principe de solidarité territoriale (facteur de cohésion sociale et réciproquement) mais qui n'a d'autre choix que de subir l'évolution du contexte économique global. En hiérarchisant quelque peu les champs d'actions inclus dans la « planification territoriale », on s'aperçoit aujourd'hui que le développement économique est en devenu la véritable pierre angulaire. Aménager le territoire n'est peut-être tout simplement plus synonyme d'organiser harmonieusement le territoire. D'ailleurs, C. Alvergne et F. Taulelle affirment que la recherche d'égalité territoriale est une utopie et que seule la justice spatiale prévaut (avec elle-même certaines limites).

b. Une création favorisée par les pôles de compétitivité

Le « principe de création » implique que l'on « peut s'appuyer sur des forces existantes insuffisamment ou mal dotées et organisées et leur permettre, par des politiques multiples, d'assurer des fonctions de création d'entraînement. » Ce fondement de l'aménagement du territoire français qui a été à l'œuvre ces dernières années dans le cadre, par exemple, des Systèmes Productifs Locaux (SPL), semble être celui qui aujourd'hui répond le plus précisément aux attentes des acteurs du développement économique (et par extension du développement territorial).

Ainsi, la mise en place des pôles de compétitivité s'accorde parfaitement à ce principe de création. La politique des *clusters* français est parti d'un simple constat : l'industrie française a besoin, pour être plus compétitive sur l'échiquier mondial, d'un véritable renouveau. Pour cela, l'innovation sera le véritable moteur de développement. Les entreprises et les territoires qui avaient déjà misé sur l'innovation industrielle (ou eu la chance d'accueillir des pôles performants en R&D) ont trouvé grâce aux pôles de compétitivité une politique de soutien et de partenariat de la part des pouvoirs publics. L'objectif de « création d'entraînement » vise donc l'économie locale mais aussi et surtout l'économie nationale dans son ensemble. Avec cette démarche, les forces vives existantes sont largement mises à contribution ; ce sont d'ailleurs majoritairement des territoires déjà organisés (en Systèmes Productifs Locaux ou autres) qui ont été labellisés par l'Etat.

Pour exprimer la façon dont les pouvoirs publics devaient se saisir d'une nouvelle dynamique économique, le rapport de C. Blanc était très clair : « l'objet n'est pas d'agir directement sur les entreprises à travers de nouvelles subventions ou aides fiscales venant arroser en terrain stérile. Il s'agit en revanche de créer un écosystème où des initiatives

naissent, croissent et s'épanouissent avec plus de facilité. » Sachant que le rapport de C. Blanc préconisait seulement une dizaine de pôles possédant une visibilité internationale suffisante et que finalement, devant le nombre de dossiers déposés suite à l'appel à projets, c'est 66 pôles qui ont été labellisés, l'Etat peut s'enorgueillir d'avoir fait du principe de création le vecteur de la démarche. Après quelques hésitations, les décideurs ont souhaité donner leur chance à des pôles de moindre envergure, mais bien organisés, de profiter de l'enthousiasme et de la dynamique apportés par les pôles de compétitivité¹⁸. Le premier ministre a alors souligné que le nombre et la qualité des projets étaient « la marque d'un pays qui se projette dans l'avenir, d'une société capable d'imaginer et d'entreprendre. » Bien sûr, l'essentiel des fonds de subventions sont réservés aux 6 pôles mondiaux (50% des aides du fonds unique de compétitivité pour les deux premiers appels à projets) mais il est clair que l'avantage des pôles ne se mesure pas uniquement financièrement. C'est finalement à travers ce principe de création que l'aménagement du territoire à la française trouve sa « référence historique. »

On peut mettre un petit bémol à cette réussite en rappelant que la démarche d'appel à projets exclut de la dynamique des dossiers pas assez aboutis. Ceci crée des conditions favorables à la naissance de nouvelles disparités. Pour certains, l'appel à projets a le mérite de sélectionner uniquement le meilleur ; ce qui, encore une fois, peut exacerber les concurrences et hiérarchiser les territoires entre ceux qui sont « passés » et ceux qui ont « échoué ». Cette sémantique, issue du milieu des concours, évoque peut-être plus que tout autre image la notion de compétition, qui implique elle-même la compétitivité.

c. Une stratégie : « anticiper pour ne pas avoir à réparer »

Comme cela était évoqué préalablement, le « principe de réparation » s'inscrit pleinement dans une conception équilibrée du territoire, conception sur laquelle s'est largement appuyé le modèle français d'aménagement du territoire au cours de son histoire. Il s'agit de faire en sorte que des territoires touchés par des évolutions défavorables (économiques, sociales ou environnementales) soient aidés par les pouvoirs publics. Or les pôles de compétitivité ont plutôt pour but de venir soutenir des territoires et des secteurs d'activité qui font la force de l'économie française, pour faire de l'innovation la marque de fabrique de l'industrie française. Nous l'avons vu précédemment, les régions les plus concernées par cette nouvelle politique (et donc les plus soutenues) sont celles qui ont déjà une capacité économique importante et une industrie performante par rapport aux autres régions.

C'est donc encore une fois une politique qui va plutôt à l'encontre d'une règle française en matière de planification territoriale. Cependant, la question se pose de savoir si en mettant en place les pôles de compétitivité, l'objectif n'est pas d'anticiper les évolutions de la conjoncture économique et de renforcer des secteurs en perte de vitesse sur le plan national et mondial (on pense à l'automobile notamment qui subit en ce moment même une conjoncture très défavorable). En tentant de mettre en oeuvre une politique d'innovation, l'Etat et l'ensemble de ses territoires souhaitent donner un nouvel élan à l'économie française pour ne pas avoir à faire face à des crises industrielles majeures. En cela, on peut considérer que la politique des pôles de compétitivité ne fait que chercher à éviter de possibles réparations qu'auraient à entreprendre le pays dans l'avenir. On voit que ceci est largement d'actualité puisque EADS qui participe pourtant au pôle « Aéronautique et Espace » est en grave

¹⁸ A ce titre, le gouvernement a décidé de porter l'enveloppe totale dédiée par l'Etat au financement des pôles à un minimum de 1,5 milliard d'euros sur 3 ans, soit le doublement de la somme initialement prévue.

difficulté et que des milliers d'emplois sont aujourd'hui menacés. Si jamais le territoire (principalement la région Midi-Pyrénées dans le cas présent) venait à endurer une telle situation, les réparations seraient évidemment colossales tant sur le plan économique que social.

C. Blanc n'avait pas hésité à alerter le gouvernement dans son rapport : « si notre pays ne porte pas à plus de 3% sa croissance, des réductions majeures de prestations de services sont inévitables et la cohésion sociale menacée. » Autrement dit, la France, qui est loin d'atteindre ce taux de croissance, se doit de mettre en place des réformes importantes en matière économique. C'est pourquoi derrière la politique, à laquelle certains reprocheront une faible répartition des richesses, se cache toute une stratégie élaborée en réponse aux enjeux économiques actuels. Les territoires et les collectivités qui les représentent l'ont d'ailleurs parfaitement compris et se sont largement engagés en faveur des pôles de compétitivité.

d. Des éléments de compensation

Le tour d'horizon de ces « dogmes » de l'aménagement du territoire s'achève avec le « principe de compensation » qui fait également de la recherche de cohésion une des pierres angulaires du modèle français. Sachant que l'objectif est d'apporter aux territoires qui ne profitent pas de certaines dynamiques de développement de jouer d'autres instruments et d'autres choix politiques, il est extrêmement intéressant de voir si l'Etat a mis en place une stratégie parallèle permettant aux territoires privés de *clusters* de trouver d'autres vecteurs de développement. Il est en effet relativement aisé de constater que de nombreux territoires ne seront pas directement concernés par les pôles de compétitivité. Aussi, on peut se demander quels outils des régions comme la Corse ou la Bourgogne vont pouvoir maintenant mettre en œuvre pour elles aussi encourager le développement territorial.

Encadré n° 4 : Actions de l'Etat en matière d'aménagement du territoire

« L'Etat **encourage les acteurs les plus dynamiques** à développer leurs points forts et leurs complémentarités, à améliorer leur organisation collective, et à renforcer leurs stratégies de développement économique et de recherche afin d'ouvrir de nouvelles perspectives de croissance, d'emploi et de bien-être au service des territoires et des populations qui y vivent. La promotion des **pôles de compétitivité** en constitue un bon exemple.

Cette **orientation est complétée**, au nom de la **solidarité nationale** et de l'égalité des chances, d'une politique active de cohésion économique et sociale au profit des territoires ruraux par la valorisation de leurs atouts propres et le renforcement de leur attractivité. Elle est illustrée, parmi de nombreux exemples, par la politique des **pôles d'excellence rurale**. »

Site Internet du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

Pour se défendre de mener une politique essentiellement basée sur la compétitivité des territoires, l'Etat, avec cette communication pour symbole, montre qu'il souhaite donner la chance aux territoires dépourvus d'industries innovantes de pouvoir faire valoir d'autres atouts. La politique des pôles d'excellence rurale semble donc jouer ce rôle de « compensateur » et de « pendant » des pôles de compétitivité au niveau rural. En effet, ces pôles s'adressent aux zones de revitalisation rurale et aux communes qui ne sont pas situées dans une aire urbaine de plus de 30 000 habitants. Cette stratégie a été annoncée en octobre 2005 par le ministre délégué à l'aménagement du territoire, soit quelques mois après la labellisation des pôles de compétitivité.

Aussi dans le CIADT du 12 juillet 2005 (qui a rendu publique les 67 pôles de compétitivité sélectionnés), une partie de la communication est dédiée à l'appui aux projets non retenus qui « présentent cependant un intérêt particulier pour le développement économique régional. » Le rapport ajoute que, dans un souci de soutien renforcé à l'industrie française sur l'ensemble du territoire, ces projets doivent faire l'objet d'une grande attention et d'un appui personnalisé, selon des modalités variables pour chaque projet, en utilisant au mieux les dispositifs existants et accessibles au niveau local, notamment les procédures d'actions collectives, les contrats de progrès, et les systèmes productifs locaux (SPL)... « Ces projets pourront bénéficier, sur proposition des préfets de région, de crédits spécifiques d'animation qui seront mobilisables, à hauteur de 4 millions d'euros par an pendant trois ans, pour leur permettre de définir plus précisément leur positionnement, leur stratégie, et leur plan d'action. »

Le gouvernement a donc eu une pensée aux quelques quarante projets de pôles de compétitivité qui n'ont pas été retenus. Cependant, dans les faits, aucun de ces projets n'a pour le moment fait l'objet d'une restructuration en dehors de la démarche des *clusters*. Ceci peut s'expliquer assez aisément : les pôles de compétitivité représentent un tel enjeu pour l'économie nationale que des « sous-projets » auraient du mal à émerger. Contextuellement, il semble délicat d'amener les territoires « en difficulté » à prendre des initiatives dans le domaine du développement économique qui n'aillent pas dans le sens d'une compétitivité durable et globale sur l'ensemble du territoire. La mise en réseau prônée par la politique des pôles de compétitivité s'adresse donc en priorité aux territoires qui paradoxalement possédaient déjà des réseaux bien organisés.

Même si le principe de compensation semble avoir été respecté, quelques interrogations subsistent. La rapidité avec laquelle cette démarche a été lancée laisse à penser que l'Etat a, à tout prix, voulu montrer aux territoires et élus locaux qu'il les soutenait malgré la mise en place des pôles de compétitivité et d'autres politiques de compétitivité (autant que par la remise en cause des CPER). Ceci est très certainement schématique mais montre tout de même un certain malaise, celui d'un manque de concertation avec les acteurs. Par exemple, l'appel à projets est également le mode de sélection utilisé pour les pôles d'excellence rurale. Aussi, la concurrence des territoires risque d'être à l'œuvre dans la mise en place de cette politique, comme le redoute l'UNADEL (Union Nationale des Acteurs et des structures de Développement Local) : « la méthode de l'appel à projets n'assurera pas un aménagement équilibré des territoires ruraux, mais le risque d'une mise en concurrence des établissements de coopération intercommunale, des parcs naturels régionaux, des pays, des groupes d'action locale entre eux, y compris au sein des territoires de projets. » Certes, le monde de l'entreprise est coutumier de cette notion de compétitivité, mais les territoires ruraux auront eux, beaucoup plus de mal à s'adapter à la naissance de cette concurrence. D'ailleurs, P. Salles (chargée de mission politique territoriale à la région Midi-Pyrénées) le confirmait : « cette compétition va impliquer une grande déception dans les territoires non sélectionnés, ce qui risque de se traduire par des oppositions politiques exacerbées. »

De plus, et comme l'a fait remarquer l'UNADEL, cet appel à projets a été lancé comme si la dynamique territoriale en milieu rural était au point mort. « C'est pourtant la décennie de l'essor de l'intercommunalité de projet, à travers les communautés de communes, c'est la reconnaissance et la diffusion des Pays, à travers les lois Pasqua et Voynet, c'est l'essor des parcs naturels régionaux, ce sont plus de 140 territoires mobilisés à travers le programme Leader +, ce sont des départements et des régions de plus en plus investis sur les politiques territoriales et même sur la territorialisation de leurs politiques. » La surcharge de programmes de développement pourrait se révéler être une contrainte à la fois pour les collectivités qui subventionnent mais aussi pour les porteurs de projets. La démultiplication

des démarches entretient une grande confusion au sein de structures aux moyens humains souvent limités. Aujourd'hui, certains pays ne savent pas comment appréhender l'appel à projets pôles d'excellence rurale qui demande aux chargés de développement un investissement très important.

Par exemple, et comme le rappelait G. Doré¹⁹, l'effort d'organisation en milieu rural et mixte s'est beaucoup incarné dans cette formule des pays. Stimulés par la perspective de contractualisation infraterritoriale, les pays se sont avérés utiles pour répondre aux différents enjeux touchant les territoires, en particulier ruraux, de plus en plus confrontés à la métropolisation et à la périurbanisation. Comme l'a reconnu le rapport du sénateur A. Fouché (et le rapport d'évaluation du CGGREF pour la DIACT), les pays constituent un échelon pertinent pour conduire un certain nombre de politiques territoriales hors de portée des intercommunalités, en matière d'aménagement spatial, de développement économique, etc.

C'est pourquoi, lorsque l'Etat a décidé de diminuer (voire de supprimer) les subventions allouées aux pays (et autres « parcs naturels régionaux »), impliqués dans le développement des régions les plus en retard (en particulier rurales), des voix se sont élevées pour critiquer la stratégie de l'Etat. Même si le volet territorial des CPER a été maintenu et semble finalement soutenir les pays (cela reste assez flou), il est vrai que l'on assiste à une remise en cause des structures de développement local, participant à la cohésion des territoires. C'est pourquoi, ce principe de compensation, même s'il apparaît dans un premier temps avoir été respecté, semble être, pour utiliser une expression bien connue, « l'arbre qui cache la forêt » (la forêt étant ici la stratégie de compétitivité). Cette vision quelque peu subjective est pourtant confirmée par de nombreux spécialistes (et d'ailleurs en partie assumée par l'Etat). Elle reflète le tournant pris par la France en matière d'aménagement du territoire.

¹⁹ DORE G., (2007), « Les conditions de développement des territoires hors métropolisation », *Pouvoirs Locaux*, n°72, p.76-81.

Grâce à l'étude de ces quatre spécificités françaises²⁰, cette partie a montré que le modèle d'aménagement du territoire, qui s'appuyait essentiellement sur une conception solidaire du territoire, est partiellement remis en cause même si l'Etat s'en défend. La répartition des richesses n'est plus le mot d'ordre de la DIACT, depuis que celle-ci a pris le relais de la DATAR. Pourtant cette vision presque manichéenne serait illégitime tant le besoin des territoires français de suivre des moteurs de développement est important. Dans un monde toujours plus complexe, où la compétition se fait toujours plus pressante, un pays comme la France a besoin de territoires dynamiques qui puissent jouer leur rôle d'entraînement.

« *La stratégie française d'aménagement du territoire en mutation à l'échelle nationale* » fait le lien entre l'histoire de l'aménagement en France et les nouveaux paramètres qui fondent la compétitivité, à commencer par les pôles de compétitivité eux-mêmes. Cette politique des *clusters*, un des symboles du renouveau, apporte de nombreux éléments de réflexion quant à la place nouvelle des territoires. Leur rayonnement économique, affublé de la nécessité de compétitivité, se révèle un élément fondamental de cette nouvelle vision. Parmi les éléments qui fondent la planification territoriale, l'action économique a en effet pris une place considérable permettant une certaine réconciliation entre politique industrielle et aménagement du territoire.

Dans ce contexte, de véritables territoires de projet se sont affirmés, utilisant la dynamique des pôles de compétitivité. Ceux-ci ont pu se réunir autour d'une nouvelle identité territoriale (et industrielle parfois) qui place l'enjeu économique au premier rang des préoccupations. Face à ce constat, l'image des territoires est devenue de plus en plus importante. La « marketisation », domaine habituellement réservé du monde de l'entreprise, fait de la « production de communication » une obligation pour toutes les collectivités.

Aussi, les évolutions institutionnelles du modèle français d'aménagement du territoire sont des conséquences directes de ce renouveau. Ne répondant pas aux exigences de spécialistes et aux demandes des acteurs locaux, l'Etat avait pourtant mis à mal le processus. Simplement, de nombreuses collectivités ont décidé dans le cadre des pôles de compétitivité de prendre de nouvelles responsabilités et de participer à la transformation, en quelque sorte, des démarches habituelles de la planification territoriale, qui faisaient de l'Etat l'unique stratège.

L'analyse de ces éléments, essentielle au développement de la réflexion, favorise également la compréhension de la problématique. En effet, pour savoir de quelle manière les pôles de compétitivité remettent en question les fondements de l'aménagement du territoire « à la française », la définition et l'assimilation de ces fondements sont nécessaires. En répondant à cette question et en axant le problème de recherche sur la réception locale et les implications territoriales, la troisième partie, relative au rôle des collectivités aux côtés des pôles de compétitivité, va apporter de nouveaux paramètres caractérisant la mutation globale engagée.

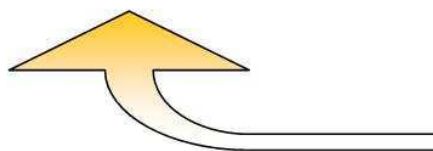
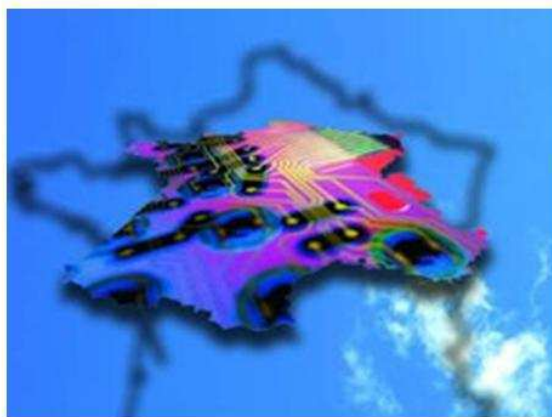
²⁰ Dans cette partie n'a pas été abordé le principe de protection. En effet, ce fondement de l'aménagement du territoire français est peu concerné par l'aspect économique du développement territorial puisqu'il s'attache à protéger les territoires les plus fragiles (principalement dans le domaine environnemental).

Troisième Partie

- La stratégie française d'aménagement du territoire en mutation à l'échelle des collectivités locales -

I. Les pôles de compétitivité moteurs d'une nouvelle dynamique territoriale

II. Les collectivités à l'épreuve d'une solidarité territoriale reconsidérée



TROISIEME PARTIE - LA STRATEGIE FRANÇAISE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EN MUTATION A L'ECHELLE DES COLLECTIVITES LOCALES

I. Les pôles de compétitivité moteurs d'une nouvelle dynamique territoriale

Les parties précédentes ont démontré la difficulté d'appliquer une stratégie qui va plutôt à l'encontre de la conception historique de l'aménagement du territoire français. Ce constat établi à l'échelle nationale ne fait que confirmer l'avis de nombreux spécialistes. L'Etat français a souhaité donner sa propre définition d'une politique inspirée de la stratégie européenne de Lisbonne qui s'avérait nécessaire aux yeux des Etats membres. A travers tout le processus des pôles de compétitivité (qui est loin d'être terminé semble t-il), il est intéressant de savoir comment les territoires français se sont adaptés. Cette politique est en effet un des symboles du renouveau apporté en matière de planification territoriale. Aussi, « les territoires » semblent être de plus en plus impliqués dans la définition de stratégies locales de développement économique. Avec les pôles de compétitivité, les collectivités, institutions incarnant le plus souvent ces territoires, ont même de nouvelles ambitions. On peut maintenant se demander quels impacts ces *clusters* ont sur les collectivités locales et leurs politiques territoriales.

1. Compétitivité et aménagement des territoires

Cette première section va tenter de faire le lien entre le début de l'étude et cette partie dédiée aux réceptions locales de la politique des pôles de compétitivité. Il est en effet important de clarifier le cheminement de la problématique qui, après avoir introduit la remise en cause de l'aménagement du territoire par la notion de compétitivité, va mettre en exergue les mutations subies par l'aménagement « des territoires. » A ce titre, les deux thèmes de la structuration du territoire et des stratégies locales de développement économique seront évoqués.

a. Structuration du territoire

La compétitivité dans la politique française d'aménagement du territoire est une notion récente qui suscite de nombreuses interrogations. Au niveau de l'espace français, la question de la structuration du territoire, en particulier depuis la mise en place des pôles de compétitivité est essentielle. Comme cela a été dit auparavant, la compétitivité est en train d'opérer sur la planification territoriale française une mutation lente, qui va restructurer en profondeur une tradition française : la solidarité territoriale. Celle-ci, que l'on peut rapprocher de la notion de cohésion, perd avec les *clusters* quelques-uns de ses repères.

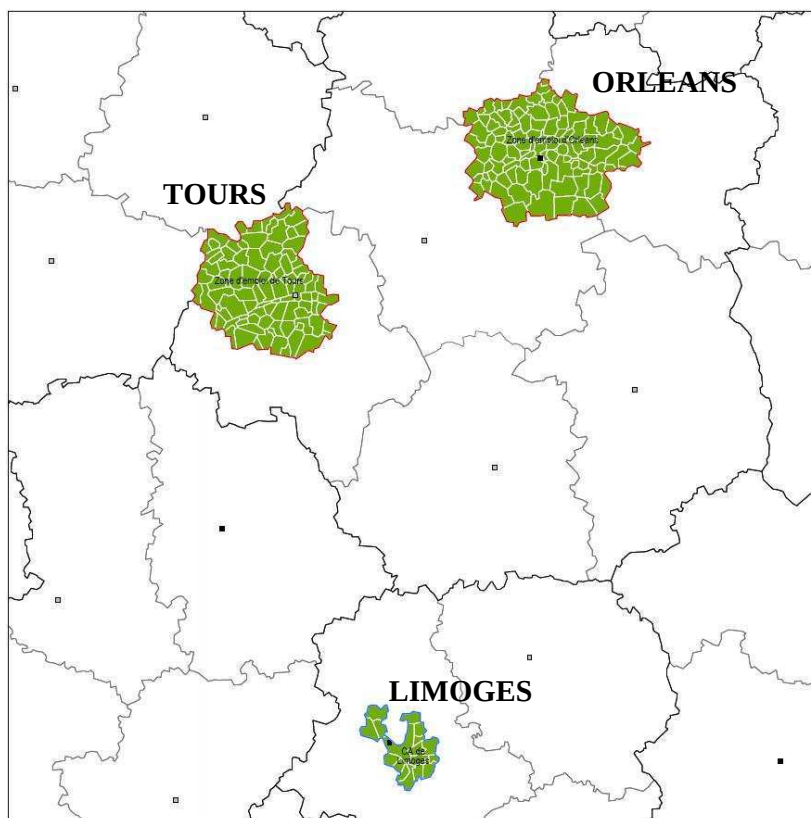
Malgré tout, avec cette stratégie des pôles de compétitivité, un effort sans précédent a été entrepris par le gouvernement pour réconcilier politique industrielle et aménagement du territoire. Pour les ministres impliqués, « tous les pôles de compétitivité sont aujourd'hui

opérationnels et une dynamique durable est engagée. » La politique des *clusters* aurait atteint son objectif : rapprocher les entreprises, les laboratoires publics et les établissements d'enseignement supérieur en s'appuyant sur la proximité et la solidarité territoriales.

Avec les pôles de compétitivité, ces notions de proximité et solidarité mises en avant par les ministres ont « perdu » en quelque sorte leur sens initial. Ils évoquent en effet les rapprochements nés de la création des *clusters*, associations des entreprises, universités, unités de recherche et collectivités locales. Cependant cette « cohésion » territoriale est, d'après les éléments analysés précédemment, restée très localisée. Il n'y eut cohésion pour ainsi dire que sur des territoires plutôt restreints, porteurs de dynamiques économiques. La « grande solidarité territoriale » qui a vu naître les métropoles d'équilibre, les régions, les pays semble avoir atteint son paroxysme dans les années 1990.

Il est aisé de constater que les *clusters* ne favorisent pas une structuration harmonieuse et équilibrée du territoire national. En effet, les pôles de compétitivité, actuellement 66 en France, ne sont pas répartis de manière homogène sur l'espace français (métropolitain et d'outre-mer). Face à ce constat, les stratégies de compensation mises en place par l'Etat n'offrent pas les garanties nécessaires aux territoires exclus de la démarche des pôles, qui leur permettrait ainsi d'assumer leur développement. Toute la politique des *clusters* repose sur la performance économique des territoires ; sont ainsi représentées en majorité les régions les plus riches.

Aussi, la concentration territoriale des activités dédiées à la recherche et à l'innovation dans un ou plusieurs domaines constitue un élément souvent décisif du succès des *clusters*. Afin d'encourager ces phénomènes de polarisation et de masse critique, une zone de recherche et développement (zone R&D) délimitée pour chaque pôle ouvre droit à des financements complémentaires pour les entreprises qui y sont implantées, lorsqu'elles participent à un projet de recherche collaboratif (au moins deux entreprises et un centre de recherche) labellisé par un pôle et financé par l'Etat et ses agences au titre des pôles de compétitivité.



Carte 8 : Zone d'exonération R&D pour S²E² (source : DATAR)

L'exemple ci-dessus de la zone R&D de S²E² montre comment se structure les territoires avec les pôles de compétitivité. Ces périmètres soutiennent les territoires de deux façons : par des exonérations d'impôt sur les sociétés et par des taux de subvention bonifiés pour les PME. Ainsi les territoires qui ne rentrent pas dans ces zonages auront bien des

difficultés à accueillir des activités innovantes. Il faut bien sûr faire en sorte de concentrer les forces vives, mais cela risque tout de même de créer de vrais déséquilibres structurels avec des territoires qui ne seront plus que des zones « non économiques. » Seules trois agglomérations sont impliquées dans le périmètre R&D de S²E². Pourtant, six départements et deux régions sont adhérents au pôle. Ces zonages semblent donc quelque peu en désaccord avec l'idée selon laquelle tous les territoires sont amenés à jouir de la dynamique « pôles de compétitivité. » De plus, M. Ledoux (responsable de la DRIRE en Sarthe) expliquait que ces périmètres étaient très difficiles à élaborer. Chaque commune veut légitimement y figurer mais les éléments à considérer sont nombreux. Aussi, « le résultat peut être aléatoire. »

La politique des pôles de compétitivité instaure une nouvelle forme de structuration du territoire. Effectué principalement autour des grandes agglomérations, le développement économique et territorial offre ainsi une vision novatrice de l'aménagement du territoire. Les moteurs que sont les zones urbaines concentrent aujourd'hui les forces vives des régions et de l'ensemble du pays (de manière décomplexée d'ailleurs). Pour s'adapter à cette nouvelle conception de l'aménagement du territoire, des stratégies locales de développement économique émergent dans toutes les régions.

b. Stratégies locales de développement économique

L'aménagement du territoire français est héritier d'une stratégie globale d'action à l'échelle nationale. Cependant, aujourd'hui, toutes les collectivités et structures de développement territorial (pays, associations, syndicats mixtes, etc.) peuvent prétendre à mener une véritable politique d'aménagement du territoire, souvent liée d'ailleurs au développement économique. Il est par exemple manifeste que les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) tiennent un grand rôle en la matière. De nombreuses agglomérations possèdent notamment ce qu'on appelle des agences d'urbanisme, des agences de développement, etc. Avec ces structures, les intercommunalités mettent en œuvre des démarches locales de planification territoriale dans le domaine du logement, des transports, de l'action économique, etc.

L'articulation entre stratégies de compétitivité nationale et locales n'est pas toujours évidente pour les territoires concernés. Sachant qu'en France, il n'existe pas de véritable métropole en dehors de l'Ile-de-France, on peut s'interroger non seulement sur la politique de l'Etat, mais aussi sur la possibilité des acteurs locaux de la traduire en des stratégies locales haussant le niveau de compétitivité de l'économie française (Demazière, 2007). De plus, certains acteurs semblent évoquer un retrait de l'Etat dans l'appui aux collectivités et notamment dans les démarches de développement des pôles de compétitivité. Ces éléments font que les collectivités sont parfois désabusées face à cette nouvelle politique.

Pourtant, il faut garder en tête la loi du 13 août 2004 qui a confirmé le rôle de premier plan que joue désormais la région en matière de développement économique ; ceci en lui conférant un rôle de coordination, sur son territoire, des actions de développement économique des collectivités territoriales et de leur groupements. Dans ce contexte, l'élaboration des Schémas Régionaux de Développement Economique (SRDE) permet de mettre en lumière les nouveaux cadres stratégiques dans lesquels se construit le binôme agglomérations-région. Les SRDE reflètent le compromis entre un jeu d'acteurs préexistant et

un projet global stratégique. Selon l'enquête de l'ACDF²¹, l'agglomération apparaît, dans le cadre des SRDE, comme acteur à part entière du développement économique.

Dans le document présentant son SRDES (Schéma Régional de Développement Economique et Social), la région Centre affirme que l'une des conséquences de l'adoption d'un tel schéma est la possibilité offerte à la Région de bénéficier du transfert des aides de l'Etat aux entreprises mais regrette tout de même « l'absence de l'Etat. » Pourtant, « l'Etat doit signer une convention avec la Région », et, d'autre part, « il reste un acteur du développement économique à travers divers dispositifs, dont le financement de grands projets tels que les pôles de compétitivité. » Mais selon un responsable du SGAR des Pays de la Loire, l'Etat demande à ses antennes régionales de récupérer des financements de la part des collectivités pour alimenter le Fonds de Compétitivité des Entreprises (FCE). En contrepartie, il n'offre pas aux collectivités de véritable soutien logistique ou d'ingénierie et n'énonce plus de stratégies à l'égard des acteurs locaux.

Aussi, on peut nuancer ces propos en affirmant que la stratégie ne fait que confirmer une tendance déjà engagée et nécessaire. Pour C. Demazière, bien qu'apparaissant totalement nouvelle, la politique des pôles de compétitivité met en lumière des démarches déjà à l'œuvre depuis une vingtaine d'années au moins, à travers les technopôles, les incubateurs, les SPL... Ces dynamiques étaient souvent soutenues (voire suscitées) par les collectivités locales ou leurs structures d'animation économique. « En initiant la politique des pôles de compétitivité, l'Etat a énoncé une ambition plus forte sur l'intensité des collaborations, en cherchant aussi à associer la recherche publique et en souhaitant l'implication accrue des collectivités territoriales. »

Cette partie « *Compétitivité et aménagement des territoires* » introduit l'idée selon laquelle les politiques territoriales subissent une forte mutation avec l'arrivée de la compétitivité. Aussi la planification territoriale concerne avant tout « les territoires. » Ceci suppose d'abord une forte évolutivité de la structuration des territoires. Le développement, concentré autour des agglomérations, a amené une nouvelle définition du terme « cohésion territoriale. » La polarisation des *clusters* est au cœur de la naissance de nouvelles solidarités entre universités, entreprises, unités de recherche et collectivités. Pour s'adapter à ce nouveau schéma, des stratégies locales de développement économique apparaissent, même si celles-ci sont parfois désolidarisées de la politique nationale. En particulier, au travers des SRDE, que la majorité des régions ont mis en place, la répartition des rôles entre acteurs du développement régional a été rendue plus lisible, y compris pour les agglomérations. Les régions, de même que ces grandes intercommunalités, se sont donc, en quelque sorte, emparées de la stratégie économique des pôles de compétitivité.

²¹ ACDF, (2006), Développement économique : les relations Agglomérations-Régions - Quelles évolutions au travers des SRDE ?, Enquête de l'ACDF, 28 p.

2. Dans quelle mesure les collectivités territoriales se sont-elles emparées d'une démarche engagée par l'Etat ?

Au cours de ce travail de recherche, essentiellement basé sur la relation entre les territoires et les pôles de compétitivité, j'ai pu remarquer à différentes reprises que la réception locale de cette politique engagée par l'Etat était plutôt favorable. L'initiative du gouvernement donne aux collectivités la perspective de légitimer un peu plus les actions économiques qu'elles mènent. Ces collectivités, à qui l'on prête une place privilégiée avec leur territoire, jouent un rôle majeur dans le constat de cette bonne dynamique. D'ailleurs, dans son rapport, *Pour un écosystème de la croissance* (2005), Christian Blanc insistait déjà sur la pertinence de la région et de l'agglomération en tant qu'espaces naturels de construction des pôles de compétitivité. Pour autant, la place des collectivités est restée assez floue dans la définition de la politique. Aujourd'hui, qu'en est-il vraiment du rôle des collectivités dans le développement des *clusters* ? En particulier, comment les régions et les agglomérations se sont-elles appropriées la démarche ?

a. Pôles de compétitivité : la dimension régionale

Christian Blanc écrivait : « le premier mouvement [de fond] consiste à donner aux coopérations une impulsion qui ne peut venir que d'un acteur territorial fort. En dépit d'efforts nationaux pertinents, l'étape décisive ne peut être franchie si l'on confie ce rôle à l'Etat. Structurellement, celui-ci trouve son rôle dans la régulation, l'égalisation, les transferts entre territoires. Chaque ministère est naturellement plus attaché à la cohérence nationale de ses politiques qu'à leur synergie interministérielle sur les territoires. Pour des raisons de périmètre géographique et de portefeuille des compétences, les conseils régionaux sont les seules collectivités qui peuvent impulser activement ces synergies entre entreprises, formation et recherche. Cela passe par un élargissement résolu de leurs compétences. »

Il précise même qu'un champ de compétences doit être dévolu aux conseils régionaux : « gestion de la totalité des aides aux PME, financement du premier cycle de l'enseignement supérieur, soutien à l'innovation et à la recherche, définition des ressources des CCI. » Il affirme que « l'ensemble de ces compétences situe clairement cette collectivité comme responsable de la création d'une dynamique de pôles de compétitivité. » Malgré l'enthousiasme affiché de celui qui a lancé la dynamique pôles de compétitivité, aujourd'hui, on peut clairement affirmer que ces compétences sont essentiellement restées dans le domaine de l'Etat. Selon C. Demazière, cette situation est principalement due à un événement de nature politique : « la victoire massive et inattendue de l'opposition de gauche aux élections régionales, au printemps 2004. [...] Dans le cadre de la nouvelle étape de décentralisation, qui était lancée depuis 2002, ceci a conduit le gouvernement et le Parlement à limiter le plus possible l'octroi de nouvelles compétences aux Conseils régionaux. » Pourtant, on peut affirmer sans prendre trop de risques que la situation a tout de même évolué puisque des collaborations avec les conseils régionaux sont nées de l'arrivée des pôles de compétitivité.

C. Blanc soulignait la pertinence de la région concernant l'appui aux *clusters* dont « la problématique est axée sur les PME, rarement implantées sur plusieurs régions ou organisées au niveau national. » Or, il s'avère qu'après toutes les études que j'ai pu mener, le rapprochement entre les régions et l'aide aux PME s'est avéré l'élément mis en pratique le plus efficacement par la stratégie globale entreprise par l'Etat et les collectivités locales. Pour

autant, la gestion des aides aux PME n'est pas sous la responsabilité des régions puisque le groupe OSEO²² a depuis 2005 pour mission de financer et d'accompagner les PME.

Malgré cela, OSEO (ou OSEO-Anvar), présent sur l'ensemble du territoire grâce à ses directions régionales, agit en appui tant des politiques nationales que régionales. L'Etat, par acte unilatéral ou par convention, et les collectivités territoriales, en particulier les Régions, peuvent confier à l'établissement des missions de service public ou d'intérêt général. Grâce aux partenariats conclus avec les Régions et les acteurs qui appuient le développement des PME, OSEO offre une capacité à partager les risques et procure un effet de levier aux interventions. Cette aptitude à faire levier est censée optimiser les ressources publiques tout en offrant un cadre simplifié et efficace aux PME. Les régions n'ont donc pas véritablement la compétence directe « aides aux PME » mais sont toutefois largement impliquées dans le processus de financement.

Encadré n° 5 : Exemple en Région Pays de la Loire

La signature d'une convention-cadre entre le Conseil Régional des Pays de la Loire et le groupe OSEO en 2006 renforce le partenariat existant et complète l'offre de financement dans les étapes de la vie des entreprises. Cette convention-cadre se concrétise par un soutien accru à l'innovation des PME, par le renforcement du Fonds régional de Garantie²³ pour les financements bancaires et le lancement d'un nouveau dispositif de prêts en faveur de l'export.

Aussi, le Fonds Régional d'Innovation en Pays de la Loire (FRI) est constitué de dotations du Conseil Régional et d'OSEO-Anvar, pour un montant total de 2,4 M€ par an. Il permet de partager le risque financier des PME engagées dans une démarche d'innovation et les laboratoires de recherche ligériens soucieux de valoriser les résultats de leurs travaux. Sont ainsi couvertes les étapes de mise au point proprement dite d'un produit, procédés et services nouveaux. Les pôles de compétitivité des Pays de la Loire sont donc particulièrement concernés par ce FRI et par l'ensemble de la collaboration entre OSEO et la région²⁴.

L'ensemble de ces programmes permet l'accompagnement des PME vers les pôles de compétitivité. La politique régionale de dynamique de filières se décline à partir de la démarche nationale des pôles de compétitivité. La région abonde les financements mis en place par le fonds national de compétitivité des entreprises, en privilégiant les volets du programme de R&D portés par les PME et les laboratoires régionaux. Pour une PME, rejoindre un pôle de compétitivité peut représenter un enjeu majeur, mais difficile à concrétiser. La région Pays de la Loire peut donc accompagner l'entreprise dans cette démarche avec l'aide d'OSEO. Cet exemple pourrait être généralisé à l'ensemble des régions puisque de nombreux partenariats sont nés depuis 2005 (qui se traduisent le plus souvent par la signature de conventions-cadres).

²² OSEO est un Etablissement public national à caractère industriel et commercial (EPIC) placé sous la tutelle de ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, ainsi que du ministère de la Recherche.

²³ La région Pays de la Loire investit 92 millions d'euros sur l'action économique dont 15 millions sur les pôles.

On le voit bien, la collaboration avec les conseils régionaux en matière d'appui aux PME répond aux attentes des acteurs du développement économique. La confiance issue de la proximité entre territoires et entreprises se traduit souvent par une hausse des investissements liés à l'innovation. Pourtant, l'étude de KPMG²⁵ montre que les entreprises (y compris les PME) sont encore réticentes à coopérer dans le domaine de l'innovation. L'état d'esprit des acteurs français est tel que ces derniers sont encore prudents face à l'idée de mutualiser, dans le domaine de l'innovation, leur savoir, leurs ressources, les résultats de leurs recherches ou craignent de ne pas arriver à se positionner par rapport à des partenaires potentiels plus importants qu'eux. Aussi, de nombreux acteurs s'accordent à dire que l'enjeu majeur pour la politique des pôles de compétitivité est maintenant d'impliquer les PME durablement dans le développement des *clusters*.

La dimension régionale, prônée par C. Blanc, ne remplit pas véritablement son rôle moteur dans la nouvelle politique industrielle et d'aménagement du territoire. Même si les dispositifs d'action mis en place par les régions pour soutenir les PME montent en puissance, la structuration des pôles de compétitivité ne s'est pas effectuée selon une structure régionalisée de l'implantation des PME mais selon une logique économique qui dépasse largement les frontières des régions. Les PME des pôles S²E² et Cosmetic Valley sont par exemple implantées respectivement sur deux et trois régions distinctes. « L'hétérogénéité identitaire » de ces régions implique forcément une considération moindre de la dimension régionale.

Ainsi M. Ledoux (SGAR Pays de la Loire) affirmait que le manque d'identité de la région Pays de la Loire avait quelque peu empêché l'émergence d'un véritable pôle de compétitivité régional sur le territoire : « nous avons bricolé pour trouver un vecteur commun de développement [l'automobile], idée que toutes les régions ont eue. » Malgré tout, l'investissement de la région est important puisqu'une SEM (Société d'Economie Mixte) a été créée spécialement pour le développement économique. Cet outil intègre la démarche des pôles de compétitivité et présente deux spécialités :

→ La maîtrise d'ouvrage déléguée de grands projets pour la recherche et l'enseignement supérieur sous responsabilité régionale ;

→ La maîtrise d'œuvre de certaines politiques régionales avec les partenaires associés, notamment dans le domaine du développement économique et technologique, de l'observation et de la prospective, et de la promotion du territoire régional.

A l'inverse, d'autres territoires se sentent véritablement investis d'une mission de développement économique local, faisant appel à des ressources historiques ancrées dans la région. La Bretagne, forte d'une identité affirmée, s'est naturellement engagée dans la démarche en soutenant pleinement quelques pôles de compétitivité : « nous avons compris que nous devrions abonder les fonds de l'Etat. Nous avons donc eu l'obligation de nous organiser entre nous. » Or la Bretagne est un lieu de convergence des collectivités (l'intercommunalité fonctionne très bien), c'est pourquoi le B15²⁶ encourage pleinement la formation d'un Schéma Régional de Développement Economique (SRDE) intégrant les pôles de compétitivité.

²⁵ En Décembre 2006, KPMG publie les résultats d'une étude qualitative menée auprès de 40 pôles de compétitivité, représentatifs de tout le territoire français.

²⁶ Conférence territoriale qui regroupe le Conseil régional, les quatre Conseils généraux, les dix Communautés d'Agglomération de la Bretagne. On parle de plus en plus du « B15 ».

Pourtant, même si le gouvernement a pour objectif d'encourager les dynamiques qui pourraient se développer autour de nombreux pôles régionaux, il considère en même temps qu'il est nécessaire de concentrer suffisamment de fonds sur quelques systèmes régionaux d'innovations majeurs qui apparaissent comme les moteurs de la compétitivité. En France, seul un petit nombre de régions ont une base économique et une spécialisation fondée sur les secteurs de la connaissance qui peut leur permettre de développer des systèmes régionaux d'innovation performants et diversifiés : Ile de France, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur (OCDE, 2006). Les six pôles mondiaux français appartiennent d'ailleurs à ces régions qui représentent par ailleurs près de 54% du PIB français (cf. 2^{ème} partie II.3.a *Une répartition mise à mal*).

Les disparités de développement des différentes régions françaises pourront se révéler être un poids supplémentaire au manque de cohésion infranationale déjà latent. Face à ce constat, et comme la dévolution des compétences d'action économique aux régions n'a pas eu lieu, parier sur la seule mise en mouvement d'acteurs décentralisés pour contribuer à la croissance économique semble pour le moins osé (Demazière, 2007). Ceci est d'autant plus vrai que les régions ne sont pas forcément prêtes à s'engager sans conditions et demandent à l'Etat de se montrer plus explicite sur ses intentions futures. Dans le cadre des nouveaux Contrats de Projet Etat-Région, « une bataille » a été engagée sur le financement des projets de développement local (ceci a été particulièrement le cas en Midi-Pyrénées), dont l'Etat souhaiterait diminuer les subventions aux dépens de projets « compétitifs ».

On voit à travers cette partie que les régions ne se sont pas véritablement emparées de la démarche mais ont plutôt répondu à la demande faite par le gouvernement d'être l'échelon de référence dans l'élaboration de la stratégie des pôles de compétitivité. Le vœu de Christian Blanc de voir émerger des forces régionales capables de dynamiser localement l'économie a été partiellement exaucé puisque des collaborations sont nées entre l'Etat et les régions notamment en ce qui concerne l'aide aux PME. Pourtant, nul ne peut nier que les régions n'ont pas joué le véritable rôle moteur attendu, et cela en partie à cause des clivages politiques.

b. Un soutien important des agglomérations aux pôles

Au cours de cette étude, j'ai pu remarquer à quel point les agglomérations françaises s'étaient littéralement emparées de la stratégie entreprise par l'Etat. Ce constat, établi au cours des rencontres d'acteurs des pôles de compétitivité, est largement confirmé par les enquêtes menées par les spécialistes de l'aménagement du territoire. Paradoxalement, la politique nationale ne réservait pas de rôle particulier aux agglomérations. Simplement, le contexte local fait que ces collectivités sont plus à même de répondre aux besoins économiques locaux. Comme le rappelait C. Demazière, les grandes agglomérations ont la latitude de résister aux crises sectorielles et de mettre en place des stratégies locales d'articulation à la mondialisation. Les méthodes traditionnelles (avantages financiers, etc.) semblent insuffisantes pour maintenir la compétitivité du territoire. C'est pourquoi, « plutôt que d'organiser le territoire autour de l'investissement public, les décideurs locaux semblent contraints de s'engager dans des démarches plus indirectes, moins visibles, mais peut-être plus efficaces. » C'est tout le sens de l'implication des agglomérations dans le développement des pôles de compétitivité.

D'après l'enquête réalisée par ETD en 2005²⁷ sur la place des agglomérations dans les pôles de compétitivité, nombreuses d'entre-elles peuvent en effet se targuer d'être des partenaires actifs et opérationnels. « Les responsables économiques sont unanimes : les pôles constituent un élément majeur de développement de leur territoire », affirme Bertrand Mary, chef de projet développement économique à ETD. Outre la volonté de s'afficher aux côtés de projets innovants, facteur d'amélioration de l'image de la collectivité, d'autres éléments viennent expliquer ce phénomène. Le dynamisme économique d'un territoire est source d'un équilibre social qui répond aux attentes des citoyens. Les pôles de compétitivité qui tentent de rassembler au sein d'une même démarche, entreprises, universités, unités de recherche et pouvoirs publics mettent à profit cet équilibre social en le renforçant. Lorsque le maire d'Angers affirme que le pôle Végépolys « porte le territoire », il évoque finalement le rôle moteur du *cluster* dans la dynamique socio-économique de l'agglomération. C'est pourquoi, les collectivités souhaitent s'investir encore davantage en donnant un avis sur la politique et un appui aux pôles de compétitivité.

Certaines agglomérations n'ont pas eu à attendre la politique des pôles de compétitivité pour valoriser leurs atouts économiques. Ainsi, certains territoires ont « banalisé » l'appel à projets lancé par l'Etat. Comme le notait C. Demazière (2006), Nantes, espace métropolitain dense en initiatives concernant le développement économique et la recherche, s'inscrit dans ce cas de figure. « Le maire socialiste considère que l'initiative du gouvernement ne fait que conforter un certain nombre de projets qui avaient commencé à prendre forme. » Ainsi, la ville est impliquée dans six pôles de compétitivité, dont deux à vocation mondiale (soit la majorité des pôles en Pays de la Loire au nombre de sept). Aussi, dans cet exemple, les *clusters* rentrent dans les quatre axes du développement économique de Nantes Métropole. On peut voir qu'une concordance entre ces objectifs et la politique des pôles de compétitivité est à l'ordre du jour. Il y a donc eu une adaptabilité entre la stratégie locale de développement économique et la stratégie nationale des pôles de compétitivité sur le territoire nantais. D'ailleurs, dans l'étude menée par ETD, il apparaît qu'il existe une convergence entre les orientations des pôles et celles des stratégies de développement économique des collectivités locales contenues dans nombre de projets et contrats d'agglomération.

Cette attitude qui consiste à saisir l'opportunité offerte par la politique nationale a été largement reprise par les agglomérations qui possédaient déjà des pôles historiques de développement, parfois labellisés sous forme de Systèmes Productifs Locaux (SPL). C'est le cas de Chartres et de la Cosmetic Valley dont l'histoire a fait un des bastions de l'industrie cosmétique ; le pôle cosmétique, jusqu'alors SPL, « a répondu très naturellement » à l'appel à projets sur les pôles de compétitivité fin 2004. Les pôles de compétitivité ont dans certains cas conforté la position de certains territoires et de leurs atouts économiques, plaçant les agglomérations comme vitrines (politiques) d'une sorte de réussite.

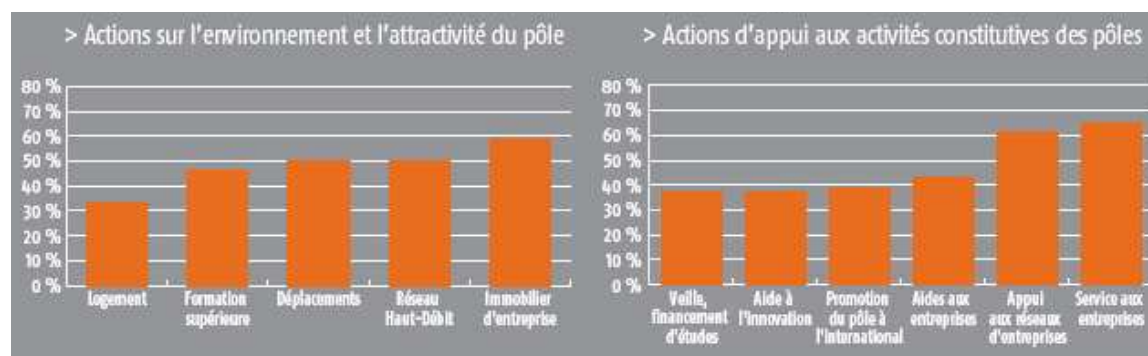
Mais l'appropriation totale de la démarche des pôles de compétitivité reste l'attitude la plus adoptée par les intercommunalités urbaines. En effet, la politique des *clusters*, un des symboles de cette nouvelle stratégie de compétitivité figure au premier rang de l'enthousiasme affiché par les agglomérations en matière d'action économique. Comme le mentionnait C. Demazière, « les récentes démarches gouvernementales d'appel à projets ont suscité un fort engouement des pouvoirs publics locaux. La "compétitivité territoriale", aussi

²⁷ ETD, (2005), « Le soutien des agglomérations à la politique des pôles de compétitivité (novembre 2005) », *Les Notes d'ETD*, 36 p.

discutable soit-elle sur le plan scientifique, s'impose irrésistiblement dans la communication des grandes agglomérations françaises. ».

Pour certains responsables, l'appel à projets a créé des conditions favorables pour permettre au territoire d'être associé. Même si le rôle des agglomérations ne figurait pas explicitement dans la stratégie nationale, il semble que les collectivités et notamment les agglomérations aient pu s'intégrer facilement à la démarche et même parfois être les porteurs de projet. Ceci s'explique par la grande latitude laissée par l'Etat aux pôles de compétitivité, la principale condition à remplir étant d'abord d'avoir une visibilité nationale et internationale, synonyme de compétitivité. Or la participation active d'une grande ville n'est pas incompatible avec ce concept, bien au contraire. Une ville comme Lyon a aujourd'hui une renommée internationale (en partie grâce à son dynamisme économique) et peut donc faire profiter les pôles de son territoire de la qualité de ses réseaux.

Un engagement fréquent a été pris par ces collectivités à réaliser et à financer des actions multiples prévues pour la phase de mise en œuvre des projets, concernant tant l'appui direct aux activités des pôles que le renforcement de leur attractivité. Les graphiques suivants montrent quelles sont les principales actions de soutien à la mise en œuvre des pôles.

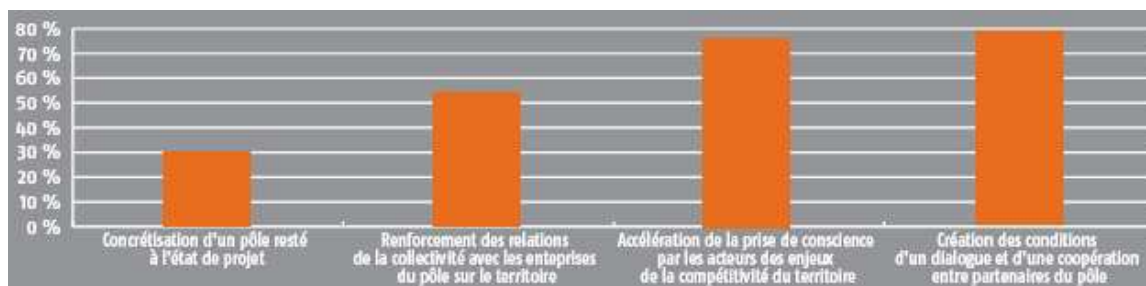


Graphiques 3 et 4 : Actions de soutien des agglomérations aux pôles (source : ETD)

Si la majorité des agglomérations interviennent essentiellement pour améliorer l'environnement et l'attractivité des pôles de compétitivité, leurs actions sont de plus en plus ciblées et articulées avec les enjeux stratégiques des pôles. Elles sont d'ailleurs un nombre croissant à soutenir directement les activités des pôles. Concrètement, cette évolution peut se traduire par la réalisation et le financement d'équipements technologiques, la mise en réseau des acteurs du pôle, l'appui à l'enseignement supérieur et la recherche, ou encore le financement direct de projets de R&D. Ce domaine d'intervention est relativement nouveau pour nombre d'intercommunalités et exige d'elles de mobiliser des compétences, des capacités d'expertise et des financements adaptés à ces enjeux.

Une ville comme Nantes peut s'impliquer de différentes manières dans le développement des pôles. Elle a par exemple construit de nouvelles routes pour aider l'accessibilité à des zones stratégiques (pour Airbus par exemple). Elle a également mis en place un dispositif d'accueil de chercheurs étrangers (Nantes Génération 2015 soit 200 000€ par chercheur). Ceci rappelle que les pôles de compétitivité « interfèrent » sur la politique d'aménagement du territoire à l'échelle locale. A ce titre, des outils de planification territoriale peuvent faire l'objet d'une redéfinition liée aux *clusters*. L'agglomération Angevine a intégré dans son SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale) la thématique pôle de compétitivité (en particulier pour le pôle Végétal : apparaissent les notions « préserver les espaces agricoles » ou « développer les parcs technologiques »). L'intercommunalité nantaise a elle déterminé des réserves foncières en accord avec l'agence d'urbanisme de Nantes. Aussi,

le PLU (Plan Local d'Urbanisme) a été modifié pour le pôle EMC2, de même que toute une réflexion a été engagée sur l'aménagement des zones économiques. Ces exemples montrent que les agglomérations sont prêtes à soutenir les pôles de compétitivité jusqu'à adapter leurs politiques locales aux conditions requises. On ne peut bien sûr pas généraliser ces cas à tous les territoires, cependant, ils illustrent un investissement des collectivités locales qui va au-delà du simple soutien financier. Les stratégies de développement local semblent aujourd'hui assez dépendantes de la notion de compétitivité (et réciproquement), ce que le rôle des agglomérations auprès des pôles de compétitivité semble confirmer.



Graphique 5 : Impact des clusters sur la dynamique (source : ETD)

Avec ce graphique, deux facteurs semblent importants aux yeux des acteurs interrogés des pôles de compétitivité (35 pôles représentés dans l'enquête). Le premier est très intéressant puisqu'il s'agit de la prise de conscience des enjeux de la compétitivité. Ainsi, la notion développée auparavant, qui consiste à dire que les agglomérations souhaitent s'investir de manière directe dans les *clusters*, est réaffirmée puisque 75% des acteurs pensent que la prise de conscience des enjeux de la compétitivité s'est accélérée grâce à la nouvelle politique.

La deuxième idée qui ressort de cette enquête vient conforter les propos recueillis jusqu'alors : les pôles de compétitivité ont créé les conditions idéales d'un dialogue et d'une coopération entre partenaires du pôle. Il y a d'ailleurs sur de nombreux territoires les signes d'une nouvelle collaboration entre les acteurs privés et publics. Ceci a été développé. Mais il existe également des cooptations interinstitutionnelles dont les agglomérations sont parfois parties prenantes. A Angers par exemple, des stratégies de coopération entre les différentes échelles territoriales sont nées. Pour Michel Bourdier (Directeur de l'agence Angers Loire Développement), la mutualisation des moyens, en particulier pour l'environnement et l'attractivité des pôles, pourrait s'avérer efficace pour le développement des pôles. « Les actions d'appui aux activités devraient se concentrer essentiellement sur l'animation collective des pôles de compétitivité. »

Il faut malgré tout relativiser ce constat puisque dans cette même enquête menée par ETD, certaines agglomérations évoquent le contexte institutionnel de la coopération entre collectivités sur un périmètre géographique étendu comme une source de difficultés : complexité de la concertation et de la gouvernance, frein aux initiatives nécessitant un partenariat opérationnel, articulation insuffisante entre échelons (notamment régional et local). Pour résumer, les conditions de la coopération sont plutôt réunies, mais dans l'ensemble celle-ci reste délicate tant les institutions, cloisonnées et sectorielles, n'ont pas l'habitude de travailler ensemble. Certains territoires et agglomérations tendent cependant à prouver le contraire.

Dans cette partie n'a pas été évoqué le rôle des autres collectivités territoriales (Département, Communauté de Communes...). Dans le cas des départements, ceci peut aisément se justifier par le fait que la politique des pôles de compétitivité ne réserve que très peu d'espace à cet échelon. Les régions étaient dès le départ déterminées comme les institutions de référence en matière de soutien aux pôles de compétitivité (notamment au travers de l'aide aux PME). De leur côté, les agglomérations se sont « autodéterminées » comme les acteurs les plus à même de promouvoir et définir des démarches locales pleinement associées à l'ambition de la politique globale. Ainsi les départements n'ont eu qu'une marge de manœuvre limitée dans l'appui aux pôles, qui se traduit aujourd'hui par un investissement restant souvent uniquement financier (quand certaines régions et agglomérations se chargent également de l'animation des pôles). Le cas des Communautés de Communes est lui bien différent puisque cet échelon qui reste malgré tout à dominante rurale est très rarement impliqué dans les pôles de compétitivité.

On le voit bien, la région et les agglomérations sont aujourd'hui parties intégrantes du développement des pôles de compétitivité. Ces deux collectivités ont pris une place importante dans les dispositifs d'élaboration et d'appui aux *clusters* grâce aux nouvelles stratégies économiques locales. Par ailleurs, pour être efficaces, ces initiatives locales de compétitivité nécessiteront une action dans la durée, mais aussi d'être appuyées par des réformes de l'Etat (Demazière, 2007). Ceci est d'autant plus vrai que les évolutions institutionnelles souhaitées par C. Blanc pourraient encourager une nouvelle dynamique au sein des collectivités territoriales (dynamique des pôles de compétitivité qui pourrait avoir tendance à s'essouffler selon certains responsables locaux du développement). Néanmoins, il ne faut pas oublier que la « marketisation » des collectivités territoriales (issue directement du concept de compétitivité) reste également un des facteurs principaux de l'engouement suscité par la politique des pôles de compétitivité ; « phénomène de marché » dont la principale conséquence est l'éclosion de concurrences.

3. Apparition d'une concurrence entre les territoires ?

La compétitivité implique forcément une idée de concurrence puisqu'elle s'applique aux territoires qui sont susceptibles de supporter la concurrence avec d'autres. Supporter signifie à la fois être en bonne santé (économique) et être en capacité de réagir à de possibles « attaques » sur le terrain économique. Mais cette recherche de compétitivité est-elle véritablement nouvelle ? Il s'avère qu'avec la naissance de la notion de « territoire de projet », une sorte de concurrence s'était déjà installée.

En effet, des structures de développement comme les pays « souffraient » déjà d'une certaine compétition entre les territoires (principalement représentées par les inter-communalités). En effet, les projets pouvant être financés dans le cadre des pays sont généralement déposés par les EPCI. Or, il s'avère que seuls les projets les plus mobilisateurs et pertinents sont retenus. La coopération des territoires étant fréquemment réduite à une simple discussion entre les chargés de développement, on peut affirmer qu'une concurrence est née du mode de sélection des projets (c'est d'ailleurs souvent la confrontation des élus qui illustre le mieux cette idée). On voit donc que la compétitivité des territoires n'a pas réellement créé la concurrence des territoires ; simplement, vouloir être compétitifs implique forcément une progression de la « rivalité » entre les collectivités.

En abordant le sujet de la compétition entre les territoires, un point crucial de l'arrivée des pôles de compétitivité (et plus globalement des démarches d'appel à projet) est soulevé. Nul ne peut nier qu'une certaine forme de concurrence est aujourd'hui à l'œuvre entre les collectivités. Deux sortes de situations peuvent être dégagées : la concurrence interinstitutionnelle (entre les échelons administratifs d'un même territoire) évoquée précédemment (cf. 2^{ème} partie I.2. *Des évolutions institutionnelles*) et la concurrence entre territoires (entre deux agglomérations voisines par exemple). C'est ce deuxième phénomène qui sera ici développé.

Lorsque le président de Angers Loire Métropole, M. Antonini affirme que « le pôle Végépolys porte littéralement le territoire », on comprend quelle importance le pôle représente aux yeux de tous les acteurs locaux de son développement et en particulier du maire. Mais en disant qu'« on ne peut pas se réjouir de la frustration des autres territoires mais tout de même, il faut reconnaître la satisfaction d'avoir sur notre territoire un pôle dynamique et innovant », il va au-delà de la simple notion du devoir accompli d' élu. En effet, cette annonce est symptomatique d'un climat nouveau de compétition entre les territoires. Ce climat n'est pas forcément malsain d'ailleurs, mais il s'agit d'une situation qui mérite d'être analysée.

Pour les responsables du développement territorial, il n'y a pas de doutes quant à cette nouvelle donne. « La compétitivité à l'intérieur du pays est importante alors que celle-ci a d'abord pour objectif de s'exercer entre les pays » (M. Ledoux, responsable départemental de la DRIRE). Pour autant, la concurrence semble vécue comme une manière de mettre en place les meilleurs projets et de toujours trouver une source de motivation suffisante pour développer un territoire. Dans le cadre des pôles de compétitivité, seuls les territoires les plus performants (et les projets les plus ambitieux) ont pu être sélectionnés dans le cadre de l'appel à projets. C'est pourquoi, les élus se targuent d'avoir sur leur territoire un pôle, outil de développement économique qui va délibérément améliorer l'image de l'agglomération, du département ou de la région.

Cependant, il reste une grande différence entre la concurrence des entreprises et celle des territoires. En effet, la nature de cette compétition concerne deux aspects antinomiques : pour résumer, la finalité des entreprises est d'améliorer leur chiffre d'affaires alors que les territoires (les collectivités dans le cas présent) n'ont vraisemblablement pour autre objectif que de satisfaire la volonté de leurs citoyens (en théorie bien sûr). Autrement dit, le fossé qui sépare encore le monde de l'entreprise des territoires continuera d'exister tant que les structures de développement resteront dans le domaine public.

L'économiste Paul Krugman (« inventeur » de la notion de compétitivité) affirme d'ailleurs que ce sont les entreprises qui se concurrencent et non les territoires. Pourtant, la pratique des pôles de compétitivité révèle que cette compétition entre territoires existe belle et bien. C'est simplement la finalité de celle-ci (pour résumer, le chiffre d'affaires d'un côté, le bien-être des citoyens de l'autre) qui rend la manière moins « agressive » et amène à faire une distinction fondamentale entre les deux sortes de compétitivité. A ce titre, de nombreux élus assurent que la compétitivité des territoires n'est pas forcément malsaine et qu'elle se traduit essentiellement sur le plan de l'image (cf. 2^{ème} partie I.3.b. *Les pôles de compétitivité, territoires de projet ?*).

Cette idée est en effet à rapprocher de la naissance de la notion de territoire de projet. J'ai pu constater au cours de mes recherches que chaque collectivité souhaite aujourd'hui dégager une image la plus favorable possible. Ceci ne s'exprime d'ailleurs pas uniquement en termes de vitalité économique mais également grâce à la qualité de l'environnement, l'accessibilité, etc. C'est pourquoi, selon M. Ledoux, les pôles de compétitivité attirent les collectivités et leurs élus qui voient un intérêt majeur à s'attribuer la dynamique du *cluster* sur leur territoire. Le Mans Métropole par exemple a même édité une plaquette d'information destinée à de potentiels investisseurs extérieurs qui met en lumière la présence de trois pôles de compétitivité sur le territoire. Le paradoxe vient du fait qu'aucun de ces pôles n'est véritablement ancré au Mans, seules des unités de recherches et quelques entreprises mancelles sont impliquées (un pôle agro-alimentaire n'avait pas été labellisé en 2005). Le but est bien de « concurrencer » les agglomérations voisines sur leur propre terrain.



Figure 6 : Plaquette d'information sur les pôles de compétitivité de Le Mans Métropole (source : Le Mans Métropole)

Pour d'autres, les pôles de compétitivité ne sont pas l'origine de concurrences spécifiques entre les territoires mais poussent au contraire ces derniers à collaborer sur des projets ambitieux. Président de l'agglomération d'Orléans, Charles-Eric Lemaignan confirme cette volonté de coopération. « La logique des pôles de compétitivité a complètement changé la donne. Malgré les rivalités historiques entre grandes villes, les acteurs cherchent à s'impliquer ensemble. » En effet, l'avantage que les territoires ont à tirer de la politique française des *clusters* va au-delà de leur propre périmètre géographique limité localement. La

politique se veut être le moteur symbolique d'un renouveau de l'économie française, ainsi, c'est tout le pays qui « va dans le même sens. » Pourtant, de nombreux acteurs du développement des pôles de compétitivité évoquent un autre conflit : celui qui existe entre l'Etat, instigateur de la politique, et les collectivités territoriales, essentiellement les agglomérations et les régions concernées par des pôles sur leur territoire. Le terme « conflit » n'est pas forcément le plus approprié, mais il traduit une certaine incompréhension entre les différentes institutions.

Après cet effort sans précédent de l'Etat pour faire de la compétitivité, le moteur du développement économique de la France, de nombreuses questions ont émergé. La structuration du territoire, largement remise en cause, a laissé apparaître de nouvelles tendances. Avec les pôles de compétitivité, la dynamique de développement est maintenant essentiellement axée autour des agglomérations. Dans le même temps, la solidarité territoriale est aujourd'hui une notion très liée au territoire local, concentré dans les zones urbaines.

Le rôle des collectivités locales, qui reste assez flou, suscite également des sentiments mitigés. La politique de l'Etat semble difficilement traduisible en des stratégies locales pertinentes. Ainsi, le rôle légitime des régions dans l'accompagnement aux pôles de compétitivité n'est pas aussi efficace que les acteurs le souhaiteraient. L'appui aux PME tient un rôle important mais les conseils régionaux ne sont pas entièrement responsables des subventions. Les agglomérations se sont, quant à elles, emparées de la démarche en profitant des opportunités offertes par les pôles en termes d'image et de développement économique local. Même si la stratégie comporte des imperfections, les pôles de compétitivité sont moteurs d'une nouvelle dynamique territoriale qui place les régions et les agglomérations au premier rang du développement économique local.

Assez naturellement, la politique des pôles de compétitivité a pour caractéristique d'exacerber la compétition entre les territoires. La volonté d'attirer des industries innovantes amène les collectivités à parfois employer des méthodes issues du monde de l'entreprise. L'image, aujourd'hui vecteur du développement de nombreux territoires, peut favoriser l'apparence de concurrences. Mais cette compétition peut également pousser les collectivités à s'investir davantage dans les démarches de développement.

Pour affiner la réflexion sur cette thématique, il est intéressant d'étudier et de tenter d'anticiper les évolutions que les territoires sont encore amenés à subir ou à initier. Le modèle français d'aménagement du territoire semble en effet être à l'aube de nouvelles mutations dont les collectivités territoriales seront certainement les acteurs principaux.

II. Les collectivités à l'épreuve d'une solidarité territoriale reconsidérée

Cette dernière section va tenter de faire une synthèse des éléments récoltés dans les parties précédentes pour ouvrir le mémoire sur d'autres perspectives. En particulier, il sera intéressant de voir quelles solutions les territoires pourront mettre en place pour s'autodéterminer et ainsi favoriser une véritable démarche *bottom-up* (ascendante). C. Demazière soulignait le défaut de stratégie économique des collectivités qui, souvent, les réduit à un simple rôle d'accompagnement des politiques nationales. « Il y a manifestement au sein des collectivités locales une difficulté à penser le territoire non seulement comme lieu d'implantation d'équipements, mais aussi comme espace traversé par des flux. » Ce constat tendrait à être de moins en moins vrai si l'on en croit les acteurs du développement local. Quelles sont donc ces nouvelles démarches mises en place par les territoires pour s'approprier la compétitivité ?

1. De nouveaux débats qui vont naître des changements apportés par la compétitivité

L'avenir immédiat des territoires et leur relation avec les pôles de compétitivité est un problème essentiel qui peut être clarifié grâce à un regard objectif d'aménageur sur le futur des politiques publiques territoriales. En fait, un des principaux changements apportés par la notion de compétitivité dans le système français d'aménagement du territoire est la manière dont les projets sont développés. Auparavant, un projet était considéré comme unique. Aujourd'hui, celui-ci doit être comparé à d'autres pour pouvoir obtenir des subventions (c'est le principe de l'appel à projets). Ces deux démarches distinctes ont supposé de la part des développeurs une révision de leurs méthodes de travail. Aussi, il est possible que les « petits territoires », ne disposant pas des moyens financiers et humains nécessaires, souffrent de cette nouvelle politique. Il serait alors légitime de dire que la cohésion n'est plus la véritable pierre angulaire du modèle français d'aménagement du territoire (à l'échelle gouvernementale du moins). C'est pourquoi certains conseils régionaux contestent « la suprématie » de cette nouvelle stratégie et essaient d'aider les territoires les plus faibles à développer des projets (et en particulier les « pays ») avec d'autres enveloppes financières (cf. *I.2.a. La dimension régionale*).

La situation révèle un désaccord politique entre le gouvernement UMP et les régions majoritairement de gauche. Simplement, peut-on réduire l'aménagement du territoire en France à deux conceptions différentes héritées des aspirations de chacun ? L'aspect politique a certainement son rôle à jouer mais n'est pas le seul élément qui détermine les grands axes d'un domaine aussi général que l'aménagement du territoire. Le contexte économique mondial est, semble-t-il, aujourd'hui beaucoup plus déterminant dans les choix effectués par les décideurs (ce qui ne concerne pas uniquement l'aménagement du territoire). La difficulté pour la France de s'adapter à cette « situation économique globale » s'avère être la source de l'antagonisme entre compétitivité et cohésion, dont les objectifs pourraient éprouver quelques difficultés à coexister sur le territoire français.

a. Réciprocité des enjeux ?

Pour commencer, il est intéressant concernant les deux notions exposées, de poser le raisonnement qui va à l'inverse des considérations communes : peut-on dire que la compétitivité et ses objectifs seront atteints sans l'existence d'un minimum de cohésion territoriale ? En tentant de répondre à cette question, l'enjeu est de comprendre quelles stratégies peuvent émerger de l'une et de l'autre des politiques. En effet, on a trop tendance aujourd'hui à opposer cohésion et compétitivité sans véritablement en définir les enjeux.

On sait que la notion de « compétitivité » est une réponse aux défis de la mondialisation de l'économie. D'abord appliquée aux entreprises, elle s'est élargie aux territoires, qui n'ont aujourd'hui d'autre choix que de rentrer dans le processus. La cohésion territoriale, historiquement ancrée dans le modèle d'aménagement du territoire français, s'est vue redéfinie par l'arrivée de cette compétitivité. A travers l'exemple français, nous pouvons argumenter sur l'existence d'un lien entre les deux principes en axant l'explication sur l'étude spécifique des *clusters*. La question devient alors : « les pôles de compétitivité, symbole de cette nouvelle conception, pourraient-ils fonctionner sans un minimum de cohésion territoriale ? »

Nous l'avons vu précédemment, la mise en réseau fait partie d'un des objectifs majeurs de la politique des pôles ; rapprochement des entreprises, des universités, des unités de recherches et des acteurs du développement local. Derrière l'idée de réseau se cache en effet l'idée qu'une solidarité territoriale doit être organisée ou s'organiser. Ainsi, en observant les pôles présentés dans ce rapport, on s'aperçoit que la mise en réseau se structure naturellement. Cosmetic Valley et Végépolys, s'appuyant déjà sur un tissu d'acteurs dense et efficace, ont eu peu de mal à faire jouer la proximité et la solidarité territoriales. Les entreprises et les collectivités avaient par exemple l'habitude de travailler ensemble et n'ont donc pas réellement modifié leurs modes de fonctionnement. Pour S²E², la donne est relativement différente au regard de la nouveauté du *cluster*. La recherche de cohésion à l'échelle locale est donc autrement plus délicate. L'exemple de Tours, qui, malgré son implication « géographique » dans le pôle, ne souhaite pas s'investir (difficulté à percevoir les retombées), montre que la compétitivité du *cluster* (et du territoire) s'en trouve affaiblie.

Localement, les deux notions semblent donc avoir des enjeux interdépendants. On peut difficilement imaginer un territoire mettre en avant sa compétitivité à l'échelle nationale ou internationale sans un soutien de l'ensemble de la région. L'Aerospace Valley en est l'exemple concret. L'agglomération toulousaine qui concentre l'ensemble des activités liées à l'aérospatiale n'en a pas moins tissé un réseau efficace avec ses voisines de Midi-Pyrénées (Albi, Castres, Montauban, Pamiers...). Répondant à l'appel à projets des pôles de compétitivité, mais également à celui de la Coopération métropolitaine, l'aire urbaine peut se targuer d'offrir une compétitivité des plus importantes en France²⁸. Cette mise en réseau s'est même élargie à la région Aquitaine, impliquée dans le développement du *cluster*. La cohésion a donc joué un rôle moteur dans l'élaboration du projet, offrant une plus grande compétitivité au territoire.

²⁸ L'ultra-spécification se révèle aujourd'hui être une faiblesse. La gestion douteuse d'Airbus ne peut cependant pas remettre en cause les performances du territoire en matière d'industrie, d'innovation et de recherche.

Pour éclaircir l'idée mise en lumière, il n'est pas inutile de présenter des critères caractérisant la compétitivité économique :

- La présence d'infrastructures (routes, réseaux de télécommunications...);
- L'existence d'externalités positives, liées par exemple à la présence d'un réseau dense de PME, de fournisseurs ;
- La disponibilité de main-d'œuvre formée répondant aux besoins de ou des entreprises (liée au système éducatif) ;
- Des coûts de transport jusqu'à la zone de consommation.

Dans le cas de la majorité des pôles de compétitivité (et manifestement de celui de l'Aerospace Valley), ces paramètres sont largement dépendants d'une bonne cohésion territoriale, et réciproquement. Ce constat, établi à l'échelle locale, peut cependant être élargi à l'échelle nationale et européenne. Il faut rappeler que l'UE inscrit l'objectif « compétitivité et emploi » dans sa politique de cohésion pour la période 2007-2013. La France, en adaptant la stratégie de l'Europe sur son territoire national, agit de la même façon. La démarche française des pôles de compétitivité serait donc un des « paramètres » de cette politique globale de cohérence.

La cohésion économique et sociale peut en effet profiter à la compétitivité de l'économie française. La notion suppose que la France est susceptible de mieux supporter la concurrence avec d'autres pays. Il faut donc, pour pouvoir soutenir cette compétition, que le territoire soit à la fois équilibré et solidaire. Comment peut-on imaginer un pays lutter contre les économies d'autres nations s'il n'est pas lui-même capable d'offrir un territoire uniformément tourné vers cet objectif ? Pour veiller à une plus grande cohésion, le modèle polycentrique prôné par le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC) de l'Union Européenne instaure une véritable mise en réseau de tous les territoires concentrés autour des grandes agglomérations. Deux des objectifs du SDEC sont d'ailleurs le développement économique (fondé sur la compétitivité) et l'équilibre territorial (basé sur la notion d'espace polycentrique). « La construction du polycentrisme passe par la mise en réseau des villes et des régions grâce à la fois à des équipements et des infrastructures favorisant les flux d'échange et à des coopérations volontaires interrégionales et transnationales. » (Carrière, 2007) On voit bien que le modèle polycentrique, avenir de la cohésion territoriale, a également pour but de rendre les territoires plus compétitifs (en renforçant les infrastructures et en prônant le modèle coopératif). Cette vision européenne peut bien sûr être traduite à l'échelle française.

Les tensions inhérentes entre les objectifs de compétitivité et de cohésion sont à l'origine de nombreuses hésitations et tendraient à remettre en cause le besoin de redynamiser l'économie française. Lorsqu'on oppose politique industrielle et aménagement du territoire, on oublie souvent de considérer qu'il ne peut y avoir de politique industrielle efficace sans une organisation équilibrée du territoire. Dans le cadre des pôles de compétitivité, l'Etat a labellisé les projets dont la mise en réseau des acteurs du territoire semblait la plus performante, puisqu'un des enjeux de la politique est de favoriser une synergie des dynamiques de développement. Ainsi, les collectivités territoriales ont pu jouer un rôle de moteur dans certains des pôles et encourager cette réconciliation entre politique industrielle et aménagement du territoire. Ces collectivités intègrent d'ailleurs souvent à leurs programmes de développement économique les notions de cohésion et d'équilibre territorial, comprenant que l'objectif de compétitivité nécessitait une alliance de toutes les forces vives.

La stratégie entreprise par l'Etat procède d'une nouvelle conception de l'aménagement du territoire, qui n'est d'ailleurs pas nécessairement maîtrisée par les décideurs ; cette stratégie peut en effet être considérée comme expérimentale. Les retombées exactes de la politique sont difficilement prévisibles. De plus, une large part « d'évolution naturelle » caractérise le développement des pôles, certains pôles étant peut-être amenés à disparaître, d'autres à prendre leur envol. Pour favoriser les chances de réussite de la politique, le gouvernement et la DIACT ont tout de même souhaité, dans le cadre des *clusters*, s'appuyer sur l'existence d'une forte solidarité territoriale.

b. Adaptabilité des collectivités impliquées dans les clusters ?

Afin de définir de nouvelles stratégies locales, les collectivités impliquées dans les pôles de compétitivité doivent faire preuve d'une plus grande adaptabilité vis-à-vis des directives nationales. Tout en respectant le schéma prôné par l'Etat, les collectivités peuvent décider de politiques locales plus en accord avec les réalités de leur territoire. A travers l'exemple des pôles de compétitivité, il est possible de définir certains de ces nouveaux principes mis en pratique localement.

Le rapport de Thierry Bruhat²⁹ aborde la difficulté pour les pouvoirs publics locaux de percevoir des retombées immédiates sur leur territoire. C'est également un éventuel sujet de discordance entre les entreprises, qui veulent des résultats immédiats, et les laboratoires de recherche, qui estiment bien mieux le temps de la recherche. Pourtant, ce constat apparaît quelque peu décalé de la réalité. L'objectif des pôles de compétitivité a toujours été de faire émerger des projets certes innovants, mais dont la « commercialisation » est prévue à court terme (5 ans), permettant en cas de succès des retombées économiques sur le territoire assez rapides (maintien et développement des entreprises). Il apparaît ici des enjeux importants tout à la fois sur la coordination et la structuration des financements publics des collectivités, la nécessité de leur double participation à l'animation et au financement des projets de recherche.

Autre sujet flou pour les collectivités, leur participation au financement des projets de recherche. « Les collectivités n'en ont pas encore l'habitude et les procédures sont trop compliquées » (Thierry Bruhat, 2006). Leur rôle n'est sans doute pas dans l'expertise : les projets de recherche sont en général validés par les comités scientifiques des pôles (exemple de la Cosmetic valley) et doivent ensuite l'être par l'Etat suite aux appels à projets. Cette double expertise semble déjà suffisante pour que les collectivités puissent s'engager financièrement sans douter de la solidité du projet (Blondel, 2007). Dans le cas du pôle Cosmetic Valley, ces questions font l'objet d'un débat. Le pôle pourrait par exemple envisager de faire intervenir le comité des financeurs avec un véritable rôle de décision. « Mais qui viendra ? Le chargé de mission développement économique, celui de l'innovation, les élus, les présidents de commission ? Ce comité concerne énormément de gens. Le problème vient probablement de la multiplicité des collectivités en France. S'il n'y avait que l'Etat et la Région, ce serait plus facile. Cela signifie qu'il nous faut trouver obligatoirement un système de collaboration et de travail commun, afin de pouvoir répondre de manière unique aux consultations multiples sur le sujet » (S. Godet, Cosmetic Valley).

²⁹ THIERRY BRUHAT CONSULTANTS, (2006), *Rapport de mission d'assistance pour la mise en oeuvre des pôles de compétitivité*, 94 p.

Pour d'autres, la gouvernance des pôles et notamment la place des collectivités à l'intérieur de celle-ci doit être reconsidérée. J.-P. Guillon, président de « Entreprises et Cités », exprimait sa pensée ainsi au colloque « L' élu local au cœur de la décentralisation » à l'initiative de l'Observatoire de la décentralisation (novembre 2005) : « Je n'ose plus réunir l'ensemble des entreprises par rapport au problème que je traite, car je ne peux plus leur expliquer les problématiques de gouvernance que l'on est en train d'affronter pour mettre en place cette ingénierie pourtant formidable des pôles de compétitivité. C'est en train de devenir extraordinairement compliqué. » Ce constat est malgré tout à nuancer ; certaines actions ministérielles - la création d'un fonds unique de compétitivité regroupant les aides de l'Etat (et partiellement des collectivités) au soutien à l'innovation dans les pôles de compétitivité - sont allées dans le sens de la simplification des démarches que demandait J.-P. Guillon. La forme de la participation des collectivités au pôle reste néanmoins à éclaircir.

Clairement, face à toutes ces interrogations, le danger est que les collectivités se retirent des organisations des *clusters*. Faute de résultats convaincants, les pouvoirs publics locaux pourraient en effet perdre patience et se désengager. Pourtant, l'adaptabilité des collectivités est de rigueur et la majorité d'entre elles font en sorte de s'investir durablement dans les démarches de pôles. Les stratégies locales de développement vont dans le sens d'un accompagnement progressif et à long terme des *clusters*. L'idée est, pour les territoires, de s'enrichir d'autres expériences. Selon N. Portier (délégué de l'ACDF), « il faut que les pôles aillent se nourrir ailleurs. » Il est nécessaire d'associer aux pôles de compétitivité des projets nouveaux, des acteurs nouveaux permettant de se renouveler en permanence. « Les collectivités doivent rester les doigts dans la prise si elles veulent accompagner la démarche de manière efficace. »

Finalement, les évolutions institutionnelles, et notamment la régionalisation, qui n'ont pas eu lieu, vont amener les collectivités à changer de méthodes de travail et prendre de véritables responsabilités. Comme le faisait remarquer le maire d'Angers, cette situation n'est pas forcément souhaitable mais devient capitale si l'Etat ne définit pas plus clairement sa stratégie globale pour les collectivités. D'ailleurs de nombreux signes montrent que les agglomérations sont au premier rang de ces préoccupations ; l'enquête ETD réalisée en 2007 auprès des acteurs des agglomérations confirme le phénomène. En effet, des conclusions allant dans ce sens apparaissent :

→ L'importance des moyens, des outils et des compétences mobilisés depuis près de deux ans, mais aussi la rapidité d'adaptation aux enjeux nouveaux des pôles traduisent **une forte implication des agglomérations**. Si ces résultats ne peuvent être transposés à l'ensemble des territoires, on constate cependant une évolution très positive, avec **un nombre croissant d'intercommunalités qui prennent en compte la dynamique des pôles dans leurs stratégies de développement économique ;**

→ Les agglomérations amorcent une nette **réorientation de leurs outils « traditionnels » en matière de développement économique au service des pôles** et des filières d'excellence qui les composent.

L'arrivée de la compétitivité a clairement apporté un certain nombre de changements dans la manière dont les collectivités s'approprient l'aménagement du territoire, et en particulier le développement économique. De nouvelles stratégies sont nées de ces mutations, obligeant les pouvoirs publics locaux à considérer les enjeux de cohésion et de compétitivité, non pas en termes d'opposition mais plutôt en favorisant une appropriation totale de tous les objectifs du développement territorial. L'adaptabilité des collectivités fait aujourd'hui partie des caractéristiques que l'on peut associer à l'implication des territoires dans la politique des pôles de compétitivité. Bien sûr cette situation assez nouvelle est en pleine évolution, et l'on peut présager la naissance d'autres stratégies répondant à une prise de responsabilités encore plus importante des collectivités.

2. Perspectives d'avenir : les solutions à envisager pour faire de la compétitivité un facteur de cohésion

Le futur de la politique de solidarité territoriale en France telle qu'elle était conçue auparavant semble compromis. Il est par exemple difficile de dire que la stratégie de compétitivité répondra aux objectifs de la politique de cohésion de l'Union Européenne (« réduire les disparités entre les niveaux de développement des différentes régions et les retards des territoires les moins favorisés, dont les régions rurales »). En effet, les pôles de compétitivité français encouragent principalement les territoires les plus riches et les plus dynamiques économiquement. Simplement, il apparaît inévitable de donner aux collectivités les moyens et les compétences de s'adapter à cette nouvelle donne. La responsabilité de l'Etat est indéniable et de nombreux acteurs souhaitent d'autres évolutions institutionnelles, laissant aux régions, aux départements, aux intercommunalités, etc. un rôle plus légitime d'énonciation des stratégies locales de développement.

a. Proposer une nouvelle stratégie de développement des territoires ruraux

Suite à l'ensemble de ce travail de recherche, essentiellement consacré, nous l'avons vu, aux zones urbaines, il est important de s'attacher à une analyse de l'impact de la compétitivité sur les territoires ruraux. On ne peut effectivement pas envisager de faire coexister cohésion et compétitivité sans évoquer la place des territoires « exclus » de la dynamique pôles de compétitivité. Par exemple, concernant, les financements européens, les modèles sont aujourd'hui largement bouleversés. Comme le soulignait C. Blanchet (chargé de mission FEDER, préfecture d'Indre et Loire), « les nouveaux objectifs prioritaires de l'Union Européenne ont complètement modifié la distribution des fonds européens. » Une commune comme Loches, sous-préfecture d'Indre-et-Loire, ne bénéficie plus de ces financements car elle se situe en dehors du nouveau zonage établi par la préfecture. Pourtant, les collectivités locales ont pris l'habitude d'élaborer leurs projets en anticipant le versement de financements européens. Ces aides constituent le plus souvent une assistance indispensable à l'aboutissement de ces opérations, compte tenu du volume des sommes à engager.

Tous les élus ont à l'esprit des projets structurants pour leur territoire, qui n'ont été rendus possibles que grâce à la mobilisation des crédits européens. Ce constat, confirmé par

un rapport du Sénat³⁰, implique, de la part de l'Etat, une réponse forte en matière d'aides aux collectivités. L'étude des parlementaires parue en 2004 insiste en effet pour dire que « la politique régionale représente quasiment 50 % des financements de la politique d'aménagement du territoire en direction des régions françaises pour la période 2000-2006. » Dans un contexte de refondation de la contractualisation Etat-Région et de difficulté d'exécution financière des contrats en cours, liée à la dégradation globale des comptes publics, « une remise en cause de la politique régionale européenne signifierait certainement l'abandon de toute ambition d'équité territoriale et, plus globalement, celle de développement régional. » Cette anticipation des faits aujourd'hui réalité, symbolise toute l'attente qui est portée sur l'Etat. Le développement local va-t-il s'adapter à ces mutations qui vont plutôt en sa défaveur ? La nouvelle législature (2007-2012) devrait apporter des réponses à cette question.

Les enjeux des territoires ruraux ne se limitent plus au maintien des populations en place mais s'ouvrent de plus en plus à la nécessité d'agir pour l'attractivité et la compétitivité territoriale (OCDE, 2006). Ainsi, certaines collectivités territoriales font état d'une concurrence territoriale aigue pour attirer de nouveaux résidents. Cette concurrence s'organise notamment autour de la disponibilité de certains services publics (ou considérés comme tels), de la qualité des infrastructures et des équipements de transport, de la disponibilité de logements locatifs et à l'achat qui devient cruciale même dans certaines zones excentrées et de l'existence de structures médicales accessibles. Il ne paraît pas concevable en effet d'attirer des résidents à haut niveau de qualification ou de revenus, et encore moins des entreprises et leurs salariés, sans leur assurer un accès suffisant et de qualité à un ensemble de services (santé, éducation, sécurité, culture, etc.), auxquels ils contribueront d'ailleurs par la suite en payant leurs impôts locaux.

Ces enjeux font naître de nouvelles concurrences, même dans les territoires ruraux. La compétitivité est également devenue, en quelque sorte, un mot d'ordre pour les communes ou intercommunalités situées dans les zones éloignées des grandes villes. La concurrence territoriale entre collectivités rurales se porte sur les moyens d'attirer, en fonction des conditions de travail, des commerçants, des artisans, des professionnels de la santé, etc. La nouvelle population fera ainsi son choix par rapport à des services et des équipements. On acceptera un certain nombre de concessions à la vie urbaine, si ces équipements désenclavent le territoire choisi, et si les services renforcent la qualité de vie. L'action gouvernementale pour les services en milieu rural se doit donc d'être « offensive » pour faire en sorte que ces territoires continuent de vivre.

Malgré tout, on ne peut s'empêcher de penser qu'une partie de ces territoires sont voués à la dépopulation. La mondialisation des économies ne laisse que peu d'espaces de développement à ces territoires qui n'ont bien souvent pour seules ressources que le cadre de vie. En effet, l'économie du savoir a besoin de concentration humaine, technologique et logistique pour être efficace. C'est tout le sens de la création des pôles de compétitivité qui, en copiant le modèle de la Silicon Valley, veulent rapprocher les forces vives dans un même espace géographique pour catalyser le développement.

³⁰ **GAILLARD Y.** et **SUTOUR S.**, (2004), « Les perspectives d'évolution de la politique de cohésion après 2006 », Rapport d'information au Sénat, Paris, 77 p.

Ainsi, pour contrer le phénomène de la mise en place d'une France à deux vitesses, une des solutions envisagées par de nombreux responsables est le regroupement des communes et des intercommunalités au sein de structures encore plus adaptées. Bien sûr, ce travail de rapprochement a déjà eu lieu et offre aux EPCI de nouvelles compétences. Simplement, de nombreuses communautés de communes sont encore trop petites et pas assez organisées pour mener une réflexion globale sur le développement du territoire. Les pays, véritables territoires de projet, représentent aux yeux des acteurs une échelle très intéressante. Cependant, avec les nouvelles priorités, ils risquent d'être affaiblis, c'est pourquoi certaines régions en contradiction avec la politique de l'Etat, vont continuer de subventionner ces structures. Il est également intéressant de constater que les responsables du développement local au sein des antennes régionales de l'Etat (Préfecture, SGAR, DRIRE...) sont assez souvent critiques vis-à-vis de stratégies nationales qui ne prennent pas véritablement en compte l'avis des acteurs locaux.

Avec un dialogue accru entre collectivités locales, services de l'Etat et structures de développement, on peut s'attendre à voir émerger un jour une échelle pertinente de référence entre le département, jugé trop grand, et les communes, trop éloignées des enjeux nouveaux (pourquoi pas un « pays amélioré » ?). Cette vision quelque peu naïve traduit en fait le sentiment général, issu d'une grande partie des discours que j'ai pu entendre, qui insiste sur la nécessité de réformer en profondeur le système actuel. Une forme de lassitude est en effet perceptible chez nombre de ces acteurs, et révèle une volonté de changement. Ceci va entièrement dans le sens de la pensée engagée par Christian Blanc, qui considère légitimement que le développement local est du ressort des acteurs locaux (et notamment des régions). Les pôles de compétitivité encouragent la dynamique industrielle et favorise un renouveau de l'aménagement du territoire français. Il serait dommage que cette politique soit également le symbole de l'abandon des territoires ruraux par les pouvoirs publics.

b. Evaluer pour mieux préparer l'avenir

Dans le cadre des pôles de compétitivité, certaines collectivités ont décidé de lancer des évaluations des démarches engagées. Née dans les années 30 aux Etats-Unis, l'évaluation est une procédure qui continue aujourd'hui son cheminement en France. La tradition fortement centralisatrice de l'Hexagone ne favorise pas la mise en place de cette démarche dans les politiques publiques locales. Apparue seulement dans les années 70 dans les administrations françaises, l'évaluation est aujourd'hui bien souvent souhaitée par les acteurs du territoire mais encore largement ignorée. On peut accorder à l'évaluation deux principales vertus. Tout d'abord apporter une aide à la gestion des politiques publiques et ensuite enrichir le dialogue démocratique que la société entretient sur ces politiques. L'évaluation est souvent une démarche nécessaire pour une nouvelle dynamique du territoire.

L'évaluation se voit confier des objectifs très diversifiés et, de ce fait, est multiforme. Elle est à la fois un outil :

→ **De gestion économique** : son objectif est la maîtrise des dépenses publiques qui suppose la sélection d'indicateurs de performance et de qualité, quantifiables et comparables ;

→ **D'aide à la décision publique** : elle consiste à identifier un problème, à imaginer et à générer des solutions alternatives adaptées pour réduire le problème ;

→ **De management** : elle permet de rendre explicite le travail des acteurs, de signaler leurs apports à la mise en œuvre de la politique et à ses résultats. L'évaluation est ainsi un facteur de motivation et de mobilisation des agents ;

→ **De communication pour légitimer l'action publique** : elle souligne alors la volonté des élus locaux de s'interroger sur les effets réels des politiques menées.

Face aux pôles de compétitivité, les collectivités se sont bien souvent senties démunies, tant les directives de l'Etat restaient floues quant à leur rôle. Aujourd'hui pour la plupart ancrés dans la démarche, dans une vision très pro-active de l'aménagement du territoire, les échelons locaux ont besoin de référence. A ce titre l'évaluation des pôles de compétitivité peut constituer pour les collectivités une démarche intéressante permettant d'améliorer les stratégies locales de développement économique. En répondant aux quatre objectifs de la procédure évaluative énoncés ci-dessus, les acteurs peuvent espérer faire de la compétitivité, un facteur de cohésion, en maîtrisant mieux les outils à leur disposition. Notamment, en tant qu'instrument d'aide à la décision, l'évaluation peut se révéler très efficace ; des solutions appropriées aux enjeux des territoires en termes de compétitivité vont venir nourrir la réflexion sur les stratégies à adopter.

Catherine Bigot, Directrice adjointe du pôle économie, emploi, enseignement supérieur et recherche du Conseil régional de Bretagne, considère en effet qu'il y a avec les pôles un risque de spécification de l'économie et qu'il faudrait revoir le positionnement des acteurs locaux. Pour cela, elle évoque l'idée d'une évaluation des pôles de compétitivité par la Région. Ceci est en cours de réflexion mais selon elle, deux formes d'évaluation sont nécessaires :

→ **Effet pôle chez les acteurs.** Comment les responsables locaux du développement se sont appropriés la démarche. En fonction des résultats, des solutions naturelles devraient apparaître et se mettre en place ;

→ **Politique des pôles dans son ensemble.** En comprenant comment la stratégie se développe sur le territoire national, une définition harmonieuse et organisée des objectifs locaux pourra émerger.

Afin d'initier cette démarche d'évaluation en Bretagne, C. Bigot préconise l'élaboration d'un tableau de bord et d'indicateurs. Ces outils ne sont pas encore déterminés car la responsable régionale avance qu'une stratégie globale de l'Etat dans ce domaine serait plus pertinente. Néanmoins, le gouvernement, dans son bilan d'août 2006 (cf. annexe II) évoque l'importance du renforcement de l'évaluation des pôles de compétitivité : « à l'issue de cette première année de fonctionnement, les pôles seront invités à mettre en place des procédures annuelles d'évaluation de leur fonctionnement, afin de pouvoir piloter en continu le dispositif. »

Il est vrai que l'évaluation est une démarche encore très marginale en France, cependant des spécialistes s'accordent à dire qu'elle est nécessaire et rendrait plus crédible l'action des pouvoirs publics locaux. Ce travail de fond permettrait selon Robert Savy, administrateur d'ETD, de faire passer la préoccupation du projet avant celle du pouvoir. On peut également parier sur le fait que l'évaluation des pôles de compétitivité (et de toutes les démarches d'appel à projets) donnerait à l'Etat et à ses antennes régionales, les solutions adéquates à un renforcement de la cohésion territoriale, en adaptant la compétitivité à chaque territoire.

c. Aider les acteurs à travailler ensemble

L'appui aux territoires se fonde sur un volet extrêmement important, outre la détermination des enjeux territoriaux : l'aide aux acteurs dans le but de renforcer la coopération. Au cours de cette étude, j'ai pu constater qu'un des freins au développement actif des pôles de compétitivité, était parfois le manque de collaboration entre les différents échelons, les différents territoires... Paradoxalement, l'objectif des pôles est de consacrer la naissance d'un partenariat sur un espace géographique donné entre chercheurs, universitaires, entrepreneurs et acteurs des collectivités et de l'Etat. Pour renouveler les modes de coopération, de nouvelles démarches pourraient voir le jour.

Dans un premier temps, cette redynamisation doit intervenir entre les différentes institutions. La mutualisation des moyens prônée par certains acteurs peut être une solution mais ne suffit pas véritablement. Sur des projets comme les pôles de compétitivité où, nous l'avons vu, les enjeux concernent tous les échelons, une concertation durable devrait voir le jour afin de faire concorder les différentes stratégies de développement économique. Les régions et les agglomérations ont déjà commencé au travers des Schémas Régionaux de Développement Economique, mais encore une fois des acteurs restent en dehors de la démarche (le Département, la Préfecture). Certains diront que cette indépendance garantit une distribution plus équitable des ressources. Mais dans le cadre des *clusters*, l'objectif n'est-il pas d'optimiser l'allocation de ces ressources ? Or on voit bien que dans certains projets, des incertitudes demeurent quant à la participation de telle ou telle collectivité, nuisant à une dynamique efficace. Pourtant toutes les enquêtes montrent que les acteurs ont compris l'impératif de compétitivité, il serait donc intéressant d'expérimenter une nouvelle forme de collaboration entre pouvoirs publics locaux et ainsi faire évoluer les mentalités au sujet d'une stratégie qui fait consensus.

Pour beaucoup, le rôle collectif des collectivités auprès des pôles de compétitivité, pourrait trouver son expression la plus pertinente dans l'animation. Si les collectivités sont nombreuses à accorder une large place aux *clusters* dans leurs documents de communication (lettre d'actualité, site Internet, plaquette de communication...), certaines d'entre elles mettent en place des actions plus ciblées pour promouvoir les pôles. De l'information et de la sensibilisation des entreprises à l'organisation de débats pour favoriser l'adhésion de la population locale aux enjeux des pôles de compétitivité en passant par la mobilisation de partenaires extérieurs, les initiatives peuvent être variées et viser plusieurs types de public. Concernant les stratégies de coopération entre toutes les différentes échelles territoriales, M. Bourdier (Directeur de l'agence Angers Loire Développement) affirme que « la mutualisation des moyens peut s'avérer efficace pour le développement des pôles. » Pour cela, les actions d'appui aux activités devraient, selon lui, se concentrer essentiellement sur l'animation collective des pôles de compétitivité. Ces démarches de coopération interinstitutionnelle, encore assez marginales, pourraient favoriser une force nouvelle permettant l'essor d'une dynamique commune, rassurante aux yeux des investisseurs et des acteurs des pôles. Le bénéfice serait encore une fois considérable pour les territoires, renforçant à la fois leur cohésion et leur compétitivité.

Au vu de tous ces éléments, les collectivités semblent effectivement à l'épreuve d'une solidarité territoriale reconsidérée. Les nouvelles stratégies de développement local qui vont certainement naître des changements apportés par la compétitivité, et notamment par les pôles de compétitivité, symboles de ce renouveau, pourraient donner aux territoires les moyens d'accompagner la dynamique nationale. Si les principes de compétitivité et de cohésion s'épanouissent en même temps en France, tous les acteurs, Etat et collectivités, pourront se diriger vers les mêmes objectifs. Pour cela, l'Etat doit engager des réformes institutionnelles, mais les collectivités doivent également s'investir davantage dans les politiques locales d'aménagement du territoire, en répondant à des enjeux en adéquation avec les réalités des territoires. D'autres solutions pourront alors apparaître, faisant de la compétitivité un véritable facteur de cohésion, elle-même nécessaire à l'efficacité du développement global de la France.

Ces perspectives d'avenir sont des pistes qui laissent à penser que les pôles de compétitivité sont encore dans une phase d'ajustement. Tous les acteurs sont d'accord pour dire que la dynamique est bonne et qu'elle suscite l'enthousiasme mais que des « défauts de jeunesse » persistent. Ceux-ci pourraient, à terme, s'ils ne sont pas résolus, nuire à la réalisation des objectifs fixés par le gouvernement. La compétitivité mérite une attention de tous les instants pour être efficace. Ainsi, il me semble qu'un point important et qui n'est finalement que très peu abordé, est la place des territoires ruraux à côté de cette stratégie de compétitivité. Même s'ils ne sont que peu concernés par les *clusters*, un manque de considération à leur égard pourrait faire échouer une politique qui se veut industrielle, mais également d'aménagement du territoire. Ces territoires devront faire partie des stratégies futures de compétitivité (et pourquoi pas des pôles de compétitivité) afin d'impliquer l'ensemble du territoire national dans la même dynamique (on peut penser que les pôles d'excellence rurale remplissent d'ores et déjà ce rôle, mais les acteurs ne semblent pas convaincus par la durabilité de la démarche).

Aussi, l'évaluation fait partie de ces démarches peu habituelles en France, mais dont le pays ferait bien de s'inspirer. Il serait en effet intéressant de pouvoir juger l'impact des pôles de compétitivité sur les territoires afin d'améliorer la politique et de l'adapter aux évolutions contextuelles. Enfin, la coopération entre les différents échelons territoriaux apparaît comme essentielle pour le développement futur de la stratégie française des pôles de compétitivité. Afin de réconcilier cohésion et compétitivité, il est en effet nécessaire que tous les acteurs aillent dans le même sens et dans un front commun.

CONCLUSION

Pour conclure ce mémoire de recherche, il est important de synthétiser l'ensemble du travail mais également d'apporter une réponse claire et précise à la question posée initialement. Le problème général de ce rapport s'attache à la remise en cause des principes fondamentaux de l'aménagement du territoire « à la française. » De façon à spécifier la problématique sur un sujet plus précis, l'idée était de rechercher quels impacts l'arrivée des pôles de compétitivité avait eus sur les territoires. En tant qu'un des symboles du renouveau, le concept de pôles de compétitivité propose une vision différente de ce qu'avait pu être la planification spatiale en France auparavant.

En 1963, la création de la DATAR marque le début d'une certaine façon d'aménager le territoire, répondant au besoin de répartir les richesses. Même si cette préoccupation existait depuis la fin de la seconde guerre mondiale, cette institutionnalisation de la planification territoriale amène l'Etat français à engager de grandes réformes en faveur d'une distribution plus équilibrée des ressources. Le poids trop important de la région parisienne était en effet considéré comme un ralentisseur du développement global du pays. Ainsi est née l'identité française de l'aménagement du territoire. Celle-ci évoluera bien sûr au fil des années, mais ne sera pas démentie jusqu'à la fin des années 1980. Apparaît alors une nouvelle notion, la compétitivité, qui se concrétise à l'échelle européenne avec la stratégie de Lisbonne en 2000.

L'Union Européenne est en effet le moteur de cette idée novatrice qui tente de répondre au défi de la mondialisation, et dont une des conséquences est la concurrence accrue des économies des autres continents. La refondation du programme de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 est la traduction concrète de la stratégie de Lisbonne. Trois nouveaux objectifs apparaissent prioritaires pour le développement de l'Union, dont le principe de compétitivité. Cette notion implique que les territoires (Europe, pays, régions...) sont désormais capables de supporter la concurrence avec d'autres. La France a décidé dans la continuité d'appliquer la compétitivité de manière très directe en labellisant des « pôles de compétitivité. » Pilotée par les ministères délégués de l'industrie et de l'aménagement du territoire, la stratégie a été conçue en lien étroit avec la nouvelle DIACT.

Mais pour rentrer dans le cœur du sujet, rien n'est plus approprié que le développement de quelques exemples. Les trois pôles de compétitivité présentés dans ce mémoire permettent de se forger une opinion quant à la teneur des projets. En évoquant le lien existant entre les pôles et leur territoire, l'objectif était de récolter des éléments pertinents qui permettent d'illustrer les résultats de l'ensemble du travail de recherche. Dans un premier temps, il fut intéressant de présenter une sorte de petit bilan des études de cas et des implications pour les territoires. Tout d'abord, les *clusters* sont une chance pour ces territoires de profiter d'un nouveau rayonnement économique. Le besoin des territoires de pérenniser leur attractivité face aux nouvelles concurrences se traduit par un renforcement du rôle de l'image. Grâce aux pôles de compétitivité, les acteurs s'intéressent de plus en plus au phénomène de marché (ou « marketisation ») qui fait de leur territoire une valeur marchande comme une autre. En outre, le rayonnement économique pourrait s'exprimer par une amélioration de l'environnement des entreprises et par l'affirmation de modes de gouvernance locale créant un véritable milieu innovant. Ceci reste malgré tout à un stade de lancement qui ne permet pas d'évaluer pleinement les effets apportés par les pôles.

Une des premières conclusions de l'étude concerne l'identité des pôles de compétitivité. Sont-ils des territoires de projet ? En abordant le sujet sur la thématique spatiale, il est délicat d'envisager une réponse positive à cette question. En effet, les périmètres des pôles sont en général trop étendus pour permettre aux acteurs de s'identifier à un territoire de projet au sens traditionnel. Néanmoins, lorsque le concept s'apparente à l'affirmation d'une dynamique commune de développement, le *cluster* (qui s'attache à mettre en réseau les acteurs d'un territoire) peut littéralement porter un territoire de projet. Dans cette perspective, les collectivités utilisent les pôles comme des vitrines de leur bonne santé économique et des qualités de leur territoire « de projet. »

Par la suite, l'objet de la recherche a été de concentrer l'étude sur la remise en cause de l'identité de l'aménagement du territoire « à la française. » A ce titre, il a pu être constaté qu'un certain renouveau était à l'ordre du jour concernant la dialectique politique industrielle / aménagement du territoire. En effet, compétitivité des territoires et compétitivité des entreprises sont aujourd'hui très dépendantes l'une de l'autre ; aussi, le rapprochement entre les deux notions (politique industrielle et aménagement du territoire) est une nécessité pour la France si elle souhaite redynamiser son économie. L'ensemble des acteurs est d'accord pour affirmer que leur opposition n'est plus d'actualité et que la redistribution des richesses ne peut se faire sans le rôle moteur de certains territoires.

Ce résultat presque conceptuel nous amène directement à ce que Christian Blanc considère comme le plus important pour accompagner les pôles de compétitivité : les évolutions institutionnelles. Même si elles n'ont pas eu lieu, et notamment la régionalisation des compétences économiques, il est aisé de percevoir que les règles établies depuis maintenant des années ont été remises en question. Le découplage des politiques publiques liées à la mise en place des *clusters* a suscité une nouvelle forme de coopération entre les acteurs (Etat, collectivités, chambres consulaires...). Ainsi, la stratégie des pôles de compétitivité tranche avec les démarches « verticales » et sectorielles du passé. La nouvelle « horizontalité décisionnelle » se répercute bien évidemment sur la politique d'aménagement.

Toutes ces évolutions, conséquences directes de l'arrivée des pôles de compétitivité, ont également produit un bouleversement des principes fondamentaux de l'aménagement du territoire « à la française. » L'idée de répartition des richesses, chère à la planification territoriale, n'est clairement plus le mot d'ordre des décideurs nationaux. La thèse développée dans *Paris et le désert français* est aujourd'hui supplantée par la nécessité de rendre le territoire national compétitif sur le plan économique. Pour autant, en arriver à cette unique conclusion serait réducteur tant le dynamisme apporté par les pôles devrait profiter à l'ensemble du pays et donc à ses territoires. C'est là tout le sens du renforcement du principe de création par les pôles de compétitivité : faire de l'innovation le nouveau moteur de développement et d'entraînement des régions.

Un autre enjeu pour la politique est d'arriver à consolider des territoires ou des secteurs d'activités soumis à forte concurrence afin de prévenir de possibles difficultés. « Anticiper pour ne pas avoir à réparer » se situe dans la continuité de la tradition française d'aménagement du territoire et les acteurs ont, dans leur grande majorité, compris l'impératif que constitue aujourd'hui la compétitivité. Un autre grand principe de la planification territoriale est la compensation. A ce titre, on sent bien que les pôles d'excellence rurale rentrent dans cette perspective. Simplement, leur rôle de catalyseur des dynamiques rurales ne semble pas compris par tous. La volonté de l'Etat de montrer que la compétitivité ne signifie en rien un abandon des territoires ruraux n'a peut-être pas été suffisamment accompagnée d'un dialogue avec les acteurs « exclus » des démarches pôles de compétitivité. La solidarité territoriale et l'égalité des chances sont donc toujours des composantes de l'aménagement du

territoire, mais leur degré d'importance dans la politique a largement diminué. Ceci va se traduire bien évidemment par une reconsidération des politiques publiques à l'échelle des collectivités territoriales.

Les pôles de compétitivité sont clairement moteurs d'une nouvelle dynamique territoriale. Tout d'abord, en termes de structuration, il est aisé de constater que les *clusters* ne favorisent pas une organisation équilibrée et harmonieuse du territoire. Les 66 pôles sont concentrés sur les régions les plus riches mais en outre, ils se développent essentiellement autour des grandes agglomérations et ne laissent que peu de perspectives de projets innovants aux territoires alentours (notamment à cause des périmètres R&D). Cette vision novatrice de l'aménagement du territoire contraste avec celle du passé puisqu'elle assume totalement le rôle dynamiseur des zones urbaines.

Pour s'adapter à ce nouveau schéma, les collectivités mettent en place des nouvelles stratégies de développement. Même si la politique nationale semble difficilement traduisible en des stratégies locales, l'objectif des territoires est de prendre de véritables responsabilités. Ce constat est aujourd'hui très visible, et les collectivités n'hésitent plus à mettre en avant leurs compétences dans le domaine économique. Cette dépendance entre compétitivité et aménagement « des territoires » conduit les collectivités à s'approprier de manière directe la stratégie des pôles de compétitivité.

Initialement, la région était déjà considérée comme l'acteur légitime devant s'impliquer dans les *clusters* à l'échelle locale. La régionalisation des compétences économiques donnait l'entière responsabilité de la gestion des pôles aux conseils régionaux. Ceci ne s'est pas produit mais l'on peut tout de même affirmer au vu de ce travail de recherche que les régions tiennent une place particulière dans l'exécution des *clusters*. Déjà confirmée dans un rôle majeur sur le plan économique par les Schémas Régionaux de Développement Economique, cette collectivité travaille, par exemple, activement (en collaboration avec l'Etat) au soutien des PME impliquées dans les pôles. Cependant, la dimension régionale ne remplit pas véritablement son rôle moteur dans la nouvelle politique et nombre de régions souhaiteraient pouvoir s'impliquer davantage, en particulier celles dotées d'une forte identité.

Une autre collectivité est perçue comme la grande bénéficiaire de la mise en place des pôles de compétitivité : l'agglomération. Les intercommunalités urbaines se sont littéralement emparées de la démarche. La nature urbaine des agglomérations, tout à fait compatible avec les *clusters*, a fait de ces territoires un partenaire privilégié des projets. L'exemple de Végépolys à Angers, souvent cité dans ce mémoire, est révélateur d'une ambition partagée à la fois par l'intercommunalité et par les acteurs du pôle. D'ailleurs, il s'avère que les actions de soutien des agglomérations aux pôles se multiplient et prennent des formes aujourd'hui très variées. La compétitivité se lit désormais comme une évidence pour ces collectivités qui souhaitent entretenir un niveau d'attractivité élevé face à leurs concurrentes.

Par ailleurs, cette idée de concurrence entre les territoires est, avec l'arrivée des pôles de compétitivité, devenue une constante. Les collectivités semblent s'être accommodées de cette nouvelle donne, preuves en sont tous les efforts consentis par les acteurs pour « vendre » leur territoire (sites Internet, forums...). Assez naturellement, la politique des pôles de compétitivité exacerbe la compétition entre les territoires, mais la volonté d'attirer de nouveaux investisseurs se traduit également par des innovations permanentes parfois issues du monde de l'entreprise. Cette compétition pousse les collectivités à s'investir davantage dans les démarches de développement.

Ainsi, on comprend aisément que les collectivités sont à l'épreuve d'une solidarité territoriale reconsidérée. Ceci fait évidemment naître un certain nombre de débats. Il est par exemple intéressant de poser la question, « les pôles de compétitivité pourraient-ils fonctionner sans un minimum de cohésion territoriale ? » La réponse est assez naturellement négative puisque la pierre angulaire de l'élaboration des *clusters* était la mise en réseau de tous les acteurs du territoire. Aussi, ce raisonnement nous amène à considérer que les collectivités ont tout intérêt à faire de la compétitivité une composante à part entière de leurs politiques territoriales de cohésion. Un autre débat concerne l'adaptabilité des collectivités impliquées dans les pôles de compétitivité. Certains responsables sont perplexes quant à la capacité des territoires à mettre en place des stratégies efficaces de développement accompagnant les *clusters*.

Il est clair que des réformes sont malgré tout attendues de la part de tous les acteurs de l'aménagement du territoire. Aussi, pour faire de la compétitivité un facteur de cohésion, l'Etat et sans doute les collectivités devront encore proposer de nouvelles stratégies. L'accompagnement des territoires ruraux, la généralisation des procédures d'évaluation et le renforcement des démarches de coopération entre les acteurs font partie des points qui devront être développés. Afin de ne pas accentuer les disparités régionales et pour améliorer les stratégies de développement futures, ces propositions non exhaustives résument les attentes de l'ensemble des acteurs.

La remise en cause des fondements de l'aménagement du territoire « à la française » par le concept de pôles de compétitivité s'inscrit dans une profonde mutation de la majorité des politiques publiques. Le principe de solidarité territoriale, cœur du développement de la planification spatiale, est en quelque sorte aujourd'hui supplanté par le besoin de compétitivité de la France. Les territoires, très concernés par cette notion de solidarité, ont dû s'adapter et fournir des réponses aux enjeux économiques modernes. Ils se sont partiellement emparés de la stratégie des *clusters* en forçant l'Etat à reconnaître leur légitimité en tant que « dynamiseur économique. »

REFERENCES

ACDF, (2006), *Développement économique : les relations Agglomérations-Régions - Quelles évolutions au travers des SRDE ?*, Enquête de l'ACDF, 28 p.

ALBERTINI J.B., (2006), « De la DATAR à la nouvelle DIACT : la place des questions économiques dans la politique d'aménagement du territoire. », *Revue Française d'Administration Publique*, n°119, Paris, La documentation Française, p.400-414.

ALVERGNE C. et MUSSO P., (2003), *Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*, Paris, La Documentation Française, 400 p.

ALVERGNE C. et TAULELLE F., (2002), *Du local à l'Europe. Les grandes politiques d'aménagement du territoire*, Paris, PUF, 304 p.

ANNALES DES MINES, (2006), « Les pôles de compétitivité, un nouveau maillage du territoire », *Réalités Industrielles*, Editions Eska, Paris.

BLANC C., (2005), *Pour un écosystème de la croissance*, Rapport au Premier Ministre, Paris, La Documentation Française, 81 p.

BLONDEL C., (2007), *Coopération et développement économique : l'importance croissante de l'innovation*, étude sur la coopération métropolitaine, 42 p.

CARRIERE J.P., (2007), « Les disparités territoriales en Europe : un défi pour l'intégration », *Pouvoirs Locaux*, n°72, p.58-64.

CHEVRIER J., (1997), « La spécification de la problématique » dans GAUTHIER B., *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*, Montréal, PUQ, p.52-77.

CIEU, (2002), *La constitution des pays en Midi-Pyrénées*, Rapport pour le SGAR de Midi-Pyrénées sous la direction de François Taulelle, Université Toulouse-Le Mirail, 53 p.

DARMON D. et JACQUET N., (2005), *Les pôles de compétitivité - Le modèle français*, Paris, La Documentation Française, 128 p.

DATAR, (2004), *La France, puissance industrielle – Une nouvelle politique industrielle par les territoires*, Paris, La Documentation Française, 132 p.

DELAMARRE A. et LACOUR C., (2003), *40 ans d'aménagement du territoire*, Paris, La documentation Française, 154 p.

DEMAZIERE C., (2006), « L'État et les acteurs locaux dans la mise en place des pôles de compétitivité », *Les annales de recherche urbaine*, n°101, p.33-39.

DEMAZIERE C., (2007), « La compétitivité pratiquée par les acteurs publics des grands agglomérations françaises », *Pouvoirs Locaux*, n°72, p.65-71.

DORE G., (2007), « Les conditions de développement des territoires hors métropolisation », *Pouvoirs Locaux*, n°72, p.76-81.

ETD, (2005), « Le soutien des agglomérations à la politique des pôles de compétitivité (novembre 2005) », *Les Notes d'ETD*, 36 p.

ETD, (2007), « Les agglomérations face aux enjeux de l'innovation (Février 2007) », *Les Notes de l'observatoire*, 32 p.

GAILLARD Y. et **SUTOUR S.**, (2004), « Les perspectives d'évolution de la politique de cohésion après 2006 », *Rapport d'information au Sénat*, Paris, 77 p.

OCDE, (2006), *Examens territoriaux de l'OCDE – France*, Paris, OCDE, 224 p.

MONOD J. et **DE CASTELBAJAC P.**, (1997), *L'aménagement du territoire*, Paris, PUF, 128 p.

SHARP M., (1998), « Competitiveness and cohesion—are the two compatible? », *Research Policy*, n°27, p.569-588.

THIERRY BRUHAT CONSULTANTS, (2006), *Rapport de mission d'assistance pour la mise en oeuvre des pôles de compétitivité*, 94 p.

QUIVY R. et **VAN CAMPENHOUDT L.**, (2006), *Manuel de la recherche en sciences sociales*, Paris, Dunod, 272 p.

TABLE DES SIGLES UTILISES

ADCF : Assemblée Des Communautés de France
AII : Agence de l'Innovation Industrielle
CCI : Chambre de Commerce et d'Industrie
CDC : Caisse des Dépôts et Consignations
CG : Conseil Général
CGGREF : Conseil Général du Génie Rural des Eaux et des Forêts
CIACT : Conseil Interministériel d'Aménagement et de Compétitivité des Territoires
CIADT : Conseil Interministériel de l'Aménagement et du Développement du Territoire
CIVS : Comité Interprofessionnel du Végétal Spécialisé
CPER : Contrat de Plan/Projet Etat-Région
CR : Conseil Régional
CRCI : Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie
DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DIACI : Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la compétitivité des Territoires
DRIRE : Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
ETD : Entreprises, Territoires et Développement
FCE : Fonds de Compétitivité des Entreprises
FEDER : Fonds Européen de Développement Régional
FSE : Fonds social européen
GIE : Groupements d'Intérêt Economique
GIS : Groupements d'Intérêt Scientifique
INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
LDI : Lignes Directrices Intégrées
LOADT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire
LOADDT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques
PAT : Prime à l'aménagement du territoire
PER : Pôle d'Excellence Rural
PIB : Produit Intérieur Brut
PME : Petites et Moyennes Entreprises
PNR : Parc Naturel Régional / Programme National de Réforme
R&D : Recherche et Développement
S²E² : Sciences et Systèmes de l'énergie électrique
SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale
SDEC : Schéma de Développement de l'Espace Communautaire
SEE : Stratégie Européenne pour l'Emploi
SEM : Société d'Economie Mixte
SGAR : Secrétariat Général pour les Affaires Régionales
SPL : Systèmes Productifs Locaux
SRDE : Schéma Régional de Développement Economique
UE : Union Européenne
UNADEL : Union Nationale des Acteurs et des structures de Développement Local

TABLE DES ILLUSTRATIONS

TABLE DES CARTES

Carte 1 : Pays en France au 1er Janvier 2006.....	7
Carte 2 : Distribution des objectifs de cohésion de l'UE pour la période 2007-2013.....	14
Carte 3 : Les fonds structurels 2004-2006, zones éligibles aux objectifs 1 et 2.....	19
Carte 4 : Distribution des objectifs de cohésion de l'UE pour la période 2007-2013.....	19
Carte 5 : Répartition des pôles de compétitivité sur le territoire français.....	25
Carte 6 : La répartition des pôles de compétitivité en France.....	57
Carte 7 : Densité de population départementale en 2005.....	57
Carte 8 : Zone d'exonération R&D pour S ² E ²	66

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Les changements de la politique européenne de cohésion.....	13
Figure 2 : Organisation du pôle Végépolys.....	34
Figure 3 : La gouvernance dans le pôle Cosmetic Valley.....	37
Figure 4 : La gouvernance au sein de S ² E ²	41
Figure 5 : Budget prévisionnel 2007 - Recettes S ² E ²	41
Figure 6 : Plaquette d'information sur les pôles de compétitivité de Le Mans Métropole.....	78

TABLE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : PIB par habitant dans l'Union Européenne en 2002.....	11
Graphique 2 : Budget prévisionnel 2007 - Recettes Cosmetic Valley.....	38
Graphique 3 : Actions sur l'environnement et l'attractivité du pôle.....	74
Graphique 4 : Actions d'appui aux activités constitutives des pôles.....	74
Graphique 5 : Impact des <i>clusters</i> sur la dynamique.....	75

TABLE DES MATIERES

Remerciements	1
Introduction.....	2
Première Partie - L'ère de la compétitivité : favorable à une évolution des modèles d'aménagement du territoire	6
I. L'aménagement du territoire « à la française »	6
1. Histoire de l'aménagement du territoire en France : lutter contre les inégalités spatiales en renforçant la solidarité entre les territoires	6
2. Les conséquences de cette spécificité française	9
II. La naissance de la notion de compétitivité en Europe : prise de conscience et bouleversement.....	11
1. La nécessité pour l'Union Européenne de répondre aux mutations économiques actuelles.....	11
a. L'idée d'une unité européenne à travers la cohésion	11
b. La stratégie de Lisbonne : le concept de compétitivité né d'un besoin de réforme	13
2. La cohésion européenne face au défi de la compétitivité	16
a. La compétitivité, entre théorie et pratique	17
b. Des enjeux à toutes les échelles.....	18
3. Une politique régionale redéfinie	19
a. Des tensions inhérentes entre les différents objectifs	19
b. L'uniformisation des politiques nationales de compétitivité	22
III. La volonté de l'Etat français de conduire une nouvelle politique d'aménagement du territoire.	24
1. Eléments contextuels de la mise en place des pôles de compétitivité	24
2. Stratégie élaborée en accord avec la nouvelle politique industrielle	25
Deuxième partie - La stratégie française d'aménagement du territoire en mutation à l'échelle nationale.....	30
I. La politique des pôles de compétitivité : un des symboles du renouveau	30
1. Caractéristiques des pôles de compétitivité.....	30
a. Fonctionnement et financement des pôles	30
b. Eléments de compréhension	31
c. La place définie des collectivités dans la démarche	32
2. Exemples de pôles.....	33
a. Végépolys : pôle à vocation mondiale	34
b. Cosmetic Valley : pôle national.....	37
c. S ² E ² : pôle national	41
3. Implications pour les territoires.....	45
a. Un nouveau rayonnement économique.....	45
b. Les pôles de compétitivité, territoires de projet ?	49
II. Rupture ou suite logique de l'aménagement dit « à la française »	52
1. Renouveau de l'antagonisme politique industrielle / aménagement du territoire ?	52
2. Des évolutions « institutionnelles »	54
3. Une remise en cause des principes à relativiser.....	57
a. Une répartition mise à mal.....	57
b. Une création favorisée par les pôles de compétitivité.....	59
c. Une stratégie : « anticiper pour ne pas avoir à réparer ».....	60
d. Des éléments de compensation	61

Troisième Partie - La stratégie française d'aménagement du territoire en mutation à l'échelle des collectivités locales	66
I. Les pôles de compétitivité moteurs d'une nouvelle dynamique territoriale.....	66
1. Compétitivité et aménagement des territoires	66
a. Structuration du territoire	66
b. Stratégies locales de développement économique	68
2. Dans quelle mesure les collectivités territoriales se sont-elles emparées d'une démarche engagée par l'Etat ?	70
a. Pôles de compétitivité : la dimension régionale.....	70
b. Un soutien important des agglomérations aux pôles	73
3. Apparition d'une concurrence entre les territoires ?	78
II. Les collectivités à l'épreuve d'une solidarité territoriale reconsidérée	81
1. De nouveaux débats qui vont naître des changements apportés par la compétitivité	81
a. Réciprocité des enjeux ?	82
b. Adaptabilité des collectivités impliquées dans les <i>clusters</i> ?	84
2. Perspectives d'avenir : les solutions à envisager pour faire de la compétitivité un facteur de cohésion	86
a. Proposer une nouvelle stratégie de développement des territoires ruraux	86
b. Evaluer pour mieux préparer l'avenir	88
c. Aider les acteurs à travailler ensemble	90
Conclusion.....	93
Références	97
Table des sigles utilisés.....	99
Table des illustrations.....	100
Table des matières	101
Annexes	103

ANNEXES

→ **ANNEXE I** : Bilan des pôles de compétitivité. Communication présentée au Conseil des ministres du 30 août 2006 par le ministre délégué à l'Industrie, François Loos, et le ministre délégué à l'Aménagement du territoire, Christian Estrosi ;

→ **ANNEXE II** : Compte rendu du séminaire organisé par ETD le 9 mars 2007 : le rôle des collectivités dans les dynamiques d'innovation et de recherche des pôles de compétitivité ;

→ **ANNEXE III** : Article de C. Demazière : « L'État et les acteurs locaux dans la mise en place des pôles de compétitivité », *Les annales de recherche urbaine*, n°101, p.33-39.

Communication en Conseil des Ministres du 30 août 2006

Relative au bilan des pôles de compétitivité

**Présentée par François Loos , ministre délégué à l'Industrie
et Christian Estrosi, ministre délégué à l'Aménagement du territoire.**

La politique des pôles de compétitivité vise à stimuler l'innovation et accroître la compétitivité des entreprises présentes en France pour leur permettre de créer de la richesse et des emplois. C'est une politique industrielle et d'aménagement du territoire novatrice qui vise à s'appuyer sur la proximité et la solidarité territoriale pour rapprocher enseignement supérieur, recherche publique et entreprises. Elle s'inscrit dans les efforts de la France, en cohérence avec la stratégie européenne de Lisbonne, pour relever son effort national de R&D à hauteur de 3% du PIB.

Un an après la labellisation des pôles de compétitivité, ceux-ci sont pleinement opérationnels et les objectifs fixés sont largement atteints.

1. Tous les pôles de compétitivité sont aujourd'hui opérationnels

L'appel à projets pour la création des pôles de compétitivité avait suscité une mobilisation exceptionnelle des acteurs économiques et académiques avec 105 projets déposés. Cet élan témoignait de la diversité des domaines d'excellence de l'économie française et de la nécessité de promouvoir la compétitivité des territoires en prolongeant cette dynamique.

Le comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (CIACT) a pris acte de la qualité de cet engagement des acteurs économiques et labellisé 66 pôles de compétitivité dont 16 pôles mondiaux ou à vocation mondiale.

Dès la fin 2005, l'ensemble des contrats cadres des pôles de compétitivité ont été validés, ce qui montre la qualité du partenariat local qui s'est organisé autour de chaque pôle.

La mise en place des structures de gouvernance a joué un rôle déterminant dans la phase de démarrage, pour le rapprochement des membres du pôle et l'émergence et le choix des projets de R&D stratégiques. Ces structures permettent en outre de s'assurer que les PME, représentées quasi-systématiquement au conseil d'administration, participent effectivement à la définition de la stratégie du pôle.

Les pôles ont opté pour des structures de gouvernance légères (3 à 4 personnes en moyenne) dont les moyens (650 000 € par an en moyenne) servent différentes missions : communication, intermédiation entre les membres du pôle, recherche de partenariats avec d'autres pôles, appui au montage de projets, recherche de financements, recherche de partenaires internationaux, veille, transfert de technologie et évaluation.

La dynamique engagée dans chaque pôle a d'ores et déjà permis un décloisonnement des rapports entre entreprises et centres de recherche. Ce décloisonnement restera une priorité d'action forte des pôles vu le nombre de participants activement engagés : un pôle de compétitivité regroupe en moyenne 15 organismes de recherche et 77 entreprises, avec des variations très fortes suivant la spécificité de chaque cas (de quelques dizaines à plusieurs centaines d'entreprises).

2. Les moyens financiers publics annoncés sont mis en place selon le rythme prévu

La politique des pôles de compétitivité a été dotée de moyens importants, puisque la part de l'Etat s'élève à 1,5 milliard d'euros sur trois ans. L'essentiel de ces moyens est alloué au financement des projets de R&D, élément central de la dynamique des pôles.

Au total, 540M€ de financements par l'Etat et les agences ont été recensés : 230M€ sur le budget de l'Etat pour les aides à la R&D, et 310M€ pour les agences (80M€ de l'AII, 200M€ de l'ANR et 30M€ d'Oseo Anvar¹) ; chacune des agences a signé une convention avec l'Etat pour préciser ses modalités de participation aux pôles.

Le financement sur le budget de l'Etat des projets de R&D fait l'objet d'une procédure simplifiée grâce au regroupement au sein d'un fonds unique avec une procédure unique autour de 3 appels à projets par an, des financements des ministères de l'Industrie, de la Défense, de l'Agriculture, de l'Equipeement, de la Santé et de l'Aménagement du territoire.

Parallèlement, le gouvernement travaille à la mise en place opérationnelle des dispositifs d'aides financières zonées prévus par la loi de finances pour 2005, avec, notamment, la définition pour chaque pôle d'une zone de R&D, destinataire d'avantages spécifiques. Cette politique de zonage est essentielle car elle donne une identité géographique forte aux pôles et encourage les synergies de proximité propres aux « clusters ».

Cet effort financier de l'Etat a eu un effet d'entraînement important sur les collectivités territoriales. Elles ont indiqué leur intention d'abonder à hauteur de 100 M€ les financements de l'Etat aux projets retenus dans le cadre des appels à projet du fonds unique.

L'ensemble de ces financements bénéficient pour une large part aux PME. Les résultats des appels à projets du fonds unique de compétitivité montrent une forte présence des PME qui assurent le rôle de chef de file dans près de 30 % des projets retenus.

Enfin, au-delà des aides financières, la mobilisation de l'ensemble des établissements publics œuvrant dans les domaines de la recherche, de l'enseignement supérieur et du développement économique représente une contribution essentielle au succès des pôles de compétitivité.

3. Le premier bilan des projets de R&D montre l'effet de levier de ces aides : les projets soutenus représentent 1,8 milliards d'euros

A ce jour les deux appels à projets du fonds unique de 2006 et celui de 2005 ont permis de soutenir 165 projets qui représentent un montant de dépenses de R&D de 1,5 milliards d'euros et 4 000 chercheurs, et un financement public de 500M€ dont 230M€ par l'Etat. Les appels à projets de l'ANR réalisés en 2005 ont permis le financement de 330 projets de recherche partenariaux public-privé ou amont représentant un montant global de 265M€, dont 202M€ d'aide publique. D'après les premières projections, le soutien de l'ANR en 2006 aux pôles devrait être du même ordre de grandeur.

L'analyse des projets montre une concentration thématique sur les secteurs TIC et image/multimédia, énergie, santé, biotechnologies, aéronautique et transports – qui recueillent plus des trois quart des crédits. Cette concentration est conforme aux principaux enjeux de l'économie française.

4. La politique des pôles de compétitivité sera poursuivie en tenant compte des premiers retours d'expérience

¹ chiffres 2005 pour ANR et Oseo Anvar

En fonction de l'expérience acquise lors de cette première année, le pilotage de la politique des pôles de compétitivité sera poursuivi selon les priorités identifiées par les acteurs de terrain :

- ***Poursuivre l'effort de simplification***

Après le regroupement des moyens des 6 ministères dans un seul fonds unique, mesure forte et très appréciée, il convient de poursuivre dans la voie de la simplification avec des mesures simples et concrètes qui seront mises en place rapidement :

- o donner une meilleure visibilité aux pôles avec l'annonce des dates d'appels à projets du fonds unique dès le début d'année ;
- o améliorer la coordination entre les appels à projets du fonds unique et ceux de l'ANR ;
- o recentrer les commissions des financeurs, pour renforcer leur rôle de conseil et faciliter la mobilisation des moyens des collectivités territoriales ;
- o simplifier les modalités d'accès aux avantages financiers zonés.

- ***Inciter les pôles à se coordonner***

Le choix fait en faveur d'une labellisation large a conduit à la création de pôle ayant des thématiques proches ou complémentaires. Dès lors que les pôles ont atteint une certaine maturité, il est maintenant nécessaire de les inciter à se coordonner pour développer des actions communes. Il convient de renforcer la visibilité internationale des principaux pôles de chaque secteur et d'encourager des partenariats nouveaux pour garantir une utilisation optimale des fonds publics.

- ***Accélérer le développement international des pôles de compétitivité***

Avec l'aide des pouvoirs publics les pôles de compétitivité, une fois constitués et consolidés, doivent constituer des partenariats internationaux, afin de renforcer leur rôle de terre d'accueil des investissements étrangers et de développer les capacités d'exportation des entreprises parties prenantes aux pôles. La France a présenté la politique des pôles de compétitivité au Conseil Compétitivité d'avril dernier en Autriche devant l'ensemble des partenaires de l'Union européenne qui ont manifesté leur intérêt pour cette démarche et leur souhait d'y être associé. D'ores et déjà, des projets de coopération avec des entreprises et organismes de recherche situés en Allemagne au Japon au Canada et au Portugal ont été identifiés par certains pôles à la suite de missions effectuées dans ces pays.

- ***Associer aux pôles les financements et les compétences du capital risque et du capital investissement***

L'une des vocations des pôles est de constituer un milieu innovant permettant à des financeurs de détecter les projets et de faire connaissance avec leurs porteurs. Les pôles doivent donc impliquer activement le capital risque et le capital investissement dans le financement des projets et plus généralement dans l'ensemble de services qu'ils proposent aux entreprises et en particulier aux TPE et PME. Le Gouvernement sensibilisera les investisseurs en capital risque

et les pôles aux avantages mutuels qu'ils peuvent tirer d'un rapprochement de leurs activités. C'est notamment l'objectif des forums de financement et de l'innovation qui sont organisés en région depuis le début 2006 et qui seront poursuivis jusqu'en 2007 ; ces forums permettent une mise en relation des entreprises innovantes avec les investisseurs en s'appuyant sur les pôles de compétitivité.

- ***Renforcer l'évaluation des pôles de compétitivité***

A l'issue de cette première année de fonctionnement, les pôles seront invités à mettre en place des procédures annuelles d'évaluation de leur fonctionnement, afin de pouvoir piloter en continu le dispositif.

** *

*

Les pôles de compétitivité constituent une réponse dynamique forte dans un contexte de compétition internationale accrue.

Le premier bilan des pôles montre que l'élan suscité par l'appel à projets pour la labellisation de ces pôles se poursuit : la majorité des pôles remontent des projets de qualité, et les pouvoirs publics ont mis en place les moyens attendus, tout en recherchant en permanence la simplification des procédures.

Par les synergies qu'ils permettent sur l'activité « amont » de R&D, les pôles doivent générer des activités commerciales fortes des PME comme des grandes entreprises sur le marché mondial, et donc de l'emploi.

Le succès de cette politique industrielle novatrice contribue à l'orientation favorable des indicateurs économiques français : amélioration de la croissance, reprise des investissements manufacturiers et hausse attendue des dépenses de R&D²

² Une étude de la Commission européenne rendue publique le 23 août anticipe une hausse de 5% par an des dépenses de R&D dans l'Union européenne et place la France dans le trio de tête des pays européens pour les intentions d'augmentation de la R&D déclarées par les entreprises.

L'État et les acteurs locaux dans la mise en place des pôles de compétitivité

Penser mondial, agir national et local

Christophe Demazière

Il y a vingt ans, Bernard Ganne notait, non sans ironie, que « [d]e quelque côté que l'on se tourne, en recherche ou en politique, dans le domaine rural comme au niveau urbain, au travers de l'économie comme du culturel, (...) tout désigne le local comme la nouvelle évidence, le nouveau champ qui s'impose » (Ganne B., 1985, p. 23). Depuis lors, la « course au territoire » s'est probablement accélérée, en particulier du fait d'incitations répétées de l'État, en direction des élus locaux mais aussi par l'appel des « forces vives » à coopérer, à se saisir de nouvelles compétences, à intégrer le jeu des échelles spatiales et temporelles. Le développement des territoires est devenu un mot d'ordre. Or l'autonomie des collectivités locales les unes par rapport aux autres est porteuse d'une fragmentation verticale et horizontale des niveaux de décision. La construction intercommunale et la contractualisation prospèrent quantitativement, mais font l'objet d'appréciations nuancées (Négrier E., 2004). Au défaut de gouvernance s'ajoute le défaut de stratégie économique : il y a manifestement au sein des collectivités locales une difficulté à penser le territoire non seulement comme lieu d'implantation d'équipements, mais aussi comme espace traversé par des flux.

De son côté, l'État-nation contemporain aurait vu ses pouvoirs d'intervention s'amoindrir sous l'effet de l'internationalisation de l'économie. En déduire que, dans le domaine économique ou dans d'autres champs de compétence, les autorités locales ou régionales commenceraient à occuper un vide laissé par l'État-nation, mérite discussion. Quels sont les termes du débat ? G. Colletis et B. Pecqueur écrivaient il y a une douzaine d'années qu'« au déclin des politiques nationales de régulation et à l'absence de mécanismes supranationaux d'ajustement de niveau d'intégration suffisant, répondent des régulations locale différenciées » (Colletis G., Pecqueur B., 1993, p. 490). Dans cette vision, les interventions directes de l'État pour soutenir la croissance laissent place à des politiques ascendantes, le rôle de l'État étant plutôt de fixer le cadre d'ac-

tion des collectivités locales. À cette thèse, on peut opposer celle du retour de l'État, redéployant ses modes d'interventions (Jobert B., 1999). Selon B. Jessop (1992), le *welfare state* keynésien cède la place au *workfare state* schumpeterien et la compétitivité devient en soi un objectif macroéconomique. La nouveauté est que l'atteinte de cet objectif ne passe plus par le maniement de taux d'intérêt ou de change, mais par des actions publiques sectorielles et une valorisation économique des territoires. Au niveau microéconomique, pour les entreprises, ce qui compte n'est plus seulement de produire moins cher (compétitivité-prix), mais de pratiquer une montée en qualité, d'innover sur le plan des technologies ou de la commercialisation (compétitivité hors prix) (Veltz P., 2002). Dans une vision dynamique, à la différence de pays qui ont leur propre monnaie et peuvent la dévaluer, la France peut espérer attirer des capitaux et des facteurs de production sensibles non pas à des coûts moindres mais à des coûts plus que compensés par une forte productivité (Fontagné L., Lorenzi J.-H., 2004).

La compétitivité constitue donc, dans les pays occidentaux et de façon récente en France, une injonction du niveau national en direction de certains secteurs ou territoires. Sur le plan sectoriel, cet impératif impacte les systèmes publics et privés de formation et de recherche, posant la question de leur articulation aux dynamiques économiques. En témoignent certaines initiatives gouvernementales récentes, comme la proposition faite aux universités et aux grands organismes de recherche de former des « pôles de recherche et d'enseignement supérieur ». Par ailleurs, l'État est conduit à adopter une relation nouvelle à l'espace, valorisant en particulier les espaces infranationaux susceptibles de contribuer à la compétitivité de l'économie nationale. Dans ce domaine, on peut citer l'appel à coopération métropolitaine lancé en 2004 afin d'accroître



Besançon, centre de linguistique appliquée.

le rayonnement économique des villes françaises à l'échelle européenne. Un très grand nombre d'intercommunalités urbaines y ont répondu (Motte A., 2006). Également, la labellisation de *pôles de compétitivité* a été proposée en tant que contribution à une nouvelle politique industrielle.

La politique des pôles de compétitivité : le retour de l'État ?

Ces dernières années, des rapports nationaux ou internationaux ont imposé en France l'idée que l'évolution de la concurrence, la mondialisation, les délocalisations d'entreprises supposaient des adaptations importantes de l'économie et des cadres d'action publique (Debonneuil M., Fontagné L., 2003 ; Fontagné L., Lorenzi J.-H., 2004 ; OCDE, 2006). Parmi les recommandations émises dans ces rapports, une des idées considérées comme pouvant faire l'objet d'une action publique était la suivante : accroître la capacité d'innovation des acteurs économiques en mettant en place ou en soutenant des collaborations par filière, sur une base territorialisée, associant l'appareil public de recherche.

Initier une politique de pôles revenait à inciter les acteurs de la recherche et de l'enseignement supérieur à réformer leurs structures. En effet, étant donné la faiblesse de l'activité de recherche-développement dans les entreprises françaises, une politique d'innovation localisée supposait l'implication de l'appareil de recherche publique. Pour l'État, plutôt que de procéder à une réforme d'ensemble des institutions de recherche et d'enseignement supérieur, qui se serait peut-être soldée par un échec, il était plus séduisant d'initier, à l'occasion de la labellisation de pôles, une évolution même incomplète et peu visible.

Deux apports ont participé, à la différence des rapports officiels précédemment cités, à la mise sur l'agenda d'une politique de pôles de compétitivité. Tout d'abord, un député, Christian Blanc, a été investi par le Premier

Ministre de l'époque, Jean-Pierre Raffarin, d'une mission sur le sujet. Le rapport produit a marqué les esprits (Blanc C., 2004). Il analyse tout d'abord l'évolution de l'organisation économique de la France depuis 1945 et les conséquences engendrées par cette organisation. Christian Blanc aboutit à la conclusion suivante : du fait de la concurrence exercée par les pays à forte capacité d'imitation, la pérennité du tissu industriel d'une économie avancée repose avant tout sur son aptitude permanente à l'innovation. « La France doit désormais innover par elle-même, se situer à la frontière de la connaissance pour la repousser et croître à mesure que cette frontière se déplace et révèle de nouveaux produits, de nouvelles techniques » (p. 5). Or, insiste l'auteur, « la compétitivité se construit désormais dans un cadre régional » (p. 4). Il pointe « l'importance cruciale de la richesse des réseaux du territoire pour la créativité et de son organisation pour l'économie de la connaissance » (p. 12).

Le rapport de Christian Blanc présente ensuite les réformes qui lui semblent nécessaires au retour de la croissance. Ses propositions majeures concernent d'abord la dévolution aux conseils régionaux des compétences d'action économique encore exercées par l'État : gestion de la totalité des aides aux PME, soutien à l'innovation et à la recherche... Il propose aussi de confier aux Conseils régionaux la responsabilité d'une politique des pôles de compétitivité qui serait lancée : « l'étape décisive ne peut être franchie si on confie ce rôle à l'État » (p. 25). Par ailleurs, il détaille des propositions pour la refondation des universités ou le financement accru du système de recherche. Dans son propos, ces différentes réformes paraissent être des conditions nécessaires de la réussite de la création de pôles de compétitivité. Il est significatif que les propositions restreintes à la formation de réseaux d'entreprises ne viennent qu'en dernier dans son analyse.

Or, c'est l'insistance sur les réseaux d'entreprises qui sera reprise à travers la politique des pôles de compétitivité. En effet, deux événements de nature politique ont empêché la formulation et l'adoption de la politique d'ensemble prônée par le député. Le premier est la victoire massive et inattendue de l'opposition de gauche aux élections régionales, au printemps 2004. Détentrice jusqu'alors de 14 exécutifs régionaux (sur 22 en métropole), la majorité n'en a conservé qu'un seul, en Alsace. Dans le cadre de la nouvelle étape de décentralisation, qui était lancée depuis 2002, ceci a conduit le gouvernement et le Parlement à limiter le plus possible l'octroi de nouvelles compétences aux Conseils régionaux. Deuxièmement, une réforme de la recherche s'est heurtée, toujours au printemps 2004, à un fort mouvement de protestation des chercheurs et de leurs syndicats. Le gouvernement a ici choisi de lancer une phase de concertation et du même coup d'abandonner toute réforme d'ensemble du statut des chercheurs, des enseignants-chercheurs et des universités elles-mêmes.

Le rôle de la DATAR dans la formulation de la politique

Au sein du système politico-administratif que constitue l'État, la notion de pôles de compétitivité a été promue par un organe aux compétences et aux moyens d'action limités, en charge de l'aménagement du territoire : la DATAR. Même si celle-ci a une vocation interministérielle, son activisme a certainement contribué à détacher la future politique des pôles de réformes structurelles qui concernent directement d'autres ministères (industrie, recherche, éducation nationale).

Depuis 2002 et l'arrivée au gouvernement d'une nouvelle majorité, la politique d'aménagement du territoire était en complète redéfinition. Certes, ce domaine d'action gouvernementale avait déjà traversé des difficultés, par exemple dans les années 1970, où il s'agissait d'éteindre les « incendies sociaux » causés par les restructurations industrielles. Mais cette fois, dans un contexte de restriction budgétaire, la DATAR avait à faire la preuve de son utilité, sous peine d'être démantelée, voire de disparaître¹.

Dès l'été 2002, le gouvernement Raffarin a engagé une réflexion sur l'adaptation des politiques d'aménagement et de développement du territoire du fait de l'élargissement de l'Europe, de l'internationalisation de l'économie et de l'approfondissement projeté de la décentralisation. Un des objectifs retenus était déjà de promouvoir des pôles économiques spécialisés de dimension internationale. Le document officiel rendant compte du CIADT du 14 septembre 2004, qui a vu le lancement de l'appel à projet « pôles de compétitivité, rappelle qu'il s'agissait de définir une « politique industrielle et d'anticipation des mutations économiques » ou d'une « politique d'appui au développement économique ».

Ces termes indiquent que la DATAR n'avait pas vocation à jouer un rôle central dans la définition des objectifs et des moyens, au contraire du Ministère de l'Industrie. Dans les faits, la DATAR s'est pourtant placée au centre de la phase de définition de la politique. Ainsi, le rapport *La France, puissance industrielle* a été établi par l'équipe Développement économique et attractivité de la DATAR, qui n'a eu recours à des analyses extérieures (Ministère de l'Industrie, chefs d'entreprises...) que pour enrichir sa démarche (DATAR, 2004). Ce rapport procède notamment à un repérage statistique des agglomérations d'entreprises et met en exergue les réseaux d'entreprises, « sour-



Institut supérieur de design ISD Valenciennes

ces de compétitivité accrue pour les entreprises et leurs territoires » (p. 72).

Pour illustrer la mise en œuvre d'une politique de soutien aux réseaux en France, le rapport détaille la démarche de labellisation de « Systèmes Productifs Locaux » (SPL) lancée par la DATAR dans la deuxième partie des années 1990. Quelques acquis de cette politique sont soulignés.

- Une large implication financière des collectivités territoriales, qui permet à l'État, comme il le souhaitait initialement, de se désengager progressivement.
- Une large répartition géographique des réseaux soutenus et une grande palette d'activités concernées.
- Une évolution favorable de l'emploi dans les SPL labellisés, dans un contexte général de recul de l'emploi industriel en France.

Ces trois éléments vont être retraduits dans la politique des pôles de compétitivité. Le premier rend possible le lancement de ce programme, dans un contexte de très forte contrainte budgétaire. L'expérience des SPL a été celle d'une adhésion des collectivités territoriales, soit comme porteurs de projet, soit comme financeurs appuyant la démarche. On peut penser qu'il en sera de même avec les pôles de compétitivité. Deuxièmement, il va s'agir d'initier une nouvelle politique industrielle, donc s'adressant à un très grand nombre de secteurs. L'expérience des SPL montre que les réseaux d'entreprises ne sont pas réservés à des types déterminés d'activités ou d'entreprises. Le troisième élément, à savoir le maintien de l'emploi industriel

1. Un équivalent de la DATAR par son caractère interministériel, le Commissariat Général du Plan, a été réformé en profondeur à partir de 2002, puis a cédé la place au Conseil d'Analyse stratégique. La Délégation Interministérielle à la Ville a souffert de la création d'une Agence Nationale de la Rénovation Urbaine exerçant pour partie les mêmes missions qu'elle. De son côté, la DATAR a été rebaptisée Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT) fin 2005.



André Bocquel

L'île de Nantes, zone d'activités de Nantes-Métropole

grâce à la mise en réseau, sera utilisé dans la démarche de communication accompagnant le lancement des pôles de compétitivité.

Le lancement de l'appel à projets et la mise en œuvre des pôles

L'appel à projet pour la création de pôles de compétitivité a été lancé lors du Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT) du 14 septembre 2004. Les critères principaux de sélection ont alors été énoncés : proposer une stratégie de développement dynamisant le tissu économique local, représenter une visibilité internationale suffisante, créer des synergies en matière de recherche et développement, s'appuyer sur un partenariat et un mode de gouvernance clairement énoncés.

Le document accompagnant ce CIADT précise que le gouvernement envisage très favorablement que les collectivités locales s'associent à la démarche. « L'implication, y compris financière, des collectivités territoriales, constitue naturellement un élément déterminant de la crédibilité et du succès d'un projet de pôle. C'est pourquoi leur participation active paraît dès l'origine indispensable. Les collectivités, à commencer par les régions, pourront dès lors être parties prenantes de la structure chargée de piloter l'éla-

boration et le suivi du projet collectif – cette entité pouvant être mise sur pied pour l'occasion ou être désignée parmi celles qui existeraient déjà ».

Personne n'imaginait qu'en moins de trois mois, des entreprises, des chercheurs, des universitaires, des responsables régionaux parviendraient à mettre sur pied autant de projets. Or, 105 ont été déposés, dont un très grand nombre se sont révélés très intéressants, même si seuls 10 à 15 avaient d'emblée une visibilité internationale. Hiérarchiser des projets répondant à des cas de figure très différents était difficile. Après expertise, 67 projets ont été labellisés en juillet 2005, dont six pôles « de niveau mondial » et neuf pôles « à vocation mondiale » qui devraient recevoir l'essentiel des financements publics (1,5 milliard d'euros en trois ans)².

Après la signature des contrats-cadres par les préfets de régions et la délimitation des zonages, l'État a vu remonter vers lui les projets des pôles. 225 projets, provenant de 53 pôles, ont été présentés. En avril 2006, le ministère de l'Industrie, chargé au niveau interministériel de sélectionner les projets de la première vague de candidatures de l'année, a tranché. 72 projets présentés ont été retenus. Ils se répartiront une enveloppe de 115 millions d'euros et devraient recevoir parallèlement 62 millions de la part des

2. Deux pôles ayant très vite fusionné, on compte aujourd'hui 66 pôles de compétitivité labellisés.

collectivités locales et 140 millions des agences d'innovation, soit au total plus de 300 millions d'euros de fonds publics.

De l'obligation symbolique à la volonté d'agir des collectivités locales

Dans la politique des pôles, les bases du « partenariat » des collectivités avec l'État diffèrent de celles qui président depuis vingt ans à la préparation des politiques contractuelles. Les collectivités locales ont eu une part importante d'initiative dans l'élaboration des dossiers de candidature, dont elles pouvaient éventuellement être chefs de file. Elles ont pu, si elles le souhaitaient, pondérer et intégrer les composantes de recherche et de développement technologique en fonction des intérêts économiques régionaux. D'autre part, il y a mise en concurrence des projets et, de ce fait, l'activisme des collectivités locales est quasi obligé.

Très médiatisée, la démarche de pôle de compétitivité peut permettre d'impliquer des collectivités locales à l'écart des démarches de réseaux d'entreprises. Parfois, différents niveaux de collectivités se bousculent pour promouvoir le projet auprès des instances décisionnelles. Le pôle de compétitivité « microtechniques et nanotechnologies » de la Franche-Comté a fait même l'objet de deux démarches de *lobbying*, l'une orchestrée par les élus locaux socialistes, l'autre par leurs opposants locaux de l'UMP ! Une deuxième posture consiste à banaliser la démarche d'appel à projet et à valoriser les politiques locales mises en place jusqu'alors. Nantes, espace métropolitain dense en initiatives concernant le développement économique et la recherche, s'inscrit dans ce cas de figure. Le maire socialiste et président de la Communauté Urbaine considère que l'initiative du gouvernement ne fait que conforter un certain nombre de projets qui avaient commencé à prendre forme.

Enfin, une troisième position consiste en une appropriation totale de la démarche des pôles par les collectivités et une anticipation de ses effets. Lyon nous fournit un bon exemple. L'implication du maire ne se résume pas à appuyer les industriels locaux ou à plaider les dossiers à Paris. Elle comporte, juste après l'obtention de cinq pôles, des déplacements à l'étranger (Canada, Chine, Suède), auprès de milieux économiques, pour vanter les nouveaux pôles lyonnais et initier de nouveaux développements d'affaires. Insistons sur la rapidité de mise en œuvre de la démarche de promotion des pôles lyonnais : le maire de Lyon n'ignore pas que les pôles vont se banaliser au fil du temps et des campagnes de communication.

L'appropriation locale de la politique nationale correspond ici à l'affirmation de fortes ambitions dans le domaine économique, qui dépassent le cadre français et se situent à l'échelle mondiale.

La démarche de labellisation de pôles peut être en phase avec le diagnostic que font certains conseils régionaux sur la situation des systèmes productifs, parfois en mutation rapide du fait de la mondialisation. L'initiative de l'État donne à ces collectivités la perspective de légitimer un peu plus les actions économiques qu'elles mènent. De plus, l'opportunité de construire des politiques économiques robustes fondées sur des « grappes d'entreprises » semble donnée à presque toutes les régions françaises, aux régions les plus innovantes et qui connaissent les plus fortes croissances du PIB et de l'emploi qualifié (qui sont évidemment au cœur des attentions nationales), mais aussi aux régions en reconversion. Dans le premier cas (Île-de-France, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur), qui correspond d'ailleurs à la localisation des six pôles mondiaux, l'OCDE (2006) voit les collectivités jouer utilement un rôle de coordinateur et de soutien des pôles notamment pour favoriser le croisement des technologies. Pour la deuxième catégorie, on peut prendre l'exemple d'une région en conversion industrielle, le Nord-Pas-de-Calais. Une politique industrielle régionale y a été mise en place dès la fin des années 1980. Celle-ci partait du constat de la fragilité de la politique de reconversion impulsée par l'État, fondée sur l'attraction tous azimuts d'entreprises extérieures à l'espace régional. Dans le Valenciennois, une action a été concertée avec les entreprises du secteur de la construction ferroviaire. Elle a permis à ce secteur de rebondir et de préserver l'emploi. Quinze ans plus tard, le pôle ferroviaire du Valenciennois s'est vu reconnaître une vocation mondiale.

Jusqu'à présent, les régions ont été inégales dans la stimulation et la promotion de l'innovation. En lançant une dynamique de projets soumis à une évaluation continue, les pôles de compétitivité rendent possible une participation accrue des régions au financement de la recherche. On peut même dessiner un rôle plus large des collectivités françaises, s'étendant à des fonctions d'animation et de fourniture de services ou de biens collectifs pour les entreprises des différents pôles. Cependant, dans quelle mesure les régions seront-elles capables de s'approprier la démarche de soutien aux réseaux d'entreprises ? Le risque n'existe-il pas de renouer avec l'expérience des technopôles, où le simple aménagement d'un parc d'activités paysagé suffisait à faire croire que des échanges denses entre acteurs de la recherche et du mode industriel allaient se produire ?

D'autres obstacles seraient à mentionner. Par exemple, le problème n'est pas tant de mettre en place de nouveaux services aux groupements d'entreprises (et d'assurer leur financement) que de rationaliser les interventions en évitant les redondances, qui expriment des rivalités entre acteurs institutionnels. Par ailleurs, dans le contexte français, un élément crucial d'une régionalisation de la politique des pôles semble être que la phase de diagnostic soit suivie de l'énonciation d'une stratégie claire et cohérente, dans un



A la bibliothèque de l'université de Cergy-Pontoise

cadre institutionnel qui garantisse la coordination entre les acteurs clés. Or, l'acte II de la décentralisation fut une occasion manquée de structurer cette coordination.

Entreprises et structures publiques de recherche et d'enseignement supérieur

Pour les entreprises, la démarche des pôles de compétitivité est clairement une opportunité de structurer l'environnement régional à leur avantage. Il peut s'agir de faire émerger un réseau de sous-traitants plutôt que de s'adresser à une collection de petites entreprises, de se ménager un accès privilégié à la recherche publique à proximité, ou encore de faire financer des équipements ou des embauches de personnels par les pouvoirs publics.

Analyser plus avant la participation des entreprises à la démarche des pôles n'est pas sans difficulté. L'existence de gains collectifs est postulée, mais quels sont ceux-ci ? Sur quoi portent les échanges au sein des pôles ? Ceux-ci sont-ils horizontaux ou de nature hiérarchique ? On peut présumer que dans les plus grandes entreprises, la stratégie de participation aux pôles est plus élaborée que dans les petites et moyennes structures. Nombre de PME sont mentionnées comme participant aux pôles, mais auront-elles leur mot à dire ?

Dans la phase de mise en œuvre des pôles, beaucoup redoutent que la « rigidité » du secteur de la recherche et de l'enseignement supérieur ne ralentisse les processus d'innovation (OCDE, 2006). Mais la loi de programmation de la recherche adoptée au printemps 2006 constitue une réforme d'ampleur ; d'autre part, le caractère local de la mise en œuvre des pôles permet de s'appuyer sur des initiatives intéressantes des universités et des grands organismes de recherche. Les pôles de compétitivité « mondiaux » ou « à vocation mondiale » reposent sur un potentiel industriel, mais celui-ci s'appuie à chaque fois sur des réseaux de recherche publique de grande notoriété tels que le CEA,

le CNRS ou l'INRIA. Les pôles s'appuient aussi sur des équipes de recherche pratiquant le transfert de technologie ou la valorisation avec un certain succès, mais qui sont très mal repérées. Les lourdeurs administratives des universités et des grands organismes de recherche sont souvent mises en avant pour l'expliquer ; il faut aussi convenir que les entreprises, et même certains réseaux d'entreprises n'ont pas toujours fait de la recherche et de l'accès à celle-ci des enjeux prioritaires.

Le besoin d'interfaces

Sans être complètement nouveau, le principe de collaboration entre acteurs publics et privés autour de projets de recherche paraît pertinent. Cette démarche est déjà à l'œuvre en France, depuis une vingtaine d'années au moins, à travers les technopoles, les incubateurs, les structures dédiées au transfert de technologie, les systèmes productifs locaux... Ces dynamiques étaient souvent soutenues (voire suscitées) par les collectivités locales ou leurs structures d'animation économique. La politique des pôles de compétitivité énonce aujourd'hui une ambition plus forte sur l'intensité des collaborations entre entreprises et sur leur issue en termes de valeur ajoutée.

Cependant les expériences étrangères montrent que la démarche d'encouragement de *clusters* ne se résume pas à un soutien financier (Rosenfeld S., 2005). L'exonération fiscale pour les dépenses en recherche-développement est inédite en France à cette échelle. Ses effets sont inconnus. Une vision optimiste est que, sur le modèle des politiques de discrimination territoriale positive, l'initiative des pôles de compétitivité devrait presque mécaniquement inciter les entreprises concernées à accroître leurs dépenses en recherche-développement. Mais le passage de la décision d'investir dans la recherche à la collaboration entre organisations n'est pas balisé. Cette question est renvoyée à l'expérience des acteurs des projets. Une vision pessimiste consiste à dire que le niveau d'investissement privé des entreprises (ou du moins de la plupart d'entre elles) en recherche-développement est trop faible pour être véritablement stimulé par des perspectives d'exonération. Les moyens auraient pu davantage se concentrer sur un soutien à l'organisation.

Des recherches menées dans d'autres contextes permettent d'asseoir cette hypothèse. Étudiant certains systèmes productifs locaux, B. Soulage (1994) a mis en lumière le rôle des institutions d'intermédiation (agences de développement, chambres consulaires, « clubs »...), qui permettent la rencontre des entreprises entre elles, ou assurent l'interface avec les marchés extérieurs, le système de formation, les lieux de recherche et d'innovation. Même s'il peut fréquemment exister une relation de subordination entre structures d'intermédiation et institutions politiques, la

vision d'élus ou de chefs d'entreprises, acteurs du développement local, est considérablement enrichie par le travail de ces structures. De façon plus fine, des entretiens avec des techniciens en charge de l'action économique travaillant en collectivités locales ou en agences de développement, ont mis en valeur leur fonction d'interface entre les entreprises et les territoires, entre les entreprises et les élus, entre les entreprises elles-mêmes (Demazière C., Rivard T., 2004). Les praticiens du développement économique local font tenir ensemble des univers opposés : le monde du secret propre à l'entreprise, le référentiel politique des élus, l'ordre administratif et réglementaire (Jeannot G., 2005). On

peut se risquer à dire que, sans leur action, les politiques industrielles, quel que soit leur niveau spatial d'impulsion, seraient sans grands effets.

Au-delà des pôles de compétitivité, dont les avantages et les limites pourront faire l'objet de nouvelles recherches, une conclusion s'impose : dans le contexte de la mondialisation, qui induit un changement perpétuel au sein des entreprises et a des effets ambivalents sur les territoires, les démarches réflexives sont à promouvoir. Devant l'État, les collectivités territoriales et les structures d'intermédiation créées par eux s'ouvrent durablement le champ de l'animation du tissu économique et des territoires.

Références bibliographiques

Blanc C., (2004), *Pour un écosystème de la croissance*, rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française.

Colletis G., Pecqueur B., (1993), « Intégration des espaces et quasi-intégration des firmes : vers de nouvelles rencontres productives ? », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 3, pp. 489-508.

DATAR, (2004), *La France puissance industrielle*, Paris, La Documentation française.

Debonneuil M., Fontagné L., (2003), *Compétitivité*, rapport du Conseil d'Analyse Économique, Paris, La Documentation française.

Demazière C., Rivard T., (2004), « Construire l'attractivité : commerce ou politique publique ? », *Pouvoirs locaux*, n° 61, pp. 60-65.

Fontagné L., Lorenzi J.-H., (2004), *Désindustrialisation, délocalisations*, rapport du Conseil d'Analyse Économique, Paris, La Documentation française.

Ganne B., (1985), « Du notable au local. Transformations d'un modèle politique », *Annales de la recherche urbaine*, n° 28, pp. 23-32.

Jeannot G., (2005), *Les métiers flous*, Toulouse, Octares.

Jessop B., (1992), « Fordism and Post-Fordism : a Critical Re-Evaluation », in Storper M., Scott A. J. (eds), *New Pathways to Industrialisation and Regional Development*,

Londres, Unwin Hyman.

Jobert B., (1999), « Des États en interaction », *L'Année de la régulation*, vol. 3, pp. 77-95.

Knoepfel P., Larrue C., Varone F., (2001), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Bâle, Helbing et Lichtenhahn.

Motte A. (ed.), (2006), *Les grandes agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Economica.

Négrier E., (2004), « Les échelles politiques : État, pouvoir local et territoire dans la construction de nouvelles institutions métropolitaines en France », *communication aux 17^e Entretiens Jacques Cartier*, Montréal, 4-9 octobre 2004.

OCDE, (2006), *Examens territoriaux de l'OCDE : France*, Paris, OCDE.

Rosenfeld S., (2005), *Industry Clusters: Business Choice, Policy Outcome, or Branding Strategy ?*, Carrboro, Caroline du Nord, Regional Technology Strategies.

Soulage B., (1994), « La place du politique dans les systèmes productifs localisés », in Courlet C., Soulage B. (dir.), *Industrie, territoires et politiques publiques*, Paris, L'Harmattan.

Veltz P., (2002), *Des lieux et des liens*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

Biographie

CHRISTOPHE DEMAZIÈRE est maître de conférences en aménagement-urbanisme au Département Aménagement de l'École Polytechnique de l'Université de Tours. Au sein du laboratoire CITERES (UMR 6173), il mène des recherches sur l'ingénierie territoriale, les stratégies publiques d'aménagement et de développement, les relations entre entreprises et territoires. Ses derniers travaux portent sur l'Appel à Coopération Métropolitaine et sur la politique des pôles de compétitivité.
christophe.demaziere@univ-tours.fr