



HAL
open science

La gouvernance territoriale de l'innovation, entre région et métropole : une comparaison Ile-de-France / Lombardie.

Clément Pin

► **To cite this version:**

Clément Pin. La gouvernance territoriale de l'innovation, entre région et métropole : une comparaison Ile-de-France / Lombardie.. Sociologie. Université Sorbonne Paris Cité, 2015. Français. NNT : 2015USPCD041 . tel-01535536

HAL Id: tel-01535536

<https://theses.hal.science/tel-01535536>

Submitted on 9 Jun 2017

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

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

Université Paris 13 – Sorbonne Paris Cité

Ecole doctorale Erasme

Centre de recherche sur l'action locale

Doctorat de sociologie

La gouvernance territoriale de l'innovation, entre région et métropole

Une comparaison Ile-de-France / Lombardie

Clément Pin

Thèse dirigée par Pierre Teisserenc,
Professeur émérite à l'Université Paris 13, Centre de recherche sur l'action locale

Soutenue le 18 décembre 2015

Composition du jury :

Mme Pascale Bourrat-Housni, Administratrice territoriale hors classe, Direction générale adjointe de l'Unité Développement, Conseil régional d'Ile-de-France (membre invitée)

M. Alistair Cole, Professeur des universités, Laboratoire Triangle, Sciences Po Lyon, Université de Lyon (rapporteur)

M. Philippe Larédo, Directeur de recherche, Laboratoire Interdisciplinaire Sciences Innovations Sociétés, Ecole nationale des Ponts et chaussées, Université Paris Est (rapporteur)

Mme Dominique Rivière, Professeur des universités, Laboratoire Géographie-Cités, Université Paris Denis Diderot (Paris 7), Sorbonne Paris Cité

M. Pierre Teisserenc, Professeur émérite, Centre de recherche sur l'action locale, Université Paris 13, Sorbonne Paris Cité

M. Tommaso Vitale, Associate Professor, Centre d'études européennes, Sciences Po, Sorbonne Paris Cité

L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Remerciements

Je tiens en premier lieu à remercier Pierre Teisserenc pour l'appui qu'il m'a rapidement et efficacement apporté, dès que je lui ai indiqué mon intention de réaliser cette thèse. La constance de son intérêt et de sa curiosité pour mon projet, sa disponibilité sans faille, jusqu'au fin fond de l'Amazonie, et ses conseils et encouragements permanents ont été déterminants durant ces six années de travail.

D'autres personnes ont amplement contribué au démarrage de cette recherche que j'initiais alors sur un terrain doublement exotique pour moi. Ma familiarisation avec les thèmes de la recherche et de l'innovation doit beaucoup aux échanges que j'ai pu avoir avec Catherine Paradeise et à la « bienveillance à distance » qu'elle m'a ensuite manifestée, jusqu'à la finalisation de cette thèse. Mon approche du terrain lombard a quant à lui été favorisé par les discussions que j'ai pu avoir avec Michel Lacave, ainsi qu'avec Tommaso Vitale, à un moment décisif pour la délimitation de mon terrain d'enquête en Lombardie.

Plus largement, la réalisation de ce travail aurait été impossible sans la disponibilité de chacune des personnes qui m'ont accordé un peu de leur temps, en Ile-de-France et en Lombardie, pour m'apporter leur témoignage et répondre à mes interrogations. Qu'elles en soient toutes ici chaleureusement remerciées.

Ce projet a été soutenu par l'attribution d'une allocation doctorale de la Région Ile-de-France durant les trois premières années, puis a bénéficié du soutien financier de l'Université de Rouen qui m'a recruté en tant qu'ATER. Ces conditions m'ont permis de lier ces années de recherche avec de nombreuses activités d'enseignement, de bénéficier de la qualité de l'accueil du CERAL à l'Université Paris 13, et du compagnonnage professionnel d'Antoine Mégie durant les 3 années passées entre Paris et Rouen.

Ce travail est également le fruit d'heureuses rencontres intervenues à différents moments et ayant contribué à orienter ma réflexion sur divers aspects. Je tiens à ce titre à saluer la disponibilité d'Alain Faure, et son plaisir communicatif à interroger l'effet local de l'action publique, ainsi que Renaud Debailly et Déborah Galimberti, pour le soin qu'ils ont apporté à nos collaborations respectives.

Il me reste à remercier ma famille, la grande et la petite. Naturellement mes parents, à la fois indissociables par leur soutien permanent, et tellement uniques dans ce qu'ils peuvent m'apporter. Mes frères ensuite, qui nous ouvrent des horizons, par leur belle famille, sur ces beaux pays que sont la Tunisie et le Québec. Et surtout Marion, grâce à qui ces six années de travail ont été en même temps des années de bonheur, et d'amour augmenté depuis deux ans par la présence d'Octave, notre fils adoré.

« En ce qui concerne donc la vie et l'invention intellectuelle, mieux vaut, peut-être, pour la science, collective, la démocratie qui produit le contrat de conformité, mais pour l'œuvre, plus personnelle, la république l'emporte de beaucoup, qui exaspère l'individualisme »

Michel Serres, *Éclaircissements. Entretiens avec Bruno Latour*

« À l'heure où "représentatif" fait coïncé, et "participatif" épanouissant, où le haro sur la « société de spectacle » tient lieu de certificat de bonne vie et mœurs ; et où le professionnel des planches n'aime rien tant que décadrer, "déjouer", décentrer, déconstruire les trucs de l'illusion théâtrale, suggérer qu'il y a urgence à faire non pas son cinéma, mais bien du théâtre élitare pour tous expose sans doute à de vilains soupçons »

Régis Debray, *L'obscénité démocratique*

« Le contraste était frappant : alors que la photo satellite ne laissait apparaître qu'une soupe de verts plus ou moins uniformes parsemée de vagues taches bleues, la carte développait un fascinant lacs de départementales, de routes pittoresques, de points de vue, de forêts, de lacs et de cols. Au-dessus des deux agrandissements, en capitales noires, figurait le titre de l'exposition : « LA CARTE EST PLUS INTÉRESSANTE QUE LE TERRITOIRE » »

Michel Houellebecq, *La carte et le territoire*

Sommaire

<i>Remerciements</i>	5
<i>Sommaire</i>	9
<i>Principaux sigles utilisés</i>	12
Introduction	15
I - L'innovation, entre économie de la connaissance et mutations de l'action publique.....	16
1) L'innovation au cœur du référentiel de l'économie de la connaissance.....	17
2) ...et d'une action publique revisitée : polycentrisme, gouvernance multi-niveaux et <i>soft law</i>	20
II - Comprendre la gouvernance territoriale de l'innovation : problématique et positionnement de la recherche.....	22
1) Approche sociologique de l'action publique et de la gouvernance.....	23
2) La gouvernance territoriale de l'innovation : interpréter les usages infranationaux du référentiel de l'économie de la connaissance.....	26
III - Délimitation du terrain et dispositif d'enquête.....	29
1) Démarche comparative et choix des cas.....	29
2) Dispositif d'enquête et données.....	36
IV - Plan.....	40
Chapitre 1 - Les régions au prisme des mutations de l'économie politique : construction de la problématique de la gouvernance territoriale de l'innovation	42
I - Approche socio-politique et comparative du fait régional à l'échelle européenne.....	43
1) Fait régional et questionnement socio-politique.....	43
2) Approche comparative de l'action publique régionale à l'échelle européenne.....	49
3) L'apport de l'analyse des politiques publiques à l'étude de l'action publique régionale	56
II - Action publique régionale et gouvernance territoriale de l'innovation	64
1) Saisir l'action publique régionale au prisme des mutations de l'économie politique	65
2) Prendre en compte l'affirmation des enjeux de l'innovation dans les politiques économiques	75
3) La problématique de la gouvernance territoriale de l'innovation	89
Chapitre 2 - L'innovation, une catégorie d'action publique transnationale et régionalisée ..	103
I - Formulation transnationale du problème de la recherche et de l'innovation en Europe	105
1) Genèse et avatars de la stratégie de Lisbonne : les grandes étapes de la mise à l'agenda de la recherche et de l'innovation à l'échelle européenne.....	106
2) L'institution de l'innovation comme catégorie d'action publique en Europe.....	115

3) L'Europe comme espace autonome de production et de circulation de normes relatives aux politiques recherche et d'innovation.....	131
II - Les conséquences des politiques européennes en termes de régionalisation : vers une gouvernance multi-niveaux de la recherche et de l'innovation	147
1) Le couple Europe-Région dans les politiques de recherche et d'innovation.....	148
2) Les Régions prises dans la gouvernance multi-niveaux de la recherche et de l'innovation	157
3) Les Régions confrontées au changement des politiques publiques et aux réformes des systèmes nationaux de recherche et d'innovation	169
Chapitre 3 - La mise en administration régionale de la recherche et de l'innovation.....	180
I - Régionalisation et politiques de recherche et d'innovation en France et en Italie.....	182
1) Le cas de la France : une régionalisation à dominante administrative	183
2) Le cas de l'Italie : une régionalisation à dominante politique.....	192
II - Les politiques régionales de recherche et d'innovation en Ile-de-France et en Lombardie.....	205
1) La construction d'une compétence régionale en matière de recherche et d'innovation.....	206
2) Les politiques de <i>cluster</i> , vecteur de la gouvernance territoriale de l'innovation.....	230
Chapitre 4 - Des espaces régionaux travaillés par leur centre : dynamique métropolitaine et soutien à l'innovation	258
I - L'Ile-de-France et la Lombardie, situées dans leur trajectoire socio-politique respective.....	260
1) Des espaces régionaux inscrits dans des processus singuliers et de long terme de formation de systèmes nationaux	261
2) Des régions diversement impliquées dans la reconstruction et le rattrapage économique des Trente glorieuses	263
3) L'Ile-de-France et la Lombardie : des laboratoires de politiques de compétitivité territoriale	267
II. Des territoires réinvestis à l'aune de la métropolisation : quel "moment métropolitain" en Ile-de-France et en Lombardie ?.....	271
1) Ile-de-France : l'horizon métropolitain, vecteur d'un tournant néo-régionaliste en quête de gouvernance	272
2) Lombardie : une métropole dans la " <i>nebbia</i> ", entre macrorégionalisme padanéen et mise à l'épreuve du "modèle lombard"	279
III. L'innovation, un thème pour la mise en récit de l'espace métropolitain.....	286
1) Ile-de-France : du programme technopolitain au destin métropolitain, le récit d'une capitale de l'innovation ouverte, de la ville à la " <i>Valley</i> "	288
2) Lombardie : la lente traduction de la " <i>citta globale</i> " en " <i>Milano generativa</i> "	301
Chapitre 5 - L'émergence d'acteurs métropolitains dans le domaine de l'innovation.....	315
I - Des acteurs collectifs mobilisés pour l'innovation numérique, entre entreprises institutionnelles et dynamiques territoriales.....	317

1) Ile-de-France : Cap Digital, un acteur collectif constitué en pôle de compétitivité pour porter une stratégie de développement territorial par le numérique.....	319
2) Le <i>Politecnico</i> de Milan : un <i>leadership</i> universitaire inscrit dans le territoire régional et porteur d’initiatives collectives dans le numérique	333
II - La production de biens collectifs locaux, support pour la structuration de réseaux d’innovation métropolitains	345
1) Ile-de-France : apports et limites de Cap Digital dans la production de biens collectifs locaux et la dynamique métropolitaine.....	348
2) Lombardie : apports et limites du <i>Politecnico</i> de Milan dans la production de biens collectifs locaux et la dynamique métropolitaine.....	374
Chapitre 6 - La gouvernance territoriale de l’innovation : économie de la connaissance et processus de politisation, entre région et métropole	393
I - L’économie de la connaissance et ses focales territoriales, de la région à la métropole.....	394
1) Systèmes régionaux d’innovation et différenciation territoriale	395
2) La marchandisation des connaissances...par-delà le marché : régulation publique et gouvernance territoriale.....	405
3) Penser le développement de l’innovation par la focale métropolitaine: apports et limites de la thèse de la ville néolibérale.....	414
II - La politisation territoriale de l’innovation, entre région et métropole.....	424
1) L’innovation à l’épreuve de la complexité de l’action publique territoriale	425
2) La politisation des acteurs de l’innovation : pouvoir intermédiaire et rôle dans la gouvernance territoriale.....	433
3) L’articulation région / métropole : une mise en scène politique de la gouvernance territoriale de l’innovation	444
Conclusion.....	455
<i>Bibliographie</i>	461
Annexe 1 : Annexe méthodologique.....	484
Annexe 2 : Cartes politiques des régions Ile-de-France et Lombardie.....	490
Annexe 3 : Cartographie de synthèse des activités de recherche et d’innovation en Ile-de-France	491
Annexe 4 : Cartographie des structures d’appui à la R&D et à l’innovation en Ile-de-France .	492
Annexe 5 : Localisation des principales structures d’incubation en Lombardie	493
Annexe 6 : Exemples de localisation des méta-districts en Lombardie.....	494

Principaux sigles utilisés

Les sigles en italiques sont des sigles italiens ou anglais

AIRI : *Associazione italiana per la ricerca industriale*
ANR : Agence nationale de la recherche
ARD : Agence régionale de développement
BIC : *Business innovation center*
BPI : Banque publique d'investissement
CARIPLO : *Cassa di risparmio delle provincie lombarde*
CCI : Chambre de commerce et d'industrie
CCI : *Camera di commercio e industria*
CDT : Contrat de développement territorial
CE : Commission européenne
CGI : Commissariat général à l'investissement
CNR : *Consiglio nazionale delle ricerche*
CNRS : Centre national de la recherche scientifique
CPER : Contrat de plan Etat-Région, puis Contrat de projets Etat-Région
CRITT : Centre régional d'innovation et de transfert de technologie
CRTT : *Centro di ricerca e trasferimento tecnologico*
DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, puis Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DGCIS : Direction générale à la compétitivité, de l'industrie et des services
DGE : Direction générale des entreprises
DIACT : Délégation interministérielle à l'aménagement et à la copmpétitivité des territoires
DIRECCTE : Direction régionale des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi
DPS : *Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica*
DRIRE : Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
EER : Espace européen de la recherche

EUROSTAT : Direction générale de la commission européenne chargée de l'information statistique

FEDER : Fonds européen de développement économique et régional

FINLOMBARDA : *Societa finanziaria di Regione Lombardia*

FUI : Fonds unique interministériel

IAU : Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France

IReR : *Istituto regionale di ricerca della lombarda*

MESR : Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

MINEFI : Ministère de l'économie et des finances

MISE : *Ministero dello sviluppo economico*

MIUR : *Ministero dell'istruzione, dell'universita e della ricerca*

MOC : Méthode ouverte de coordination

NPM : *New public management*

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

OST : Observatoire des sciences et des techniques

PCR : Politique de cohésion régionale

PCRD : Programme cadre de recherche et développement

PIM : *Piano intercomunale milanese*

PNR : *Programmo nazionale di ricerca*

PRE : Paris région entreprises

PRS : *Piano regionale di sviluppo*

PST : *Parco scientifico e tecnologico*

R&D : Recherche et développement

RDT : Recherche et développement technologique

RDTI : Recherche, développement technologique et innovation

RIS : *Regional innovation strategy*

RITTS : *Regional innovation and technology transfer strategy*

S3 : *Smart specialisation strategy*

SDRIF : Schéma directeur de la région Ile-de-France

SNRI : Système national de recherche et d'innovation

SRDE : Stratégie régionale de développement économique

SRI : Stratégie régionale d'innovation

TTO : *Technology transfer office*

UE : Union européenne

Introduction

En 2015, la stratégie européenne décennale baptisée « Europe 2020 » arrive à mi-parcours et donne lieu à ce titre à un processus de large concertation devant aboutir à un réajustement des objectifs initialement visés et des moyens consacrés pour les atteindre¹. Cette stratégie a pour objet d'améliorer la compétitivité de l'économie de l'UE en soutenant « une croissance intelligente, durable et inclusive » [CE, 2010]. L'expression de « croissance intelligente » renvoie ici à l'idée de « développer une économie fondée sur la connaissance et l'innovation » [*ibid.*]. Ce projet n'est pas nouveau pour l'Europe puisque, pour la décennie précédente déjà, avec la stratégie dite « de Lisbonne », les États membres de l'UE s'étaient accordés pour poursuivre l'objectif commun de « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde » [Conseil européen, 2000]. Mais cette orientation politique et économique ambitieuse n'est pas parvenue à produire les résultats escomptés, notamment au regard de l'objectif d'élever le total des dépenses de R&D à 3% du PIB des États².

Il convient de souligner que la conduite de ces stratégies européennes se confronte à d'importantes difficultés, la première tenant dans le défi de coordonner les interventions d'une grande multitude d'acteurs à l'échelle européenne. Non seulement il n'existe pas de gouvernement européen intégré, de sorte qu'il revient à chaque gouvernement national d'intégrer les objectifs européens dans leurs propres interventions, mais la poursuite des objectifs visés nécessite en outre la mobilisation d'acteurs non gouvernementaux, eux-mêmes très variés. À cette première difficulté structurelle s'en ajoute une deuxième plus conjoncturelle, qui tient aux violentes perturbations financières et économiques liées à la crise des *subprimes* commencée en 2008 et transformée en crise des dettes souveraines. Dans un contexte de cette nature, la gestion de l'urgence a incontestablement pris le pas sur la

¹ Ce processus a été engagé par la Commission européenne en 2014. Voir sur ce point sa communication du 5 mars 2014 au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, et au Comité des Régions, intitulée *État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive*.

² En 2010, au lieu des 3% visés, les dépenses de R&D des pays membres de l'UE ne représentaient que 2,01% de leur PIB (source : Eurostat).

réalisation des grands desseins stratégiques³. Du reste, plus profondément encore, en exacerbant de la sorte les difficultés à rendre compatibles les principes de la construction du marché européen avec ceux d'une politique de croissance, la situation économique et sociale actuelle tend à accentuer le discrédit politique des institutions européennes et du projet européen auprès des populations et des acteurs étatiques eux-mêmes⁴.

En se donnant pour but d'étudier la gouvernance territoriale de l'innovation en Ile-de-France et en Lombardie, cette thèse n'a certes pas pour objet de proposer une analyse, en eux-mêmes et pour eux-mêmes, des logiques et des enjeux de la construction européenne. La démarche proposée correspond davantage à une opération de « refroidissement théorique » (Fontaine et Hassenteufel, 2002), consistant à porter le regard sur des terrains empiriques et des territoires limités. Toutefois, la compréhension des dynamiques de développement de l'innovation en Ile-de-France et en Lombardie nécessite de les inscrire dans le cadre complexe qui les conditionne, qui leur donne sens et auquel il faut donc se référer pour les interpréter.

Un appel à projet du Conseil régional d'Ile-de-France nous a fourni l'occasion de définir notre sujet de thèse en l'envisageant sur la base d'une comparaison menée à un niveau régional. Il s'agit, dans cette introduction, d'exposer les traits caractéristiques de cette thèse consistant à appréhender l'innovation en tant qu'enjeu d'action publique, à l'inscrire dans le cadre d'une réflexion sur la gouvernance territoriale, et à s'appuyer sur un travail d'enquête comparatif dont il convient de préciser les modalités de réalisation.

I- L'innovation, entre économie de la connaissance et mutations de l'action publique

Telle qu'envisagée à l'échelle européenne, l'innovation apparaît comme un enjeu intimement lié au thème de l'économie de la connaissance. Il convient dès lors de préciser l'usage que font les institutions européennes, et à travers elles les États, de l'économie de la

³ Pour une présentation de l'impact de la crise des *subprimes* sur les institutions et la gouvernance européenne, nous renvoyons aux numéros thématiques qu'y ont consacré les deux revues *Politique européenne* (2013/4, n°42 ; 2014/2, n°44) et *Pouvoirs* (2014/2, n°149).

⁴ Si la question du déficit démocratique européen se posait avant la crise des *subprimes* (voir Schmidt V., *Democracy in Europe : the EU and national policies*, Oxford, Oxford University Press, 2006), la crise des *subprimes* n'a pas manqué de la réactiver (voir par exemple, de la même auteure, Schmidt V., « Quelle gouvernance pour l'Europe ? », *Télos* [En ligne], mis en ligne le 19 juillet 2010, consulté le 12 novembre 2015).

connaissance en tant que référentiel d'action publique, c'est-à-dire au sens de matrice cognitive servant de cadre d'interprétation et de cadre de transformation du monde. En quoi l'idée d'économie de la connaissance oriente-t-elle la pensée et la pratique ? Quels en sont les présupposés ? Quelles en sont les modalités d'action associées ?

1) L'innovation au cœur du référentiel de l'économie de la connaissance...

En tant que cadre théorique, l'idée d'économie de la connaissance a été popularisée par l'OCDE en 1996 à travers son rapport intitulé *L'Économie fondée sur le savoir* [OCDE, 1996]. Ce rapport s'inscrivait lui-même dans le prolongement de nombreuses réflexions et de nombreux travaux à caractère politique ou scientifique, à commencer par le rapport remis par Vannevar Bush en 1945 au président Roosevelt intitulé *Science : The Endless Frontier* (Bush, 1945), qui présentait la recherche scientifique comme le nouvel horizon de développement et le nouveau mythe mobilisateur pour les États-Unis. D'autres notions suivirent, dont on peut aisément trouver des échos dans l'idée d'économie de la connaissance et dont on peut mentionner les plus connues : la « société post-industrielle », principalement développée par des sociologues tels que Daniel Bell (1976) ou Alain Touraine en France (1969) ; la « troisième révolution industrielle », préférée par des économistes tels que Jeremy Rifkin (2008) ; la « société de l'information », associée à l'œuvre de Manuel Castells (1998) ; mais aussi les notions de « post-fordisme » ou de « post-modernisme », liées à des approches théoriques plus hétérodoxes voire délibérément critiques, telles que la théorie de la régulation (Boyer, 1986) ou celle des *Urban studies* (Harvey, 1989). Ces différentes notions ont en commun d'avoir servi, ou de servir, à désigner des dynamiques et des mécanismes de transformation du monde économique et social très généraux, d'ordre macroscopique. Cela explique en grande partie le succès d'audience qu'elles ont rencontré dans l'opinion publique, par les médias, mais aussi plus directement auprès de bon nombre d'institutions gouvernementales qui peuvent solliciter les services de conseil spécialisés des auteurs les plus reconnus.

La formulation du thème de l'économie de la connaissance est également à considérer comme le résultat d'une démarche résolue de réflexion conduite par l'OCDE elle-même⁵. Cette organisation a en effet produit depuis les années 1960 une succession de groupes de travail et de rapports qui ont progressivement forgé les concepts et les catégories statistiques qui servent aujourd'hui de référence, tant pour recueillir que pour traiter et présenter les données les plus couramment utilisées dans les discours relatifs à l'économie de la connaissance. On présentera ultérieurement plus en détail ce rôle de l'OCDE (cf. chapitre 2), mais on peut d'ores et déjà mentionner sa contribution dans l'élaboration de la statistique publique de la science et de la technologie (par le biais des manuels de Frascati puis d'Oslo), dans la publication régulière d'études comparatives des politiques de recherche et d'innovation menées par les États membres de l'organisation (en particulier dans la série de rapports intitulés *Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie*), dans le développement de la théorie des systèmes d'innovation (nationaux, régionaux ou sectoriels) ainsi que dans la diffusion de concepts tels que ceux d' « accumulation immatérielle », de « capital intangible », d'« activités intensives en connaissance » ou encore d'« entreprises innovantes ».

L'implication de l'OCDE dans la production du discours sur l'économie de la connaissance permet de saisir et de souligner le fait que ce discours fournit un cadre théorique orienté politiquement. En tant qu'organisation intergouvernementale, l'OCDE n'a pas seulement vocation à contribuer à des productions d'ordre théorique, elle a aussi vocation à œuvrer à la réalisation d'objectifs pratiques, économiques mais aussi géopolitiques. A un premier niveau, en effet, l'institutionnalisation du thème de l'économie de la connaissance est une manière de stimuler le renouveau des politiques économiques des pays membres de l'OCDE, en organisant leur concurrence autour d'enjeux macroéconomiques particuliers. Mais, à un deuxième niveau, on ne peut ignorer le fait que cette mise en concurrence s'ordonne à une logique de puissance des États membres. Le rapport de 1996 sur l'économie fondée sur le savoir a été publié dans un contexte marqué par la prise en considération accrue des conséquences de la mondialisation en termes d'émergence de nouvelles puissances (les

⁵ Pour une première présentation mêlant aspects factuels et enjeux théoriques, sur une période allant de l'après Seconde guerre mondiale à la fin des années 1970, voir notamment Le Roux M. et Ramunni G., « L'OCDE et les politiques scientifiques. Entretien avec Jean-Jacques Salomon », *La revue pour l'histoire du CNRS* [En ligne], 2000/3, mis en ligne le 20 juin 2007, consulté le 12 novembre 2015. URL: <http://histoire-cnrs.revues.org/2952>.

BRICS) et, corrélativement, de risque de déclassement économique et géopolitique pour les principaux pays membres de l'OCDE. C'est dans ce contexte, comme le relève Philippe Larédo, que « la connaissance est aujourd'hui présentée comme le facteur central de la dynamique productive de nos économies développées : c'est notre avantage dans le mouvement de globalisation qui les transforme » (Larédo, 2006, p.369). Mais en quoi, précisément, est-on amené à considérer la connaissance comme un avantage pour les économies développées ?

Des réponses à cette question ont précisément été fournies aux tenants de l'économie de la connaissance par les théories de la « nouvelle économie géographique » et des travaux sur les *clusters*⁶. Centrées sur l'analyse des choix de localisation des entreprises, ces théories avancent la thèse que la mondialisation, en abaissant les barrières à l'échange, n'a pas pour conséquence directe une réduction des disparités économiques entre territoires, et même qu'elle tend au contraire, dans un contexte de baisse concomitante des coûts de transports, à renforcer les logiques de polarisation spatiale de la croissance économique. Autrement dit, cette grille d'analyse contribue à considérer que les mutations économiques en cours offrent une opportunité aux pays développés pour réaffirmer leur domination économique et pour se prémunir des phénomènes de délocalisation industrielle. Cela suppose néanmoins qu'ils veillent à ce que l'agglomération des activités sur leurs territoires génèrent davantage d'externalités positives (telles que la diffusion des technologies, des compétences et des connaissances) que négatives (telles que les coûts sociaux ou environnementaux). Les travaux sur les *clusters*, dont la particularité tient dans le fait de focaliser l'attention sur les externalités en termes de connaissances et de technologies, ont ainsi suscité un vif engouement auprès de nombreuses institutions gouvernementales.

⁶ Nous reviendrons ultérieurement et plus en détail sur ces théories (chapitre 1). Précisons néanmoins que l'idée de « nouvelle économie géographique » renvoie en particulier aux travaux académiques de Paul Krugman, tandis que celle de *cluster* renvoie autant à une vaste littérature académique qu'à un vaste ensemble d'interventions de pouvoirs publics. Le terme de *cluster* (grappe en français) désigne des formes d'organisation territoriale des activités économiques, souvent, mais pas exclusivement, à haut contenu technologique. Afin de distinguer cette réalité socio-économique des interventions des pouvoirs publics, la notion de « *cluster policies* » (« politique de clusters ») est souvent utilisée, voir Sölvell et al. (2003) ou Borrás et Tsagdis (2008).

2) ...et d'une action publique revisitée : polycentrisme, gouvernance multi-niveaux et *soft law*

Dans le contexte politique propre à l'Union européenne, l'adoption d'une stratégie faisant explicitement référence à l'idée d'économie de la connaissance s'est accompagnée de l'instauration de nouvelles modalités d'organisation et de pilotage de l'action publique. La stratégie de Lisbonne a ainsi inauguré les principes d'une nouvelle méthode d'action baptisée « méthode ouverte de coordination » (MOC) [Conseil européen, *op.cit.*]. Dispositif conçu spécialement pour favoriser la mise en œuvre des objectifs stratégiques européens dans chacun des pays membres, cette méthode consistait notamment à les traduire en objectifs concrets, adaptés à la situation de chacun des pays, mais définis à l'aide d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs communs⁷. Le caractère « ouvert » de cette méthode de coordination résidait dans le fait que le pilotage et le suivi de la stratégie étaient essentiellement effectués par la publication régulière d'indicateurs afin de stimuler, par le *benchmarking*, l'ensemble des acteurs concernés. Cette modalité de mise en œuvre a été révisée avec l'adoption de la nouvelle stratégie « Europe 2020 » : si le principe du recours au *benchmarking* et aux indicateurs n'a pas été remis en cause, l'intégration des objectifs européens par chacun des États est dorénavant également recherchée par le biais de la procédure formelle dite du « semestre européen », par laquelle les États membres soumettent leurs budgets annuels au contrôle de la Commission européenne.

Ces dispositifs communautaires ne constituent toutefois qu'un aspect limité des modes opératoires par lesquels les enjeux de l'économie de la connaissance sont traduits dans l'action publique. Ils n'interviennent en effet, pour l'essentiel, qu'au niveau des relations entre les institutions européennes et les États nationaux, et ils ne sont à ce titre qu'un des aspects des mutations de l'action publique engagées depuis une vingtaine d'années en Europe. Sans revenir ici dans le détail sur l'état de la réflexion concernant la « *polity* européenne »⁸ et les différentes tentatives pour qualifier cet « objet politique non identifié »⁹ qu'est l'Europe

⁷ Pour une présentation de la « méthode ouverte de coordination » en tant qu'instrument d'action publique, voir Dehousse, 2005.

⁸ On entend par « *polity* européenne » l'idée de système politico-institutionnel européen, appréhendé en tant que tel et de façon relativement indépendante tant de la *politics* (les mobilisations sociales et la concurrence entre partis politiques) que des *policies* (les politiques publiques), européennes et nationales.

⁹ Selon la formule bien connue de Jacques Delors.

(coopération ou fédération d'États, jeu à deux niveaux, inter-gouvernementalisme libéral, État régulateur, gouvernance multi-niveaux, État région...), il convient d'en souligner deux caractéristiques généralement reconnues et nécessaires pour appréhender la dimension territoriale de l'action publique.

La première de ces caractéristiques réside dans le constat de la perte de la centralité de l'État dans la structuration de l'ordre politique et dans les processus de pilotage de l'action publique. L'État a en effet perdu une bonne part de son monopole de contrainte légitime en raison de l'effet combiné d'au moins trois types de dynamiques : les dynamiques européennes de construction du marché unique (par la liberté de circulation des capitaux, la libéralisation de la plupart des secteurs d'activités, et le transfert de compétences de la politique monétaire à la BCE), les dynamiques de décentralisation internes à chaque État (instaurant le transfert ou le partage de la plupart de ses compétences sectorielles avec des institutions gouvernementales infra-nationales, anciennes ou nouvellement créées), ainsi que les dynamiques de mobilisation des acteurs non-gouvernementaux (entreprises, associations, groupes d'intérêts, réseaux...) par lesquelles ces derniers parviennent à jouer un rôle accru dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique. À des situations d'action publique caractérisées par le monopole de l'État se sont ainsi substituées des situations conditionnées par une forte interdépendance entre acteurs, à tel point qu'elles sont parfois qualifiées d'acentriques. On préférera parler pour notre part d'action publique polycentrique, et de situations à « hiérarchies enchevêtrées » (Lascoumes et Le Galès, 2007, p.7), considérant que la réalité des interdépendances n'élude pas pour autant les inégalités de position des acteurs (en termes de compétences, mais aussi de ressources, de répertoires d'action et de capacité de mobilisation).

La deuxième caractéristique concerne quant à elle plus directement les nouvelles modalités de production collective de l'action publique. Celles-ci sont souvent synthétisées sous la notion de gouvernance, afin de signifier que la perte de centralité de l'État implique que la coordination des acteurs et de leurs activités soit dorénavant moins recherchée par des pratiques caractéristiques de rapports de domination, que par des pratiques plus horizontales de négociation. Les gouvernements conformeraient leur pratique du pouvoir aux exigences de la gouvernance en agissant davantage *soft law*, en intervenant moins systématiquement qu'auparavant par l'édiction de règles et le contrôle de leur application, et davantage par des mécanismes de mobilisation (incitations fiscales ou financières) et de régulation (circulation

d'informations, dispositifs contractuels, pratiques d'évaluation). Dans cette optique, l'État n'est pas conçu comme retiré, mais comme recomposé : il « se démultiplie » en « un ensemble de pôles administratifs ou territoriaux différents dont les relations sont négociées, contractuelles, réglées par le droit » (Desrosières, 2003, p.218). Afin de focaliser l'attention sur la dimension territoriale de ces mutations de l'action publique, le concept de « gouvernance multi-niveaux » (Hooghe et Marks, 2001) s'est lui-même diffusé. Cela a permis de souligner l'effacement des relations de type centre-périphérie entre État, central ou fédéral, et institutions gouvernementales infra-nationales. L'emploi de ce concept ne doit néanmoins pas faire perdre de vue que la production et la mise en œuvre de politiques publiques ne s'organisent pas seulement dans le cadre de relations verticales (ascendantes et descendantes) entre différents niveaux de gouvernements, dans la mesure où l'organisation polycentrique de l'action publique implique que les logiques du pluralisme décisionnel traversent l'ensemble des échelles territoriales. Cela est particulièrement important à prendre en compte dans le domaine des politiques de recherche et d'innovation, dans la mesure où les compétences partagées par l'État central avec les institutions régionales concernent moins la recherche publique en tant que telle que la recherche industrielle, autrement dit les coopérations entre acteurs publics et privés de la production et de la valorisation économique des connaissances.

II - Comprendre la gouvernance territoriale de l'innovation : problématique et positionnement de la recherche

Le thème de cette thèse étant posé, il convient à présent d'en préciser l'objet : la recherche ne portera donc pas en tant que telle sur le référentiel de la connaissance ou sur les logiques et enjeux de la construction européenne, mais sur l'action conduite et observable au niveau infra-national pour traiter les enjeux du développement de l'innovation. Autrement dit, cette recherche propose d'enquêter et d'analyser l'innovation en tant qu'objet d'action publique, c'est-à-dire en tant qu'elle est perçue et traitée par des acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux comme un enjeu social digne d'une mobilisation et d'un traitement collectif et spécifique de leur part dans un périmètre infra-national.

On détaillera ultérieurement plus en détail les axes de questionnement de cette problématique de la gouvernance territoriale de l'innovation. Il s'agit pour le moment d'en

préciser les contours, à commencer par expliciter le positionnement disciplinaire et épistémologique sur lequel elle se fonde.

1) Approche sociologique de l'action publique et de la gouvernance

En tant que problématique, la gouvernance territoriale de l'innovation s'inscrit pleinement dans le champ de la sociologie de l'action publique, aujourd'hui clairement identifié en France comme une perspective de recherche à la croisée de la science politique et de la sociologie. Rappeler le positionnement épistémologique de ce champ de recherche permet de restituer sa cohérence à une définition sociologique de l'action publique.

L'action publique peut être considérée comme un objet scientifique à part entière, au même titre que le sont le fait social dans une approche durkheimienne, l'activité sociale dans une approche wébérienne ou encore les interactions sociales dans une approche beckerienne. Raisonner en termes d'action publique consiste à étudier les phénomènes sociaux en tant qu'ils sont perçus comme un problème dont le traitement implique, d'une manière ou d'une autre, des acteurs gouvernementaux, et qu'il manifeste ainsi la manière dont se construisent les rapports entre la sphère politique et la société. La sociologie de l'action publique propose ainsi de porter un regard particulier sur le pouvoir politique qui justifie de nourrir la démarche de recherche des apports conjoints de la science politique et de la sociologie. Sylvie Biarez a ainsi souligné que « G. Balandier définit le pouvoir politique comme résultant, pour toute société, de la nécessité de lutter contre l'entropie qui la menace. En réalité, ce pouvoir, en dépit de sa propre organisation, ne peut être isolé de la société et de sa dynamique. La tendance à séparer la science politique de l'étude de la société est une démarche qui permet au politique de se constituer en science autonome. Cependant, elle peut être préjudiciable, dans la mesure où elle tend à ignorer les interactions qui régissent ces phénomènes. Sans aucun doute, bien des causes, des événements sont extra-politiques. Donc, pour qu'il y ait science, il faut qu'il y ait reconnaissance des faits qui les conditionnent. [...] Comme l'indique J. Lagroye, la question de la légitimation ne peut éluder la question des rapports entre groupes sociaux, de leurs formes dominantes et des procédés d'intériorisation des contraintes » (Biarez, 1989, p.8). Dans la mesure où l'étude de l'action publique consiste à étudier les rapports politique / société, elle conduit nécessairement à faire dialoguer les répertoires théoriques propres à la science politique et à la sociologie.

Il semble important de relever que ce positionnement transdisciplinaire a toutefois pour conséquence immédiate de réactiver une tension propre à la discipline sociologique elle-même, pour autant qu'elle se donne pour objectif d'étudier l'action. Comme l'a souligné Patrice Duran, « la sociologie a longtemps été partagée entre l'étude de l'ordre et celle du changement. Une telle dichotomie se comprend aisément, et il peut être parfaitement légitime de mettre l'accent sur telle ou telle dimension. Au fond l'analyse de l'action a plutôt participé d'une sociologie du changement. Pourtant une telle attitude nous paraît dommageable parce qu'elle conduit à une lecture et à une interprétation restrictives des conduites sociales. L'action conjugue en permanence ordre et changement. La sociologie de l'action, en cela, n'est ni une sociologie de l'ordre, ni une sociologie du changement, elle est nécessairement les deux » (Duran, 1999, p.66). Or si la sociologie de l'action est tout autant portée à s'intéresser à l'ordre qu'au changement, cela tient au fait que « la sociologie de l'action est une sociologie de l'acteur ». Et que « l'acteur n'existe (pour la sociologie de l'action) qu'en tant qu'il est confronté à des problèmes qu'il tente de résoudre » (*ibid.*). Cette précision théorique est fondamentale pour l'étude de l'action publique, dans la mesure où elle permet de rappeler qu'en tant que sociologie de l'action, le questionnement qu'elle a vocation à développer consiste d'une part à porter une attention particulière aux acteurs, et, d'autre part, à ne réserver le concept d'acteur qu'à des individus ou des groupes d'individus (gouvernementaux ou non) interpellés par un problème et mobilisés pour le traiter.

Il convient à ce titre de relever qu'une des singularités de la sociologie de l'action publique est de prendre ses distances avec la coupure ontologique, sinon fonctionnelle, opérée dans le langage courant entre « acteurs politiques » et « acteurs sociaux », et d'être davantage travaillée par une tension entre logiques d'action institutionnelle et formelle d'un côté, et logiques d'action spontanée et informelle de l'autre. La sociologie de l'action publique s'inspire à ce titre de la sociologie de l'action organisée dans la mesure où, comme l'a écrit E. Friedberg, « considérer l'organisation comme un produit de l'action collective des hommes et comme relevant donc du registre de l'action collective était, il n'y a pas très longtemps, totalement inhabituel et pouvait même paraître comme parfaitement incongru. L'organisation était assimilée à l'ordre institutionnel qui lui-même était considéré comme le contraire du monde dans lequel se déployait l'action collective. (...) D'un côté on [trouvait] le champ de l'organisation, c'est-à-dire d'un ordre voulu et imposé, qui repose sur un ensemble de structures clairement délimitées, stables, fixes et formalisées, et qui représente la permanence

et la reproduction à l'identique, de l'autre le champ de l'action collective, c'est-à-dire d'un mouvement d'essence spontanée, aux frontières incertaines et avec des structures fluides, émergentes et informelles, d'un mouvement qui représente le devenir, le surgissement du nouveau et l'historicité » (Friedberg, 1993, p.225). Or, « cette dichotomie beaucoup trop facile ne résiste pas à un examen un tant soit peu sérieux. (...) Il est donc temps de dépasser cette opposition trop simpliste et réificatrice en déconstruisant les notions comme organisation, acteur collectif, mouvement social, qui, de part et d'autre, sont trop facilement acceptées comme naturelles » (*ibid.*, p.226). Cette position a été plus récemment reformulée par Christine Musselin (2005), selon laquelle l'étude de l'action publique est traversée par une tension entre un raisonnement *top-down* (plutôt dans la filiation de la science politique) qui donne un rôle prééminent à l'État et aux gouvernants dans l'organisation et le pilotage de la société, et un raisonnement *bottom-up* (plutôt dans la filiation sociologique) qui accorde davantage d'importance aux interactions, aux modes d'échanges et aux mécanismes de coordination et d'agrégation entre acteurs individuels et collectifs.

L'usage de la notion de gouvernance répond justement à l'intention de combiner ces deux manières d'envisager l'action publique, dans la mesure où, pour Jean Leca, la gouvernance désigne une forme de pouvoir politique tenant dans « l'interaction d'une pluralité d'acteurs « gouvernants » qui ne sont pas tous étatiques ni même publics » (Leca, 1996). Dans la perspective de la sociologie de l'action publique, Patrick Le Galès invite à différencier les notions de gouvernement et de gouvernance, considérant que celle de gouvernement était adaptée à elle seule pour rendre compte d'une situation où « l'État, et plus précisément une partie spécialisée, le gouvernement central, était en charge, d'une part, de la direction de la société et, d'autre part, de l'agrégation des différents intérêts pour la définition de l'intérêt général » (Le Galès, 2004, p.300), tandis que celle de gouvernance désigne « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement » (*ibid.*). Cette définition la rend davantage apte à rendre compte d'une situation marquée par les phénomènes de « différenciation interne des États, d'europanisation et de globalisation » (*ibid.*). Mais quel intérêt présente-t-elle plus particulièrement au regard des situations d'action publique infranationales liées aux enjeux de l'innovation ?

2) La gouvernance territoriale de l'innovation : interpréter les usages infranationaux du référentiel de l'économie de la connaissance

Les mutations de l'action publique et le développement de son étude sociologique ont amplement contribué à reconsidérer la territorialité politique et le concept de territoire en science politique. Bertrand Badie évoquait dès 1995 *La fin des territoires* (Badie, 1995), mais l'extinction territoriale dont il parlait concernait alors la forme spécifique de territorialité politique correspondant à la souveraineté territoriale, attachée au monopole étatique sur un espace national. Ce constat tient au fait, comme le rappelle Mickael Keating, que « durant l'essentiel du XXe siècle, le paradigme dominant pour la compréhension du territoire et de la politique a été fourni par les théories de l'intégration et de l'assimilation nationales, étroitement associées à une vision particulière de la société » (Keating, 2008, p.60, notre traduction) : « on les a considérées comme se substituant aux anciens rôles sociaux, normes et formes de communauté, par le biais d'une nouvelle division du travail telle que les divisions territoriales céderaient le pas aux divisions fonctionnelles » (*ibid.*). En revanche, ajoute-t-il, « au cours des dernières années, la science politique a été saisie par une tendance à insister sur le fait que le monde a radicalement changé et que nous avons, dès lors, besoin de nouveaux concepts pour le comprendre. Cette tendance s'est souvent accompagnée d'une vision assez simplifiée et stylisée du monde tel qu'il était avant, afin d'en souligner le contraste. La *territorial politics* n'a pas été à l'abri, avec une explosion de travaux sur la gouvernance multi-niveaux, le *spatial scaling*, le régime post-Westphalien, le post-nationalisme, la fin des territoires ou le monde sans frontières » (*ibid.*, p.63). Face à une telle profusion conceptuelle liée à la multitude de points de vue possibles sur les pratiques politiques, il convient dès lors d'explicitier le point de vue que nous proposons de porter sur la territorialité politique et l'usage que nous faisons du terme de territoire.

On s'inscrira à cet égard dans le prolongement de la littérature portant sur le néo-régionalisme, particulièrement adapté pour prendre en compte l'évolution de la territorialité politique à un niveau infra-national. Comme le résume Alistair Cole, «le néo-régionalisme affirme que la construction des régions a évolué de manière conséquente depuis les années 1960 » (Cole, 2007, p.99-100) : « Dans les années 1960, les "régions" furent d'abord des services déconcentrés mis en opération par l'État afin de gérer à distance le développement économique ou des infrastructures. Gouverner à distance par les services déconcentrés ou par

des agences territorialisées fut une stratégie entreprise par l'État, en France ou au Royaume-Uni, afin de pallier les défaillances d'une gestion trop centralisée, tout en imposant une vision étatique. Cette régionalisation technocratique laissait peu de place pour les identités culturelles, linguistiques ou politiques des régions » (*ibid.*). En revanche, « à partir du début des années 1990, la 'question régionale' fut discutée dans des termes différents » : « les politiques d'aménagement du territoire venues d'en haut, typiques des années 1960, avaient cédé la place à des expériences de développement régional endogène, portées par des régions-acteurs (voire des réseaux d'acteurs territoriaux), dotées d'une capacité d'innovation et d'apprentissage » (*ibid.*). La distinction opérée entre régionalisme et néo-régionalisme présente l'intérêt d'appréhender l'évolution du statut politique du territoire dans des situations infra-nationales : tandis que le « vieux régionalisme » correspond à un type de rapport prescrit au territoire, lié à une « régionalisation technocratique », la littérature sur le néo-régionalisme met quant à elle en exergue un type de rapport vécu et voulu au territoire, en s'intéressant aux « expériences de développement régional endogène ».

Cette conception renouvelée du régionalisme politique, en tant qu'elle s'appuie sur le constat des dynamiques de recomposition de l'État, donne tout son sens à l'application de la notion de gouvernance pour étudier la territorialité politique. Parler de « gouvernance territoriale » consiste en premier lieu à prendre en compte la complexification du concept politique de territoire : si, en contexte de gouvernement, il est généralement employé comme synonyme de territoire national, afin de désigner un périmètre légitime d'exercice de l'autorité en vue de l'intérêt général de la nation, il tend également à désigner, en contexte de gouvernance, bien que de manière non exclusive, des territoires infra-nationaux correspondant à des espaces d'interdépendances sociales et politiques perçus et construits comme des périmètres pertinents pour construire un intérêt collectif.

En ce sens, la gouvernance territoriale peut-être définie comme « l'ensemble des situations de coopération entre autorités publiques, acteurs privés, associations, porteurs de projet et citoyens, qui ne sont pas totalement ordonnées par la hiérarchie et qui correspondent à la construction, à la gestion ou à la représentation de territoires auprès de ceux qui y habitent et envers l'environnement extérieur » (Pasquier et al., 2007, p.5). Mais cette définition, nécessairement générale, ne rend pas compte en elle-même de la diversité des situations infra-nationales et des pratiques situées de la gouvernance territoriale de l'innovation. Comme le soulignent Pasquier, Simoulin et Weisbein (*ibid.*, p.269-287), ces pratiques peuvent varier du

« dur » au « mou », selon qu'elles seront dans les faits plus ou moins structurées par les logiques hiérarchiques, que celles-ci s'exerceront entre niveaux de gouvernement (État central et gouvernements infra-nationaux) ou plus largement entre acteurs gouvernementaux et acteurs sociaux. À ce titre, chercher à comprendre la gouvernance territoriale de manière située, en enquêtant sur des contextes d'action publique particuliers, nécessite d'adopter une démarche pragmatique, attentive à la diversité des pratiques infra-nationales de gouvernance.

Définir la gouvernance territoriale de l'innovation comme objet de recherche répond précisément à cette intention d'observer et d'analyser de manière située les pratiques de gouvernance. Précisons qu'il s'agit dès lors moins d'adopter et de proposer « la définition théorique » (*ibid.*), univoque et légitime, de ce qu'il convient de subsumer sous l'expression de « gouvernance territoriale de l'innovation », mais, davantage, de rendre compte de la diversité des modes d'action publique observables à une échelle infra-nationale pour traiter les enjeux du développement de l'innovation. En ce sens, l'objet de cette thèse consiste à concevoir et à mettre à l'épreuve un cadre théorique permettant d'interpréter les usages territoriaux du référentiel de la connaissance, en ce qu'il concerne plus spécifiquement l'innovation. Sans présenter ici dans le détail ce cadre théorique, il convient néanmoins d'évoquer deux conséquences directes de la problématique de la gouvernance territoriale de l'innovation sur la délimitation du sujet de cette thèse.

La première conséquence concerne ce qu'il y a lieu d'entendre par gouvernance de l'innovation. En cohérence avec l'approche pragmatique précédemment évoquée de la gouvernance territoriale, l'innovation, en tant qu'enjeu d'action publique, renverra à un ensemble très varié d'initiatives et d'aides en faveur de l'innovation. On peut schématiquement appliquer la distinction entre une conception « dure » et une conception « molle » de la gouvernance pour effectuer un partage entre, d'un côté des « politiques de recherche et d'innovation » appréhendables sur la base d'une lecture *top-down* (crédits d'impôts, subventions directes, dispositifs incitatifs pour rapprocher recherche publique et recherche privée, aides à la formation de consortiums, aides à la création de start-ups...) et, d'un autre côté, des pratiques moins programmées et plus informelles de développement de l'innovation renvoyant davantage à une lecture de type *bottom-up* (telles que les initiatives portées par des acteurs, groupes ou réseaux locaux pour développer localement l'innovation, ou les priorités territorialement attachées par les acteurs gouvernementaux et/ou gouvernementaux aux enjeux de l'innovation, ...). Cela dit, cette classification n'est pas de

nature à rendre compte en elle-même de la diversité des pratiques de gouvernance territoriale de l'innovation : elle permet simplement de fournir une idée de la variété des aspects qu'elles peuvent prendre.

La deuxième conséquence concerne plus directement le positionnement de notre recherche en termes d'échelle territoriale d'enquête et d'analyse. Il convient en premier lieu de souligner que la labilité propre au terme de territoire conduit moins à se fixer sur une seule échelle d'action publique qu'à se positionner par rapport aux dynamiques et enjeux de changement d'échelles. Dans le cas de l'innovation, comme on le précisera ultérieurement, deux mouvements méritent à ce titre d'être particulièrement pris en compte : la régionalisation des politiques de recherche et d'innovation et la dynamique métropolitaine. Cette double dynamique territoriale peut, quant à elle, être rapportée à la distinction précédemment évoquée entre « vieux régionalisme » et néo-régionalisme. Mais, là aussi, une telle distinction schématique ne peut, au mieux, que servir de repère pour appréhender les pratiques situées de gouvernance territoriale d'innovation, lesquelles conduisent plus largement à interroger comment l'articulation entre ces deux échelles d'action publique est conçue et gérée de manière spécifique à chaque contexte.

III - Délimitation du terrain et dispositif d'enquête

Il convient tout d'abord d'explicitier les raisons du recours à la méthode comparative en tant que telle. Dans le cas de cette thèse, qui a été initialement financée par le Conseil régional d'Ile-de-France, ces raisons sont directement liées aux critères que cette institution a adoptés en 2009 pour attribuer des allocations doctorales portant sur l'action publique régionale. On présentera sur cette base le procédé et les raisons ayant conduit à choisir de comparer l'Ile-de-France et la Lombardie, puis le dispositif d'enquête qui a été adopté pour conduire la comparaison.

1) Démarche comparative et choix des cas

En publiant un appel à projet sur le thème « Action publique régionale et institutions : perspectives historique, européenne et comparative », le Conseil régional d'Ile-de-France

conditionnait son soutien financier à la réalisation d'une comparaison entre régions¹⁰ européennes, sans préciser de nombre minimal de régions à considérer, ni de type privilégié de méthode comparative. Cette orientation comparative de l'appel à projets répondait autant, voire plus, à un souhait de cette institution de solliciter des études distanciées sur son territoire et sur ses actions que de favoriser l'insertion de jeunes chercheurs franciliens en sciences humaines et sociales dans des espaces d'échanges internationaux. Sans prédisposition ni compétence particulière pour conduire une démarche comparative, on a appréhendé la dimension comparative comme une contrainte avec laquelle jouer. Autrement dit, le recours à la méthode comparative correspondait initialement à un « effet de commande » explicite de l'appel à projets.

Le choix du nombre et de l'identité des régions à comparer restait en revanche entièrement ouvert, avec pour corollaire celle du type de pratique comparative à privilégier. Compte tenu du positionnement de la recherche consistant à étudier l'action publique régionale sur la base d'une problématique de la gouvernance territoriale nécessitant de rendre compte de la spécificité de différents contextes d'action, le choix a rapidement été fait de réduire le nombre de cas régionaux à deux, trois ou quatre. L'intention était ainsi de faire une comparaison binationale, avec une ou deux régions par pays.

Le choix de porter la comparaison entre des cas français et des cas italiens a été quant à lui motivé par trois raisons principales. La première, d'ordre politico-institutionnel, tenait à la similitude des trajectoires de régionalisation observables dans les deux pays, l'un et l'autre étant caractérisés par des États traditionnellement unitaires mais engagés depuis la fin des années 1970 dans des processus de décentralisation et de régionalisation. Ces caractéristiques communes permettaient de fournir des points de comparaison a priori intéressants, notamment pour aborder la dimension multi-niveaux de la problématique de la gouvernance territoriale. Si les trajectoires de régionalisation pouvaient être posées comme similaires, on prévoyait en revanche de faire apparaître leur singularité tant en termes de rythme que d'intensité.

Deuxièmement, le cas des régions italiennes était perçu comme l'occasion de réactiver d'anciennes réflexions comparatives conduites dans le domaine de l'action économique sur la base des travaux italiens sur les districts industriels, mais en les inscrivant dans une

¹⁰ Nous précisons que nous utilisons pour notre part « Région » pour désigner l'institution régionale, et « région » pour désigner l'espace régional.

perspective plus contemporaine et en centrant l'analyse sur les acteurs et les enjeux de l'innovation et plus largement de l'économie de la connaissance. Cet aspect de la démarche comparative était alors envisagé comme une stratégie de recherche adaptée à l'intention de ne pas réduire l'étude de la gouvernance territoriale à la seule gouvernance multi-niveaux, autrement dit à une conception « dure » de la gouvernance, trop focalisée sur l'intervention des acteurs gouvernementaux et sur les politiques publiques.

Une troisième raison était, quant à elle, d'ordre linguistique. Dans la mesure où nous nous orientions vers une comparaison par cas privilégiant le recueil et le traitement de données de type qualitatif, il semblait indispensable de pouvoir accéder directement aux informations produites par les acteurs des régions étudiées et accessibles sur une grande diversité de supports écrits, voire de solliciter la production et la diffusion d'informations par la réalisation d'entretiens. La maîtrise de la seule langue anglaise semblait de ce point de vue insuffisante, mais l'italien apparaissait en revanche comme rapidement assimilable du moins pour un premier usage rudimentaire et privilégiant le passage par l'écrit. Cela dit, l'absence de maîtrise initiale de l'italien conduisait à réduire au minimum le nombre de régions à étudier, afin de ne pas démultiplier le travail de recueil et d'analyse d'informations. Le choix a ainsi été fait de conduire la comparaison franco-italienne à un couple de régions.

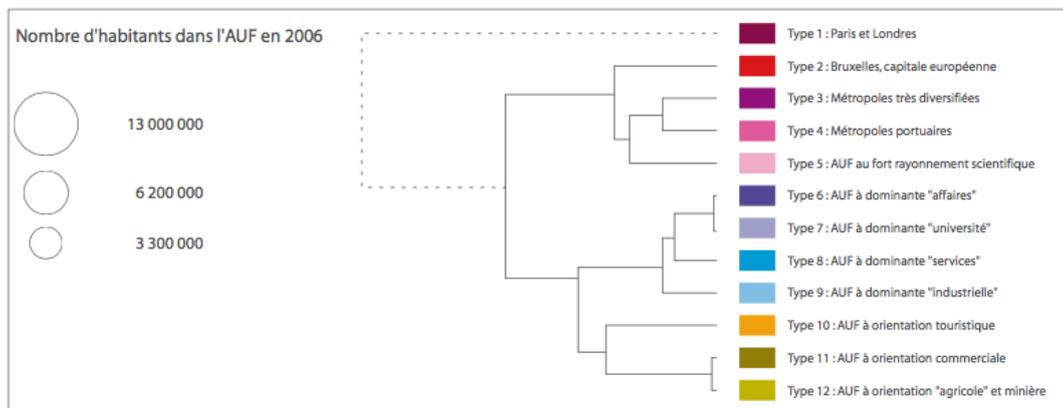
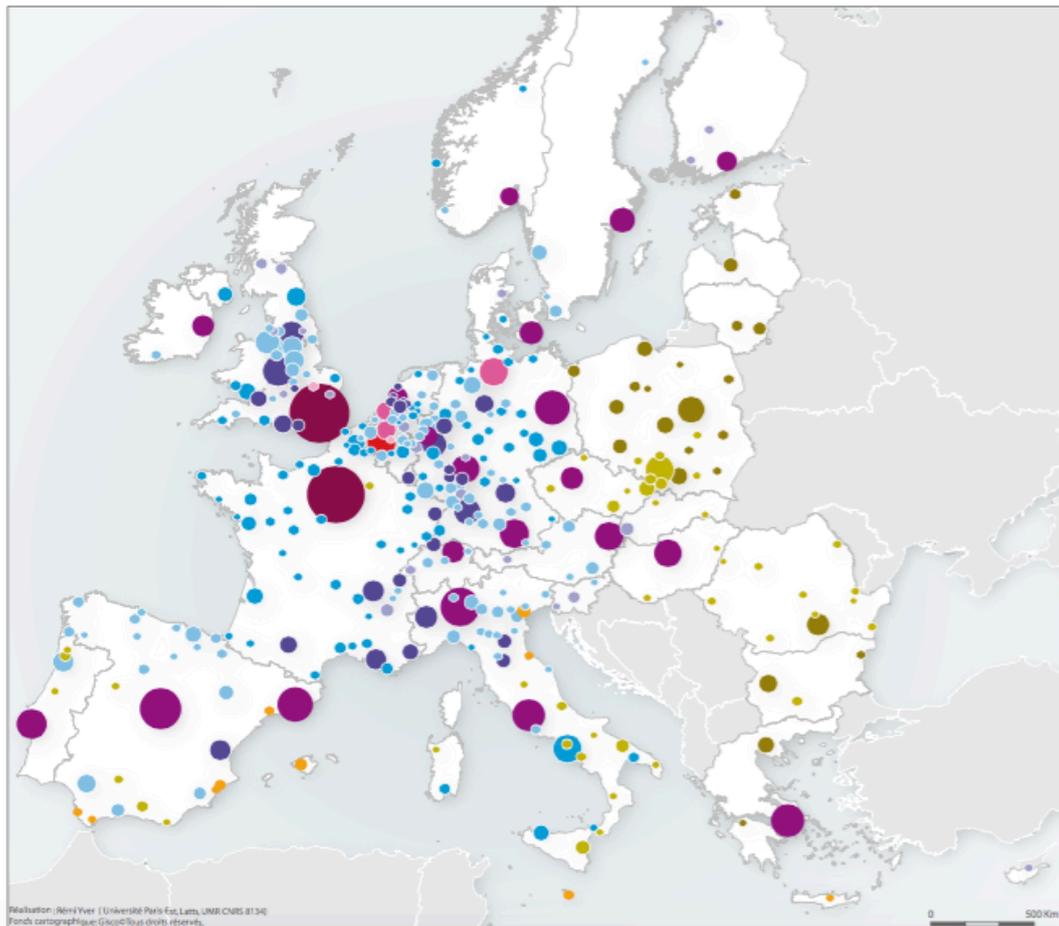
Mais quel couple de régions ? Notons, en premier lieu - il s'agit d'un troisième effet de commande propre à la construction de ce sujet de thèse - que l'idée de retenir une autre région française que l'Ile-de-France n'a été envisagée à aucun moment. Mais alors la manière dont se refermait le choix des cas régionaux confrontait mécaniquement au problème présumé de l'« incomparabilité » de l'Ile-de-France aux autres régions européennes, hormis la région de Londres. Afin de limiter au maximum cette difficulté dont on craignait qu'elle puisse nuire à l'intérêt, réel et perçu, de notre recherche, il a semblé important de retenir le cas de la Lombardie en raison de son caractère reconnu de pôle démographique et économique non seulement national mais aussi européen. Une étude récemment publiée par la DATAR¹¹ a proposé une typologie hiérarchique des « métropoles européennes » permettant de justifier ce choix : si cette étude confirme tant la position « majeure » et incomparable de Paris et de Londres au regard de leur poids démographique et de leur position favorable dans tous les grands réseaux d'échanges internationaux (économiques, touristiques, culturels, scientifiques,

¹¹ Halbert L. et al. (2012), « Quelles métropoles en Europe ? Analyse comparée. Synthèse », Travaux en ligne, n°111, Paris, DATAR.

politiques...), Milan se place en quatrième position en raison de son poids démographique et de son caractère plurispécialisé.

Typologie générale des métropoles européennes

(Source : Halbert L. et al., 2012)



Les 26 principales métropoles européennes classées selon leur type

(Source : DATAR, 2012)

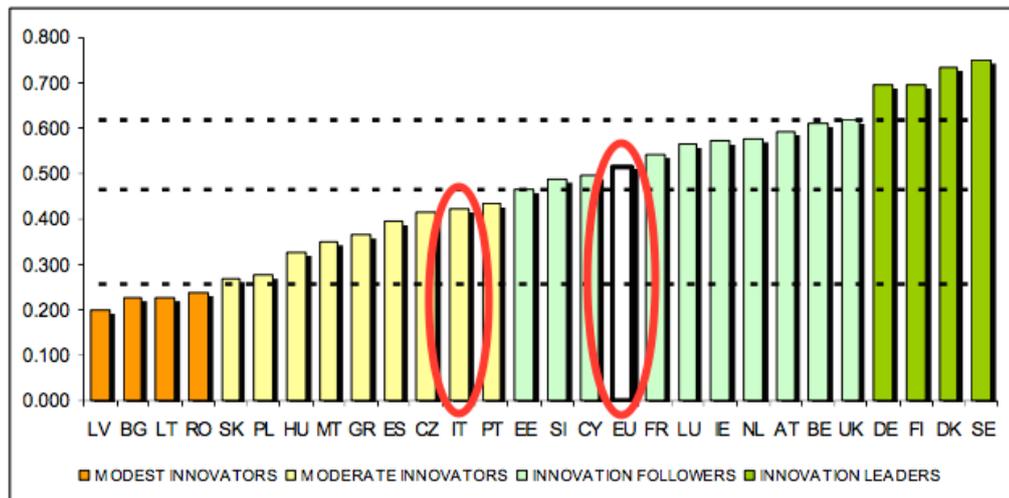
Aire urbaine fonctionnelle	Pays	Population de l'aire urbaine en 2006 (en million)	Type	Type de métropole
Londres	Royaume-Uni	12,97	1	Majeure
Paris	France	11,92	1	Majeure
Madrid	Espagne	6,19	3	Principale très diversifiée
Milan	Italie	5,43	3	Principale très diversifiée
Barcelone	Espagne	4,44	3	Principale très diversifiée
Berlin	Allemagne	4,39	3	Principale très diversifiée
Athènes	Grèce	3,98	3	Principale très diversifiée
Rome	Italie	3,77	3	Principale très diversifiée
Lisbonne	Portugal	3,25	3	Principale très diversifiée
Hambourg	Allemagne	3,12	4	Principale portuaire
Munich	Allemagne	3,03	3	Principale très diversifiée
Vienne	Autriche	2,91	3	Principale très diversifiée
Francfort	Allemagne	2,76	3	Principale très diversifiée
Budapest	Hongrie	2,76	3	Principale très diversifiée
Bruxelles	Belgique	2,71	2	« Capitale européenne »
Stockholm	Suède	2,25	3	Principale très diversifiée
Copenhague	Danemark	1,97	3	Principale très diversifiée
Prague	République Tchèque	1,79	3	Principale très diversifiée
Zürich	Suisse	1,73	3	Principale très diversifiée
Dublin	Irlande	1,66	3	Principale très diversifiée
Amsterdam	Pays-Bas	1,46	3	Principale très diversifiée
Helsinki	Finlande	1,44	3	Principale très diversifiée
Anvers	Belgique	1,39	4	Principale portuaire
Rotterdam	Pays-Bas	1,35	4	Principale portuaire
Düsseldorf	Allemagne	1,33	3	Principale très diversifiée
Oslo	Norvège	1,23	3	Principale très diversifiée

Il convient ici de souligner que, tout au long de la réalisation de cette thèse, la pertinence du couple Ile-de-France / Lombardie a continuellement été considérée comme quelque chose de non évident, et comme un questionnement travaillant de l'intérieur la conduite de la recherche. Cette mise en tension continue du choix des cas à comparer ne tenait d'ailleurs pas uniquement à la « question francilienne », mais aussi à la « question italienne »,

liée à la faiblesse notoire des investissements de l'État italien en matière de politiques scientifiques et technologiques. Le premier examen national réalisé par l'OCDE dans les années 1960 sur l'Italie avait déjà souligné « la part dérisoire de l'effort public de recherche-développement »¹². Depuis l'adoption de la stratégie de Lisbonne et la publication d'un tableau de bord européen annuel de l'innovation, cette caractéristique de l'économie italienne tend à apparaître dans son « indice de synthèse de l'innovation » (*Summary Innovation Index*)¹³, censé représenter sa capacité d'innovation : cet indice place l'Italie sous la moyenne des vingt-huit États membres de l'UE, et dans la catégorie des pays « modérément innovateurs ».

Position des pays de l'UE selon leur capacité d'innovation

(Source : Pro Inno Europe, 2011)



Il y a néanmoins lieu de considérer que le caractère non évident d'un couple ou d'un panel de cas à étudier constitue un aspect normal, et même un atout, pour conduire une recherche comparée. La finalité de l'exercice comparatif n'est pas en elle-même de retenir des cas les plus équivalents possibles afin de construire une comparaison la plus évidente en soi, mais plutôt de constituer un ensemble de cas ajusté à la problématique que l'on cherche à développer pour traiter un sujet. Or, et ce malgré des variations importantes entre leurs pays d'appartenance et entre elles-mêmes, l'Ile-de-France et la Lombardie sont des régions qui

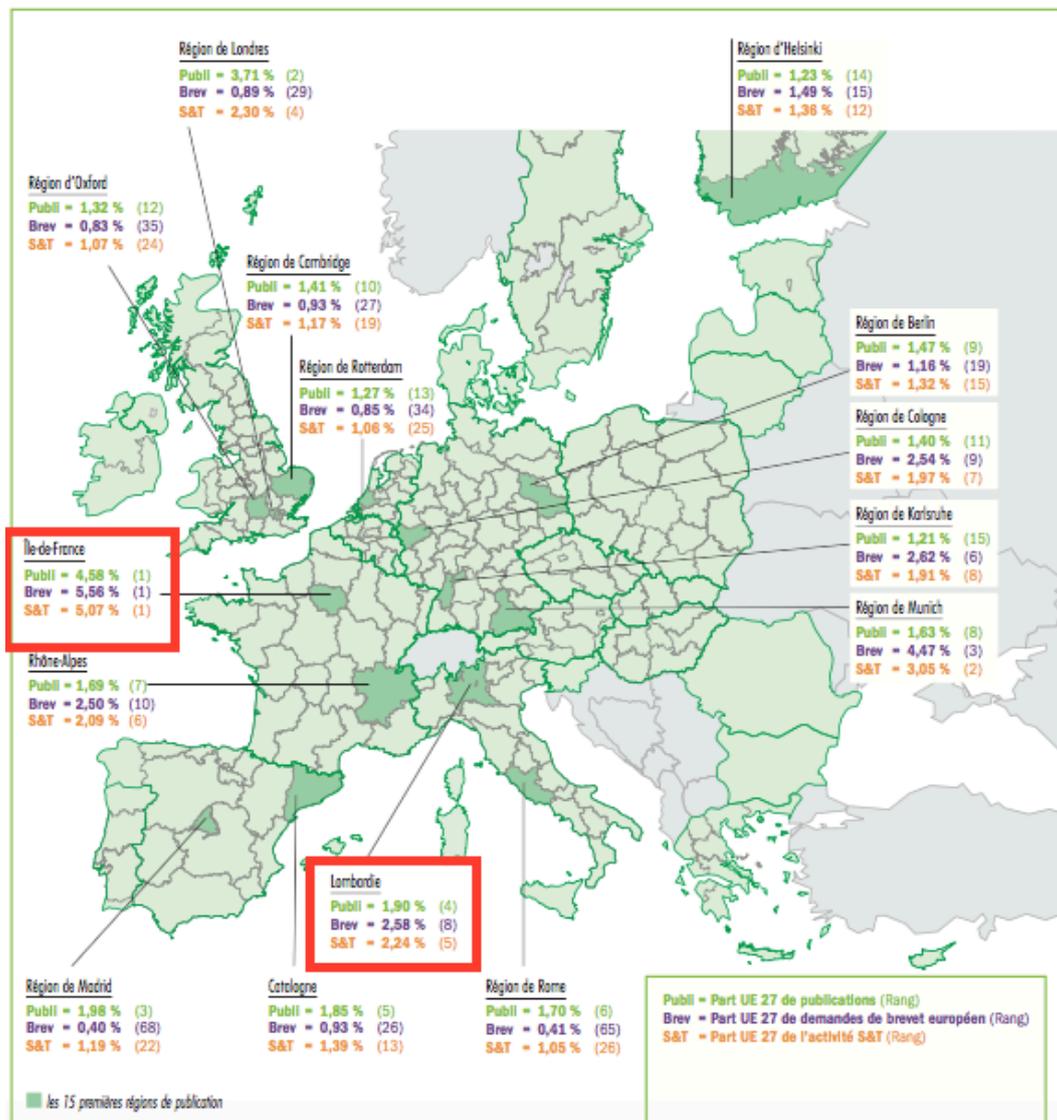
¹² Le Roux M. et Ramunni G., *op.cit.*

¹³ L'indice de synthèse de l'innovation agrège la valeur de 24 indicateurs concernant tant les ressources, les volumes d'activités et les résultats propres à chaque pays.

présentent des caractéristiques leur permettant d'être l'une et l'autre qualifiées de régions métropolitaines : la Lombardie se classe ainsi parmi les quatre principales régions européennes en termes de publications scientifiques, et parmi les cinq premières en termes d'activités techno-scientifiques. L'Ile-de-France et la Lombardie sont comparables au sens d'espaces où s'exercent et où s'organisent des activités scientifiques et technologiques liées à la présence de nombreux et puissants acteurs de l'innovation (entreprises, universités, capitaux-risqueurs...).

La R&D des 15 premières régions européennes en publication

(source : OST, 2010)



L'analyse comparée de ces deux cas régionaux offre ainsi la possibilité de porter une attention particulière aux deux aspects de la gouvernance territoriale de l'innovation que sont d'une part les dimensions régionales proprement politiques et institutionnelles et, d'autre part, les dynamiques socio-économiques observables à l'échelle des espaces régionaux et concernant les enjeux de l'innovation.

2) Dispositif d'enquête et données

Le positionnement de la recherche sur la problématique de la gouvernance territoriale n'est pas neutre en termes de méthode privilégiée pour conduire une enquête de terrain. En centrant l'analyse sur les interactions entre acteurs, les formes d'échanges et les modalités de coordination aussi bien gouvernementales que non-gouvernementales, on se voit conduit à développer une analyse à un niveau intermédiaire ou "mésos". Ce positionnement empirique se différencie d'une part des analyses de niveau "macro", qui appréhendent les contextes territoriaux d'action essentiellement comme des lieux d'application de logiques d'action globales (telles que les logiques évolutives du capitalisme), et d'autre part des analyses de niveau "micro" qui consistent à centrer le travail d'observation sur les individus et leur comportement en situation d'action. L'étude de l'action publique, et en particulier de l'action publique territoriale, a donné lieu à l'affirmation d'une autre démarche d'enquête consistant à se donner plus directement comme unités d'observation, et d'analyse, des réseaux, coalitions ou partenariats entre acteurs variés. Dans le cadre d'une recherche sur la gouvernance territoriale, il s'agit plus précisément de se demander si, et comment, certains réseaux, certaines coalitions, certains partenariats, compte tenu de leur degré d'agrégation voire d'intégration, parviennent à structurer les processus d'action publique à l'échelle de territoires infra-nationaux ; si, et dans quelles mesures, certaines de ces dynamiques d'action collective peuvent être considérées comme des acteurs collectifs contribuant à l'émergence ou à l'affirmation d'une gouvernance territoriale.

Cette démarche d'enquête n'est pas sans poser de difficultés, tant sur le plan empirique que sur le plan théorique. Comme a ainsi pu le souligner Patrick Le Galès, « ceci pose de redoutables problèmes méthodologiques, puisque l'une des dimensions de la "complexité" du social (dans le cadre d'une réflexion en terme de gouvernance) renvoie justement à

l'impossibilité d'établir des frontières nettes entre secteurs, territoires, réseaux » (Le Galès, 1999, p.210). À ce titre, une telle démarche ne peut manquer de soulever la question de la délimitation empirique et de l'articulation théorique entre les acteurs d'une part, et les organisations (ou réseaux, coalitions, voire groupes) d'autre part. Il est dès lors nécessaire de préciser qu'une des caractéristiques des enquêtes et des analyses de niveau méso consiste à raisonner en grande partie en termes de processus, autrement dit à inscrire la recherche dans une perspective temporelle, afin de repérer des phénomènes de continuité ou de discontinuité dans les interactions entre acteurs. Cette démarche rejoint en ce sens le courant du néo-institutionnalisme sociologique, qui centre ses réflexions sur les processus d'institutionnalisation, les mécanismes de stabilisation de pratiques. Mais, alors que cette approche théorique concentre son analyse sur le niveau individuel (en envisageant les processus d'institutionnalisation comme des processus d'intériorisation et d'apprentissage de normes et de règles), l'étude de la gouvernance territoriale appelle davantage à envisager les processus d'institutionnalisation au sens de processus de stabilisation de l'enchevêtrement des logiques politiques et sociales, de structuration du jeu politique et social. L'enquête de niveau méso, appliquée à la gouvernance territoriale, est en ce sens cohérente avec une démarche théorique de « moyenne portée » centrée sur les processus d'institutionnalisation, et plus précisément sur les arrangements institutionnels territoriaux ou le *design* institutionnel territorial.

Mais comment rendre opératoire une telle démarche au regard des enjeux plus spécifiques de l'innovation ? Le dispositif d'enquête a en premier lieu été défini en cohérence avec l'intention d'articuler en chaque cas régional une lecture *top-down* et une lecture *bottom-up*. Pour le niveau de lecture *top-down*, le choix a été fait de se donner comme terrain d'enquête, pour chaque cas régional, des instruments d'action publique ciblés sur le traitement des enjeux de l'innovation à l'échelle régionale. Il a semblé à ce titre pertinent de prendre comme point de référence les deux politiques régionalisées de soutien à l'innovation que sont, dans le cas français la politique des pôles de compétitivité, et, dans le cas italien, la politique des districts technologiques. Ces deux politiques publiques nationales et régionalisées offrent la possibilité d'inscrire chaque cas régional dans le contexte européen de la promotion de l'économie de la connaissance, et d'observer de manière comparée, sur une base précise, le type de relations intergouvernementales et multi-niveaux auquel donne lieu, en chaque région, le traitement des enjeux de l'innovation. Cela était notamment envisagé comme une manière

d'apprécier comment les institutions régionales se positionnent sur ces enjeux par rapport aux instruments conçus par l'État. La mise en œuvre régionale des pôles de compétitivité et des districts technologiques était en outre conçue comme pouvant fournir un support adéquat pour développer une lecture *bottom-up* en chaque contexte régional : en permettant d'identifier aisément des réseaux ou coalitions d'acteurs dans le champ de l'innovation, on pouvait envisager d'en reconstituer la genèse et l'évolution du fonctionnement pour analyser les dynamiques de mobilisation et de coordination entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. Il semblait à partir de là possible d'apprécier en chaque cas la portée structurante de ces dynamiques en termes de gouvernance territoriale.

Il a néanmoins semblé assez rapidement nécessaire de préciser et d'ajuster ce dispositif d'enquête de deux manières. Premièrement, à mesure qu'on se familiarisait avec le domaine des politiques de recherche et d'innovation, il est apparu de manière de plus en plus évidente qu'une des caractéristiques de ces politiques réside dans la multiplicité et la diversité des réseaux d'acteurs et d'organisations qui s'y trouvent mobilisés, cela rendant éminemment complexe les processus de coordination, que ce soit entre instruments d'action publique ou entre acteurs. Il a dès lors rapidement semblé pertinent de focaliser le travail d'enquête sur un domaine limité d'innovation. Compte tenu de l'ancienneté des politiques européennes, et nationales, d'appui à l'innovation dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, nous avons choisi de centrer l'enquête dans chaque région sur des dispositifs publics et des initiatives liées aux enjeux de l'innovation numérique. Ce centrage de l'enquête permettait d'éviter le risque de l'éparpillement de l'attention et des données mobilisées tout en maintenant la possibilité d'inscrire l'étude de chaque cas régional dans une perspective temporelle de moyen terme.

Mais, deuxièmement, compte tenu des différences de processus de régionalisation en Ile-de-France et en Lombardie, il s'est rapidement avéré impossible de maintenir le même type de dispositif d'enquête dans les deux régions. Si le déploiement de la politique des pôles de compétitivité permettait bien d'articuler lecture *top-down* et lecture *bottom-up* en Ile-de-France, cela n'était pas le cas avec la politique des districts technologiques, ni même avec un autre dispositif public régional en Lombardie. A défaut de pouvoir délimiter un terrain d'enquête sur la base d'une politique publique en Lombardie, il a dès lors fallu porter l'observation plus directement sur les initiatives propres aux acteurs (non gouvernementaux) de l'innovation.

Au final, le dispositif d'enquête adopté pour réaliser notre thèse a été conçu sur la base des conditions d'une analyse comparée de la gouvernance territoriale de l'innovation en Ile-de-France et en Lombardie. Appliquée au domaine spécifique des enjeux de l'innovation numérique, il peut être restitué de la façon suivante :

- l'Ile-de-France est étudiée à partir du pôle de compétitivité Cap Digital. Cette coalition d'acteurs s'est constituée à partir de la politique gouvernementale des pôles de compétitivité qui se met en œuvre localement par une action coordonnée des pouvoirs publics (État et collectivités locales) et par la mobilisation d'un nombre important d'entreprises et de laboratoires publics. Cap Digital est appréhendé comme un réseau d'action publique dont les ressources sont certes limitées, mais qui contribue toutefois à produire une vision et des représentations de la métropole parisienne liées au projet de structurer un écosystème territorial d'innovation numérique. Cap Digital étant à la fois un instrument d'action publique et une coalition d'acteurs, son étude a plus largement servi de base pour étudier la manière dont s'est élaborée au cours des quinze dernières années une conception du développement économique francilien intégrant pleinement dans la production de l'action publique les enjeux de l'innovation numérique, et à travers eux des acteurs économiques et universitaires.

- la Lombardie fournit le cas d'une moindre intégration institutionnelle des acteurs de l'innovation dans le numérique. Certes l'autorité régionale est plus en mesure qu'en Ile-de-France d'affirmer ses compétences en matière d'innovation vis-à-vis des autres pouvoirs publics (en particulier par rapport à l'État), mais, dans le même temps, la Région ne cherche pas à compenser la faiblesse traditionnelle de l'administration territoriale italienne par la construction de mécanismes multi-niveaux et de coalitions d'acteurs. L'étude de la gouvernance territoriale de l'innovation dans le champ du numérique a dès lors nécessité dans un premier temps d'identifier les acteurs directement concernés par ces enjeux à l'échelle régionale. L'enquête a ensuite été centrée sur les activités d'une université, le *Politecnico* de Milan, et elle a porté de manière complémentaire, sur des actions spécifiques des gouvernements locaux dans ce domaine, ainsi que sur des dynamiques de développement territorial intégrant également de manière explicite ces enjeux.

Concrètement le travail d'enquête a consisté pour chacune des régions à recueillir et à traiter deux types principaux de données. Des données documentaires, tout d'abord, correspondant aux documents produits par les institutions gouvernementales dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre de leurs politiques de recherche et d'innovation (rapports

publics, documents stratégiques, lois, délibérations, appels à projets, rapports d'évaluation, supports de communication papier ou électroniques...), littérature grise et supports de communication (documents stratégiques, bilans d'activités, sites internet) d'acteurs non gouvernementaux intervenant dans le champ de l'innovation (universités, fondations universitaires, groupements d'entreprises, organisations intermédiaires ou passerelles telles que pôles de compétitivité ou parcs scientifiques ou technologiques, mais aussi acteurs financiers tels que banques, fondations bancaires, sociétés ou associations de capital-risque, ainsi que *think tanks* ou de cabinet de conseil). Ces données ont été complétées par la réalisation d'une soixantaine d'entretiens semi-directifs réalisés auprès d'acteurs gouvernementaux (en particulier régionaux et infra-régionaux), universitaires et économiques.

IV - Plan

Le plan de notre thèse s'articule autour de six chapitres.

Le Chapitre 1 présente un état de la littérature mobilisée pour élaborer la problématique de recherche de cette thèse au croisement des études sur l'action publique territoriale et sur le thème de l'innovation. Cela permettra de faire ressortir trois axes structurants de l'analyse de la gouvernance territoriale de l'innovation, en synthétisant les questionnements autour de trois concepts clés : le concept d'institution, le concept de réseau et le concept de pouvoir.

Le Chapitre 2 est consacré à l'émergence de l'innovation en tant qu'enjeu d'action publique à l'échelle européenne et aux modalités de sa diffusion à l'échelle régionale par le biais des institutions européennes. On proposera à ce titre d'appréhender plus précisément l'innovation en tant que catégorie d'action publique transnationale et régionalisée.

Le Chapitre 3 adopte une grille de lecture *top-down* au niveau régional, en se focalisant sur la mise en administration régionale de l'innovation : après avoir présenté le processus institutionnel de régionalisation des politiques de recherche et d'innovation propre à la France et à l'Italie, on rend compte de la singularité des stratégies politiques et des instruments d'action publique propres à l'Ile-de-France et à la Lombardie dans le domaine de l'innovation.

Le Chapitre 4 recourt quant à lui à une grille de lecture *bottom-up* en centrant l'observation sur les dynamiques d'action collective dans le cœur métropolitain de chacune

des deux régions : l'objectif est alors, en les resituant dans leurs trajectoires singulières de développement, d'analyser l'articulation des dynamiques métropolitaines propres aux territoires de Paris et de Milan avec l'affirmation des enjeux de l'innovation.

Le Chapitre 5 a, quant à lui, pour objet d'interroger la dimension territoriale des coalitions d'acteurs identifiées dans chacun des deux contextes métropolitains : on y présente les principales actions et services déployés pour développer l'innovation numérique en les appréciant au regard du concept de biens collectifs locaux.

Enfin, le Chapitre 6 propose une synthèse des observations et des analyses présentées dans l'ensemble de la thèse en les organisant autour de deux principaux axes : celui des logiques territoriales du développement de l'économie de la connaissance, et celui de la politisation de l'innovation et de ses acteurs. Chacun de ces deux axes est alors conçu comme un aspect spécifique de la question de l'articulation entre dynamiques régionale et métropolitaine.

Chapitre 1 - Les régions au prisme des mutations de l'économie politique : construction de la problématique de la gouvernance territoriale de l'innovation

L'objet de ce premier chapitre est d'exposer la problématique et le cadre théorique que nous avons adoptés pour conduire notre recherche. Le sujet de notre thèse a été élaboré en réponse à un appel à projet de la Région Ile-de-France sur le thème « Action publique régionale et institutions : perspectives historique, européenne et comparative ». Dès le départ notre intention a été d'appréhender et d'explorer ce thème en conjuguant deux options. D'une part, en se situant dans le champ théorique de la sociologie de l'action publique, nous souhaitons appréhender le fait régional comme un phénomène socio-politique non réductible au fonctionnement de lieux de pouvoir et d'administration spécifiquement régionaux, mais plus largement comme un processus de transformation d'un espace et de son mode de gestion collective. Nous souhaitons d'autre part envisager le fait régional au prisme d'enjeux de développement plus spécifiques mais largement partagés à l'échelle européenne, raison pour laquelle nous avons retenu les enjeux contemporains de l'innovation. La présente thèse exprime à cet égard l'intention d'étudier l'action publique régionale comme un construit socio-politique traversé simultanément par des problématiques territoriales et sectorielles.

Sur cette base, le cadre théorique que nous proposons d'adopter a été élaboré à la croisée des travaux de science politique spécialisés dans l'analyse des politiques territoriales, en particulier des politiques territoriales liées aux enjeux de développement économique, et des travaux de sciences sociales spécialisés dans l'étude des sciences, des techniques et de l'innovation. Il convient ainsi de présenter une vue synthétique et organisée de la littérature dont nous nous sommes nourris pour élaborer notre cadre théorique. Cela permettra ensuite d'exposer plus en détail l'orientation générale de notre recherche et les principaux questionnements que nous proposons de traiter dans notre thèse, en lien avec l'idée de gouvernance territoriale de l'innovation.

I - Approche socio-politique et comparative du fait régional à l'échelle européenne

1) Fait régional et questionnement socio-politique

Le terme de région est équivoque et désigne des réalités différentes d'un pays à l'autre de l'Europe. Comme le fait remarquer Luciano Vandelli (2012, p.55), le terme de région est polysémique « tant par rapport aux dimensions de l'aire territoriale à laquelle on se réfère qu'à la situation de cette aire par rapport à la délimitation des États nationaux ». L'aire territoriale qu'il désigne peut correspondre soit à des espaces assez étendus recouvrant plusieurs États, soit, à l'opposé, à des espaces de dimension restreinte à l'intérieur d'un État, de niveau intermédiaire entre le niveau communal et le niveau national. Mais « en réalité, tant les conceptions qui font référence à des dimensions supra-étatiques, que celles liées à des aires (...) assez restreintes, sont largement éloignées de l'usage le plus communément accepté, dominant dans le débat juridique et institutionnel et (...) celui qui est suivi par de nombreuses constitutions et législations (...), tout comme dans l'ordre juridique communautaire » (*ibid.*, p.56). Sans prévaloir de la grande hétérogénéité des situations entre États, on peut retenir comme définition de référence celle adoptée par le Conseil de l'Europe et l'Assemblée des régions d'Europe. Celle-ci définit les régions comme « les entités situées immédiatement au-dessous du niveau de l'État central, dotées de la représentativité politique, celle-ci étant assurée par l'existence d'un Conseil élu ou, à défaut, par une association ou un organisme constitué au niveau de la région par les collectivités de niveau immédiatement inférieur » (*id.*) (Statut de l'Assemblée des régions d'Europe, art. 3).

Toutefois, cette définition de référence n'épuise pas la diversité des usages du terme de région dans le champ de la recherche en sciences sociales du politique. Si ceux-ci aboutissent fatalement à des « conflits de définition qui ne sont pas facilement résolus » (Cole, 2011, p.187), l'équivocité de la notion peut être néanmoins schématiquement ramenée à trois concepts désignant trois processus ou ensembles de phénomènes distincts : le régionalisme, la régionalisation, et la gouvernance régionale (Pasquier, 2012).

Dans le premier cas, la région apparaît comme un « espace de mobilisation ». Le régionalisme correspond à « l'ensemble des mobilisations culturelles, sociales et politiques qui investissent l'espace régional ». Romain Pasquier précise qu'« en France comme ailleurs, le régionalisme contribue à l'institutionnalisation des espaces régionaux à travers deux

mécanismes essentiels : la production/reproduction de récits et de représentations territoriaux alternatifs à ceux de l'État-nation ; et le développement d'organisations politiques ethnorégionalistes qui entendent créer un rapport de force avec ce même État sur la base de revendications statutaires ».

En référence au concept de régionalisation, la région est appréhendée comme un « espace fonctionnel », c'est-à-dire comme un espace administratif ou d'intervention publique. La régionalisation correspond essentiellement à un processus de modernisation de l'État, et, de ce point de vue, l'institutionnalisation de la région, ici analysée « par le haut », peut dans une large mesure être située dans le cadre des réformes de décentralisation. Comme le fait remarquer Romain Pasquier, « régionalisme et régionalisation sont des dynamiques très largement interdépendantes, mais les distinguer permet d'isoler plus précisément les variables qui contribuent à la fabrique territoriale européenne et de mettre en évidence certaines spécificités nationales ».

La région, enfin, peut être conçue comme un « espace de gouvernance », autrement dit comme un « espace d'action publique » où viennent « s'enchâsser une grande variété de politiques publiques, qu'elles soient européennes, nationales ou locales ». De ce point de vue la région se caractérise essentiellement par « l'imbrication des programmes et l'interdépendance réciproque des acteurs politiques et institutionnels ». L'institutionnalisation des régions est ici appréhendée comme « le déploiement d'un système de gouvernance régionale dont les logiques horizontales produisent des politiques publiques et créent des stratégies ». L'institution régionale, au sein de cet espace, est un acteur parmi d'autres, mais c'est à lui qu'il revient spécifiquement de « gouverner l'espace régional », ce qui implique de « piloter d'une part de longues séquences de négociation de l'action publique *via* des contractualisations variées, mais aussi de développer des capacités d'action dans des champs d'action publique très diversifiés ». Nous proposons de poser comme synonymes les concepts de « gouvernance régionale » et d' « action publique régionale ».

L'étude de l'action publique régionale interroge la manière dont les études de politique traitent habituellement des phénomènes d'ordre institutionnel, dans la mesure où l'institution de référence y est traditionnellement l'État. Cela ne présente pas d'inconvénient tant que l'on adopte une définition large de l'État et qu'on le conçoit comme l'ensemble des institutions disposant de l'autorité, de la représentativité, et en somme de la légitimité politique (Weber, 1919). Mais cette conception ne peut que sembler réductrice, au moins depuis les années

1980, si l'on tient compte des phénomènes de construction européenne et de décentralisation par lesquels l'ensemble des États européens, en transférant des pouvoirs à des instances supra et infra nationales, ont enclenché de nouvelles dynamiques institutionnelles touchant aussi bien l'allocation de l'autorité politique légitime que l'organisation de l'appareil administratif par lequel elle opère. Cette nouvelle division du travail politique, plus ou moins planifiée et programmée, donne à voir une diversification et une complexification des phénomènes institutionnels. Cela incite à déplacer le regard originellement focalisé sur l'État, en tant que pouvoir central, et à adopter un angle d'analyse plus large permettant d'embrasser d'autres institutions contribuant activement à forger l'ordre politique contemporain dans les sociétés avancées.

Ce repositionnement de la problématique institutionnelle dans le champ des études du politique a donné lieu en Europe et particulièrement en France à des débats épistémologiques visant à construire, interroger, ou plus directement justifier ou critiquer, une nouvelle voie de recherche qui se démarque de l'approche stato-centrée traditionnelle, tout en se gardant de postuler de manière précipitée le déclin, la banalisation, voire la marginalisation de l'État. Cette voie médiane a connu un véritable engouement, comme en témoigne la diffusion dans la littérature scientifique de la problématique et du concept de « gouvernance ». Ce terme d'origine médiévale, et servant depuis le XIXe siècle à désigner dans le monde anglophone des modes d'administration indirecte dans le champ politique ou économique, a fait l'objet d'un investissement et d'une reformulation scientifique importants à partir des années 1980-1990. Dans une réflexion centrée sur l'action publique en tant que telle, et en particulier sur les enjeux de la coordination entre acteurs et institutions multiples et hétérogènes, la problématique de la gouvernance s'est structurée au croisement de la science politique et de la sociologie, en réactivant d'anciens concepts sociologiques tels que ceux d'intégration et de régulation, et en proposant aussi bien de nouvelles catégories d'analyse (par exemple celle de capacité politique) que de nouvelles catégories descriptives (par exemple les réseaux d'action publique).

L'approche du fait politique régional en termes de « gouvernance régionale » ou d'« action publique régionale » s'est développée dans ce contexte et s'est diffusée au point de devenir très courante, voire dominante. Mais elle ne manque pas d'être traversée par les controverses générales touchant la problématique même de la gouvernance, ainsi que par la richesse et la complexité du questionnement sociologique sur les phénomènes institutionnels.

On retiendra ici la controverse majeure, souvent exprimée à partir de la distinction terminologique entre gouvernement et gouvernance, et par laquelle certains auteurs ont pointé le risque, au travers de la problématique de la gouvernance, de focaliser l'attention sur la question de la gestion de l'action publique, autrement dit de sa dimension administrative, au détriment de sa dimension politique et de la question « des conditions de légitimité de l'action publique ». Cette critique a été notamment portée par Duran et Thoenig (1996, p.619), lorsqu'ils écrivaient que « le gouvernement d'une société ne peut être réduit au même niveau d'explication que le pilotage d'une organisation » et que « si la sociologie de l'État (*au sens large*) est tributaire de la sociologie des organisations, celle-ci ne peut à elle seule constituer une quelconque sociologie de l'État, sauf à assimiler l'administration à l'État ou à nier toute spécificité du politique ». Cette critique gagne à être mise en lien avec le constat de Delphine Dulong (2012, p.103) selon laquelle « les institutions politiques ont tardé à être étudiées avec les outils et méthode de la sociologie », en précisant que si « l'organisation bureaucratique de l'État intéresse depuis longtemps la sociologie des organisations, la science administrative et, plus récemment, la sociologie de l'État en action », les institutions constitutives des régimes politiques qui structurent le plus directement la vie politique (parlements, gouvernements, présidents, partis politiques, etc.) ont été beaucoup moins souvent mises à l'agenda des recherches sociologiques ». Une des intentions de cette thèse est précisément de construire et de proposer une réflexion sur « l'institutionnalisation de l'action collective » (Duran et Thoenig, *ibid.*, p.582) à l'échelle régionale en prenant en compte sa dimension politique et administrative, et en prenant à la fois en compte ses mécanismes d'ordre cognitif (discours, représentations, idées...) et gestionnaire (programmes d'action, instruments, moyens financiers...)

En ce sens, notre thèse propose d'appréhender l'action publique régionale à partir d'un point de vue sociologique sur les phénomènes institutionnels. On entend par là une posture qui repose sur au moins deux fondements.

Premièrement, il s'agit d'une prise de distance avec le sens usuel du terme d'institution, qui désigne communément « des structures organisées ayant pour fonction de maintenir un état social », et de l'étendre à l'« idée de mouvement précédant une situation et tendant vers un équilibre plutôt qu'à la consolidation durablement acquise d'un ensemble d'activités » (Tournay, 2011, p.3). Autrement dit, il s'agit non pas de s'intéresser uniquement aux institutions politiques et administratives au sens usuel du terme, mais de s'intéresser plus

largement aux processus d'institutionnalisation de l'action publique à l'échelle régionale. Étudier l'action publique régionale consistera alors à interroger le phénomène de stabilisation de pratiques et de normes au sein d'une région entendue comme un espace social peuplé d'acteurs multiples et hétérogènes, au sein duquel une institution politique et administrative particulière, la Région (en tant que « structure organisée »), est chargée par hypothèse d'un rôle déterminant, ou au moins significatif. L'approche sociologique de l'action publique régionale procède en ce sens d'une mise en tension des deux sens d'institution dont l'intérêt principal est de concevoir l'institution régionale (la Région) en situation d'interactions co-déterminantes avec son environnement (la région, ou l'espace régional). D'un point de vue épistémologique, cela revient à considérer « la démarcation entre l'institution et son extérieur » comme un « *outil de travail* », pour le chercheur-observateur, « qui facilite la caractérisation des différents collectifs », mais aussi comme un « *artifice classificatoire utile* », pour les acteurs sociaux observés, « pour figurer un monde communément partagé » (*ibid.*, p.5).

Dès lors, et deuxièmement, appréhender l'action publique régionale sous l'angle d'une problématique institutionnelle consiste à porter une attention particulière aux croyances sans lesquelles toute vie sociale serait dénuée de stabilité. Durkheim déjà, s'inspirant de Fustel de Coulanges, appelait les institutions des « manières collectives d'agir et de penser » (Durkheim, 1894). Près d'un siècle plus tard Berger et Luckmann, s'intéressant à « la construction sociale de la réalité » (1966), ont parlé d'institutionnalisation pour mettre en lumière le double caractère paradoxal des institutions : celui d'être objectivement artificielles et pourtant vécues comme objectives et naturelles. À peu près à la même période, mais cette fois dans le domaine des études politiques, pendant que proliférait aux États-Unis un « néo-institutionnalisme » multiforme (Hall et Taylor, 1997), qui réaffirmait contre le behaviorisme l'autonomie du politique et de ses institutions par rapport à leur environnement social, en France, des auteurs comme Lacroix et Lagroye s'inspiraient des travaux de Pierre Bourdieu et de ses concepts d'*illusio*, de champ, d'*habitus* ou encore d'*hexis* pour étudier sous un jour nouveau les « grandes » institutions formellement codifiées dans la Constitution et les objets « canoniques » traditionnellement traités par les juristes (Lacroix et Lagroye, 1992 ; Lagroye et Offerlé, 2010).

Trois idées fortes de cette « approche proprement politiste des institutions politiques » méritent ici d'être retenues (Dulong, *op. cit.*, p.14). Premièrement, la connaissance des

institutions ne se confond pas avec celle des textes juridiques qui les fondent, les définissent et les agencent : la surdétermination et la neutralité du droit par rapport au pouvoir politique n'est qu'une fiction. Deuxièmement, les individus et les groupes engagés dans le fonctionnement des institutions politiques ont non seulement une capacité relative à jouer avec les règles du droit (que ce soit pour les neutraliser ou pour les contourner) mais aussi une capacité à fabriquer des règles conventionnelles, des règles tacites du jeu politique : autrement dit, les individus et les groupes qui peuplent les institutions sont des acteurs. Troisièmement, au lieu d'opposer l'acteur et l'institution, il convient de comprendre leur co-construction, en s'appuyant sur le concept de rôle que Jacques Lagroye définit comme « l'ensemble des comportements qui sont liés à la position qu'on occupe et qui permettent de faire exister cette position, de la consolider, et surtout de la rendre sensible aux autres » (Lagroye, 1997, p.8).

Sur le terrain de l'action publique régionale, cette approche politiste des institutions a été particulièrement expérimentée par Olivier Nay (1997). À partir d'une étude centrée sur la région Aquitaine, cet auteur a rendu compte de l'institutionnalisation de la région en la présentant successivement sous deux angles : sous l'angle de l'apprentissage individuel de nouveaux modèles de comportement et de nouvelles pratiques politiques, autrement dit de l'invention de nouveaux rôles, puis sous l'angle de phénomènes de structuration de jeux sur des règles qui, tout en étant propres à l'institution régionale, sont codéterminés par des liens avec l'environnement social de l'institution régionale, en l'occurrence les acteurs professionnels du monde agricole. L'originalité du travail d'Olivier Nay est d'avoir envisagé la région « non pas seulement comme un simple ensemble de procédures et de pratiques standardisées mais aussi comme un espace social constitué par des ensembles d'acteurs en situation d'interdépendance » (*id.*, p.83). De ce point de vue l'action publique régionale peut être définie de manière plus générique comme une « action transversale » (Nay et Smith, 2002, p.6) dans un périmètre régional entre différents « univers » ou « milieux institutionnels », c'est-à-dire des réalités marquées par l'« existence de règles, de procédures et d'usages stables pesant sur les croyances et les comportements des acteurs sociaux », ou, de manière plus restrictive, des réalités relativement bien structurées « par des règles collectives, des rôles et des statuts, dont certains prennent la forme de systèmes organisés » (*id.*, p.7). Étudier l'action publique régionale consistera de ce point de vue à « mener une réflexion sur les configurations d'acteurs et les dynamiques d'échange qui relient différents « univers

institutionnels » enchâssés dans l'espace politique » régional, en observant « les mécanismes par lesquels se stabilisent, dans des contextes d'action, des interdépendances horizontales entre différents groupes, administrations ou organisations, voire entre secteurs d'activités », ainsi que les « liens multi-niveaux qui se forment entre les différents espaces de la représentation politique et les échelons de gouvernement » (*ibid.*, p.6).

L'usage de ce cadre d'analyse général dans notre thèse nécessite d'y apporter deux éclairages complémentaires, l'un portant sur son articulation avec une méthode comparative et l'autre portant sur son articulation avec une approche d'analyse des politiques publiques. Ces deux aspects seront ici successivement abordés.

2) Approche comparative de l'action publique régionale à l'échelle européenne

La construction de notre problématique socio-politique de l'action publique régionale est maintenant à articuler au caractère comparatif de notre recherche. Comme l'a relevé Jean-Claude Passeron (1990), l'exercice comparatif est en un sens inhérent à tout raisonnement scientifique, du moins dans le champ des sciences sociales, dans la mesure où il consiste fondamentalement, par l'usage de concepts, à établir des ressemblances et des dissemblances entre des choses, faits ou phénomènes. Mais la comparaison renvoie également en sciences sociales à une définition plus restreinte, celle d'une méthode singulière servant à améliorer la compréhension d'un objet de recherche en l'observant et en l'analysant simultanément dans différents contextes. La méthode comparative s'étant amplement diffusée ces dernières décennies, en lien avec le mouvement d'internationalisation des sciences sociales, son usage a fait l'objet de réflexions épistémologiques et méthodologiques qui ont notamment permis de distinguer deux grands types de pratiques comparatives : la comparaison par variables et la comparaison par cas (Vigour, 2005). En ce qui nous concerne, la problématique de la gouvernance que nous privilégions pour étudier le fait régional prédispose à emprunter une méthode comparative par cas, portant sur un nombre limité de régions, dans la mesure où il s'agit de contribuer à une meilleure compréhension de l'action publique régionale par l'observation et l'analyse de régions appréhendées en tant que contextes d'action singuliers, caractérisés par des situations d'interdépendances liées à la participation d'un ensemble particulier d'acteurs, multiples et hétérogènes, dont les conduites, investiguées tant sur un axe

vertical (multi-niveaux) qu'horizontal (régional ou territorial) sont interprétées au regard de leur signification socio-politique et de leur effet en termes de stabilisation d'un ordre social et politique. Il s'agit moins d'identifier des variables générales (institutionnelles, politiques, socio-économiques, culturelles...) et de tester leur poids respectif sur des cas d'étude, que de comparer des régions en tant que situation d'action publique dont la singularité s'exprime certes au regard de différents types de propriétés (institutionnels, politiques, socio-économiques, culturels), mais dont la portée et le sens ne sont appréciés qu'au regard du comportement des acteurs sociaux et politiques. Quoi qu'il en soit, adopter une méthode comparative pour étudier l'action publique régionale à l'échelle européenne peut être ramenée à deux conditions générales : la première consiste à mener une opération de repérage et d'étalonnage du fait régional en Europe afin de prendre la mesure de ses différences selon les cas nationaux et régionaux ; la deuxième consiste quant à elle à clarifier ce en quoi consiste un exercice de comparaison conduit entre des cas régionaux, dans le cadre d'une problématique de la gouvernance.

La première condition renvoie dans notre cas à la possibilité d'établir des connaissances générales sur le fait politique régional à l'échelle européenne. Cela suppose d'effectuer une opération d'étalonnage entre l'ensemble des pays européens du point de vue de l'organisation territoriale de leur système politique et administratif, mais tout en conservant les spécificités propres à chacun des pays. La voie privilégiée consiste, dans ce point de vue, à poser le constat de l'extension du fait régional en Europe mais en se fixant comme objectif d'observer et d'analyser la diversité des formes et trajectoires propres à chaque État, autrement dit la signification et la portée des mécanismes institutionnels de la régionalisation dans les différents pays. L'extension du fait politique régional en Europe est très couramment rapportée à l'idée que l'on assisterait à l'émergence d'« une Europe des régions », au sens où l'institutionnalisation des régions en Europe s'expliquerait en grande partie, voire essentiellement, par la volonté de la Commission européenne de voir émerger entre les États et les collectivités territoriales de base (les communes et les départements ou équivalents) un niveau de gestion territoriale intermédiaire. Cela dit, certains observateurs voient dans cette conception une idée reçue et considèrent avant tout l'extension du fait politique régional en Europe comme l'effet de processus internes aux différents États, à savoir leurs dynamiques internes de décentralisation (Marcou, 2003 ; Vandelli, 2007 ; Kada, 2010). Selon eux l'émergence des Régions doit être avant tout replacée dans l'évolution des rapports entre

l'État et le niveau traditionnel d'administration subnational qu'est la commune : cette évolution explique que des réformateurs aient jugé pertinent, voire nécessaire, d'instituer un nouveau niveau de gestion administrative et/ou politique au point que la typologie traditionnelle et très générale des formes d'État entre États unitaires et États fédéraux apparaisse aujourd'hui sous certains égards dépassée (Croisat, 2010).

Dans cette optique, plus que la régionalisation, c'est l'existence de plusieurs niveaux de gouvernement qui s'est de plus en plus répandue dans les États européens : « de la France à la Pologne, de la Belgique à l'Italie, de l'Espagne à la République tchèque, de l'Écosse aux Açores et à Madère, à côté des collectivités locales historiques, d'importantes institutions régionales se sont développées et ont rejoint les expériences plus anciennes des Länder et des cantons qu'on retrouve en Allemagne, en Autriche et en Suisse » (Vandelli, 2012). La multiplication des travaux et discours portant sur la problématique de la « gouvernance multi-niveaux » (Hooghe et Marks, 2001), le gouvernement polycentrique voire a-centrique, mobilisant notamment le concept de « niveau méso » (Sharpe, 1993 ; Le Galès, 1999) sont symptomatiques de cette évolution des modes d'administration territoriale des États européens. L'essor du niveau régional doit être resitué au sein d'autres dynamiques, parmi lesquelles figurent certes la consolidation de l'Union européenne, mais aussi l'évolution de la démocratie et du leadership au niveau local, la pénétration de nouveaux acteurs (privés, associatifs, publics) dans l'espace public, ainsi que le changement des modes de contrôle de l'État central en particulier par la diffusion des principes du *New public management*.

Ce cadre général commun peut être précisé par l'identification de trajectoires institutionnelles propres à chaque pays, liées en partie à la forme historique de leur organisation étatique. On peut tout d'abord distinguer le cas de l'Europe de l'Ouest et de l'Europe de l'Est, comme le font Bafoil et Lefèvre (2008, p.8) : « si les États ouest-européens ont eu loisir au cours des décennies écoulées d'affirmer leur souveraineté pour développer ensuite des modèles de développement qui ont, dans certains cas, donné lieu à des phénomènes de métropolisation, il n'en est pas allé ainsi dans l'Est de l'Union. Là, tout a dû être accompli simultanément : la réaffirmation de la souveraineté de l'État anéantie sous le communisme et sa délégation partielle avec l'entrée dans l'Union ; la croissance et la compétitivité depuis longtemps déconnectées des équilibres territoriaux, et la correction des asymétries croissantes entre des pôles raccordés à l'Ouest et des zones en déclin rapide ». À ne s'en tenir qu'au cas de l'Europe de l'Ouest, ces mêmes auteurs notent que « s'il ne fait

aucun doute que les processus de décentralisation et de régionalisation continuent à marquer l'évolution politico-institutionnelle de la quasi-totalité des pays européens, ces processus accusent cependant des rythmes et des contenus différents selon les États ». Alors que la régionalisation s'affirme dans de nombreux pays (Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni), elle semble marquer un temps d'arrêt ou se chercher dans d'autres (Portugal, Danemark, Suède, Finlande, Grèce). « Par ailleurs, ajoutent ces auteurs, elle n'est pas exempte d'ambiguïtés, notamment par rapport au processus de décentralisation » (*ibid.*, p.10).

Cette évolution des systèmes nationaux d'administration territoriale a conduit les juristes à revisiter la distinction classique et bipartite entre formes fédérales et unitaires d'États. Des typologies plus complexes tendent aujourd'hui à s'y substituer en distinguant quatre formes d'État : l'État fédéral, l'État unitaire traditionnel, l'État régional et l'État décentralisé - les deux dernières correspondant à des types intermédiaires entre les deux formes traditionnelles. Luciano Vandelli (*op.cit.*, p.54) observe que ces distinctions « sont communément acceptées dans les documents officiels tout comme les études et le débat politico-institutionnel, particulièrement en Europe ». On rattache ainsi couramment, par exemple, l'Allemagne, l'Autriche ou la Belgique à la forme fédérale, l'Espagne et l'Italie à la forme régionale, la France, la République tchèque, la Pologne ou la Slovaquie à la forme décentralisée, et la Suède, la Finlande, la Grèce ou le Portugal à la forme unitaire traditionnelle, du moins à une forme d'organisation politico-administrative encore très centralisée. Pourtant, si ces distinctions conventionnelles apparaissent « utiles à des fins de classification » (*id.*), elles restent « incertaines en substance dans leurs fondements respectifs, faiblement représentatives des réalités et très confuses dans les délimitations » (*id.*). À titre d'exemple, bien que l'État régional soit conçu comme un « type intermédiaire d'État entre l'unitaire et le fédéral », ce concept est extrêmement proche de celui d'État fédéral au point de « soulever des questions de fond sur la possibilité réelle de distinguer les deux concepts sur la base de critères scientifiquement fondés » (*ibid.*, p.55). Finalement, saisir la signification et la portée du fait régional exige de se référer à la singularité des contextes nationaux. Comme le relève Nicolas Kada (*op.cit.*, p.15), « au-delà (des) modèles de référence, chaque État européen développe sa propre conception et sa propre mise en application, en tenant compte de ses spécificités historiques, culturelles, géographiques ou socio-économiques ».

La deuxième condition présidant à l'adoption d'une méthode comparative pour étudier l'action publique régionale à l'échelle européenne revient à expliciter les particularités

méthodologiques de la démarche comparative à l'échelle infranationale. Longtemps négligée, cette question commence à faire en France l'objet d'une réflexion collective spécialisée (*Revue internationale de politique comparée*, 2012 ; *Terrains & travaux*, 2012). Cette réflexion prend comme point de départ le constat d'un « biais national », c'est-à-dire d'un « nationalisme méthodologique » par lequel l'échelon national se trouve traditionnellement privilégié dans les études comparatives de l'action publique et corrélativement dans les réflexions épistémologiques sur la pratique de la comparaison. Pourtant, comme le font remarquer Claire Dupuy et Julie Pollard (2012, p.10), « si (la comparaison infranationale) ouvre des perspectives de recherche particulièrement stimulantes, elle présente aussi de redoutables défis, pour l'analyse de l'action publique ».

Parmi ces défis, le principal est sans nul doute celui de parvenir à substituer au « nationalisme méthodologique » une démarche alternative consistant à faire varier les échelles d'analyse. Souvent nommée « approche multi-niveaux », Olivier Giraud (2012) propose quant à lui de qualifier cette démarche de « méthode comparative scalaire ». Dans ce mode d'appréhension, les espaces d'action publique infranationaux ne sont pas seulement conçus comme des « niveaux » ou comme des « arènes de pouvoir ». Contrairement à la notion de « niveau » (communal, départemental, régional...), qui renvoie à une conception strictement institutionnelle, et à la notion d'« arène de pouvoir », « qui évoque l'idée d'un rapport de pouvoir établi au sein d'un cadre institutionnel » (*ibid.*, p.23), les notions d'« échelle » et d'« analyse scalaire », apportent selon lui trois dimensions supplémentaires. D'une part, l'idée que « l'espace politique pertinent n'est pas forcément forgé par des institutions, mais qu'il est un espace d'interaction sociale » (*id.*) ; d'autre part, l'idée que « l'échelle peut être constituée par des acteurs sociaux qui ont eux-mêmes forgé, par leurs mobilisations ou leurs actions collectives, un espace social pertinent » (*id.*) ; et, enfin, l'idée d'« imbrication des échelles les unes dans les autres », autrement dit l'idée que « chacun des espaces d'interactions en cause est inséré dans un espace de taille supérieure et sert à l'inverse presque toujours de cadre à un espace d'interaction plus réduit » (*ibid.*, p.23-24). Dans cette optique, conduire une comparaison à l'échelle régionale ne se réduit pas à un exercice d'identification des similitudes et des différences au sujet de Régions, en tant que milieux institutionnels autonomes, mais bien au sujet d'espaces régionaux en tant que configurations d'acteurs faites d'interdépendances horizontales et de liens multi-niveaux.

On considère néanmoins avec Alistair Cole (*op.cit.*, p.188) que « si on ne peut lire la capacité politique d'une région uniquement à travers les règles juridiques, on ne peut pas non plus faire l'économie d'une comparaison des ressources institutionnelles ou budgétaires et des compétences juridiques ». Raisonant pour l'occasion en termes de « niveau » plutôt que d'« échelle », Alistair Cole propose ainsi une typologie des positions de pouvoirs occupées par les institutions régionales au sein des différents pays européens, en distinguant :

- 1) des Régions puissantes, disposant de pouvoirs fiscaux et/ou législatifs (en Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Ecosse...),
- 2) des Régions disposant de pouvoirs réglementaires encadrés (en Italie, le Pays de Galles, voire la Corse),
- 3) des Régions aux pouvoirs plus restreints (comme en France),
- 4) des pays où les Régions sont inexistantes voire très faibles (aux Pays-Bas, dans les pays scandinaves, en Angleterre, au Portugal, en Grèce, en Irlande...).

Alistair Cole rejoint néanmoins Olivier Giraud, en précisant que bien qu'« il existe une certaine logique à raisonner en termes de régions fortes/régions faibles en comparant leurs ressources juridiques », « ces dernières ne suffisent pas à comprendre les dynamiques qui sous-tendent la construction territoriale », autrement dit l'institution de la région en tant qu'espace d'interactions sociales.

Un des enjeux essentiels consiste finalement à positionner l'institution régionale dans un système d'interdépendances multi-niveaux et multi-acteurs tout en parvenant à reconnaître à l'État et au cadre national leur juste « part », comme le disent Pollard et Prat (2012). Dressant un état de l'art des pratiques de la comparaison de l'action publique à l'échelle infranationale, les deux auteurs identifient deux types dominants « d'articulation entre national et infranational dans les dispositifs de recherche multi-niveaux » (*ibid.*, p.39). Comparer l'action publique infranationale peut avoir comme finalité soit de caractériser des cas nationaux, soit de caractériser des cas infranationaux. Dans la première option, les travaux « tendent à privilégier le niveau national, même s'ils prennent en compte ce qui se joue à d'autres niveaux. L'intégration de cas infranationaux vise alors à observer des manifestations, des déclinaisons ou réappropriations de politiques et d'instruments mis en place au niveau national ». On trouve un exemple de ce type de démarche dans les travaux de Page et Goldsmith (1987 ; 2010) ou de Hesse et Sharpe qui ont cherché à identifier, par-delà la distinction classique entre États fédéraux et unitaires, des « styles nationaux de relations

intergouvernementales », autrement dit des modèles nationaux d'administration territoriale. Ces travaux ont proposé une classification des pays européens en deux ou trois types : Europe du nord (Norvège, Danemark, Suède, Royaume-Uni) / Europe du sud (Espagne, Italie, France) pour Page et Goldsmith ; Franco Group (France, Italie, Belgique, Espagne, Portugal) / Anglo Group (Royaume-Uni, Irlande, ainsi que Canada et Australie) / Europe du nord et du centre (Norvège, Suède, Danemark, Allemagne, Pays-Bas) pour Hesse et Sharpe, qui ont pour leur part retenu trois variables : 1) le partage légal des compétences (*functions*), 2) la marge de manœuvre des gouvernements locaux dans la production des politiques locales (*discretion*), et 3) l'accès des gouvernements locaux au gouvernement central et leur influence sur le niveau local (*access*). Pollard et Prat (*op.cit.*) remarquent que ces analyses intergouvernementales sont utiles au comparatiste notamment en ce qu'ils lui permettent de choisir ses cas et ses variables. Néanmoins, leur option consiste avant tout à accorder « un primat à des cas infranationaux tout en prenant acte des univers multi-niveaux dans lesquels ils s'inscrivent » (*ibid.*, p.39). Cette démarche s'illustre principalement dans les travaux menés depuis les années 1990 autour de la problématique de la « gouvernance territoriale », de la « gouvernance urbaine » ou encore de la « gouvernance régionale ». Prenant acte de la perte de la centralité de l'État, leurs auteurs font le choix de « comparer des niveaux infranationaux *per se* » et de « revendiquer leur comparabilité terme à terme sans recourir à une réflexion sur les relations intergouvernementales ».

Toutefois ces deux perspectives n'épuisent pas l'ensemble des postures de recherche envisageables. Sur la base de leurs propres recherches, Pollard et Prat (*ibid.*) proposent une approche centrée sur les acteurs, leurs trajectoires, stratégies, ressources et positionnements dans un environnement multi-niveaux, afin d'appréhender de manière plus dynamique les articulations entre niveaux. Elles mentionnent ainsi trois approches centrées chacune sur trois types d'acteurs différents : les réseaux d'action publique (en tant qu'ils permettent de lier secteur, territoire, et structures nationales), les acteurs de l'État (en tant que « passeurs » entre niveaux) et les groupes d'intérêts (en tant qu'acteurs collectifs multi-positionnés). On considère pour notre part qu'un des intérêts majeurs de l'approche centrée sur les acteurs est d'interroger de manière dynamique les processus d'institutionnalisation au cœur de l'action publique régionale. Cela revient à ne pas raisonner uniquement en termes de trajectoires, de stratégies, de ressources et de positionnements, mais aussi en termes de construction de pratiques, de règles et de rôles, se réalisant par des mécanismes d'objectivation (Berger et

Luckmann, *op.cit.* ; Boltanski, 2009). Cela nécessite naturellement de prendre en compte des variables qui sont souvent d'ordre national, telles que les compétences dont disposent les pouvoirs régionaux et locaux, le niveau et le mode d'attribution de leurs ressources financières, les différents modalités de coordination et de coopération entre eux (contractualisation, formation de groupes et agrégation d'intérêts sur une base sectorielle ou territoriale, mise en place de scènes de concertation types conférences territoriales...), ainsi que le mode d'élection de leur gouvernements et les différents types de mandats existant en leur sein (Mény, 2009). Mais, dans une perspective plus sociologique, il s'agira également de voir comment, dans un espace régional d'interactions sociales, l'ensemble de ces positions sont « habitées » par les acteurs, autrement dit comment, en paraphrasant Jacques Lagroye, ils les font exister, les consolident et les font sentir aux autres.

3) L'apport de l'analyse des politiques publiques à l'étude de l'action publique régionale

Envisager la région comme un espace d'action publique consiste à l'appréhender initialement comme un espace d'intervention des pouvoirs publics. En tant qu'objet de recherche, l'action publique régionale vaut ainsi d'être considérée comme un produit de l'essor puis de l'évolution qu'a connus l'analyse des politiques publiques des années 1980 à nos jours. Un des promoteurs de ce domaine de recherche en France dès les années 1960, Jean-Claude Thoenig (1998), a considéré en effet dans les années 1990 que celui-ci s'est progressivement renouvelé en passant d'une approche en termes de « politiques publiques » à une approche en termes d'« action publique », soulignant ainsi que, moyennant un intérêt constant pour la problématique socio-politique du gouvernement ou de la gouvernance des sociétés, les perspectives de recherche auraient sensiblement évoluées. Selon lui l'analyse de politiques publiques se caractérisaient « par l'attention allouée à un thème central : le travail des autorités investies d'une légitimité publique ou gouvernementale », « travail qui se décline sous de multiples facettes qui vont de la définition et de la sélection des priorités d'intervention jusqu'à l'élaboration des décisions, leur administration et leur évaluation » (*ibid.*, p.295). Étudier l'action publique revient pour sa part à adopter selon lui une approche sensiblement différente : il s'agit d'étudier « la manière dont une société construit et qualifie

les problèmes collectifs, élabore des réponses, des contenus et des processus pour les traiter. L'accent est mis sur la société plus largement, non pas sur la seule sphère institutionnelle de l'État » (*ibid.*, p.304). Cette approche se fonde dès lors sur trois éléments : d'une part, « l'État n'agit pas seul mais avec d'autres partenaires » (*id.*) ; d'autre part, « la société a recours à de multiples formes de traitement de ses problèmes collectifs, au nombre desquels la sphère publique ne représente qu'une des possibilités » (*id.*) ; enfin, « la nature du politique doit être une question centrale pour les sciences sociales, qui ne va pas de soi et qui n'est pas une donnée » (*id.*).

Il convient naturellement de compléter et complexifier ce cadre d'analyse en y intégrant l'existence de l'ensemble des niveaux de pouvoirs publics, et en particulier, pour nous, des régions. Aux débuts de l'analyse des politiques publiques, la problématique du gouvernement multi-niveaux pouvait se formuler dans un cadre d'analyse bipolaire enquêtant sur les interactions entre État central d'un côté et collectivités locales de l'autre, sans distinction entre elles. Les relations entre échelle nationale et échelle locale étaient alors largement appréhendées comme une dialectique entre lieux de décision (conception) et lieux de mise en œuvre (exécution) des politiques publiques. Sous l'effet combiné de changements sociaux (internationalisation des systèmes de production, financiarisation et désindustrialisation des économies européennes, montée du consumérisme, nouvelles formes d'emploi et de rapport au travail, culte de l'entreprise et du management, « deuxième individualisme », nouvelles pauvretés, transformations des formes d'engagement et de militantisme, diffusion de nouvelles technologies, loisirs...) et de réformes institutionnelles (tournant néo-managérial, sortie des économies administrées, transformation des systèmes de protection sociale, construction européenne, décentralisation...) la production des politiques publiques a connu d'importantes transformations d'ordre autant substantiel qu'organisationnel. Bien que le niveau local reste un lieu privilégié de la mise en œuvre des politiques publiques, les institutions locales disposent dorénavant davantage de ressources pour définir leurs propres politiques en lien avec leur environnement local mais aussi en prenant de plus en plus en compte des enjeux et des contraintes d'ordre global. Les spécialistes de l'étude des politiques publiques partagent ainsi depuis au moins la fin des années 1990 « le constat de complexité et de fragmentation de l'action publique », son

« caractère diffus, dont la réalité est dispersée à tous les niveaux d'interaction entre l'État et la société, entre le domaine privé et le domaine public, par des processus permanents de création et de transformation institutionnelle, plutôt que caché au centre ou aux sommets de l'État » (Thoenig, *ibid.*).

Richard Balme et Alain Faure ont également considéré que « l'étude des politiques locales révèle deux tendances majeures sur l'action publique contemporaine » (Balme et Faure, 1999, p.19) : « d'une part la complexité organisationnelle de ses dispositifs, avec les difficultés que comporte son interprétation, et, d'autre part, le contraste entre la densité de cette machinerie et les apparentes faiblesses d'une citoyenneté tour à tour indifférente, écartée ou dépitée dans ses rapports aux autorités politiques » (*id.*), en précisant que « ces éléments ne sont pas le privilège de la seule action publique locale, mais sont bien mis en évidence par son étude » (*id.*). Le contexte de « pluralisme institutionnel et de concurrence normative » (*ibid.*, p.17) caractérisant l'action publique a favorisé la prise d'initiatives de la part des élus locaux au regard de leurs électeurs, une réceptivité et un interventionnisme croissant et protéiforme de leurs équipes administratives et techniques en multipliant et en diversifiant les publics et leurs modes de traitement, et, au final, un mode de production des politiques publiques locales conditionnée par une logique de « désordre » (Gaudin, 1995, p.31) ou en tout cas d'innovation au sens d' « action non logique » (Alter, 2000, p.24) qui évoque le modèle de l'anarchie organisée (March et Simon, 1958). Mais d'après Balme et Faure cette « complexité de l'action publique locale [qui] provient conjointement d'un manque de structuration des problèmes dont elle se saisit et de la diversité des dispositifs sur lesquels elle repose » (*op.cit.*, p.22) n'est pas non plus dénuée de régularités.

Quatre sources de régulation sont ainsi identifiées. La première correspond aux mobilisations territoriales, entendues comme « l'émergence éventuelle de coalitions de projets territoriaux » (*ibid.*, p.22) permettant de déterminer la « cohérence des politiques sectorielles » (*id.*). La deuxième tient à l'influence de l'État qui reste prépondérante en raison de ressources normatives et politiques encore considérables, et qui lui permettent notamment, de concert avec l'Union européenne, de fournir « les motifs des mobilisations territoriales par l'inscription dans des procédures programmatiques » (*ibid.*, p.23-24). La troisième source de régulation réside dans le processus représentatif par lequel l'« anarchie organisée » de l'action

publique locale se trouve « soumise à la prépondérance du flux électoral et partisan, qui institue les leaders territoriaux en entrepreneurs de politiques publiques » (*ibid.*, p.24). Enfin, un quatrième facteur de régulation est identifié aux processus de domination, dans la mesure où l'« entropie politique et institutionnelle trouve au fond son principe d'organisation dans un ordre social plus largement défini » (*ibid.*, p.24), se manifestant notamment dans des phénomènes de « hiérarchisation spatiale et ségrégation sociale » (*id.*) aux vues desquelles « l'action publique locale doit être interrogée soit dans sa fonctionnalité par rapport à ces tendances, soit dans son incapacité à les inverser » (*id.*).

Alors que ce tableau synthétique des sources de régulation de l'action publique locale avait à l'origine une valeur essentiellement programmatique, il fournit aujourd'hui une aide importante pour faire dialoguer l'ensemble des travaux menés depuis une quinzaine d'années sur les politiques locales et éviter ainsi l'écueil d'une sur-spécialisation de la recherche. Car l'action publique locale, dans le cadre de travaux portant explicitement sur la gouvernance « territoriale », « urbaine » ou « régionale », a fait en France l'objet d'investigations nombreuses, diverses et significatives, basées sur des hypothèses variées. Les mobilisations territoriales ont ainsi été étudiées au prisme de l'émergence de nouveaux référentiels de politiques publiques tels que l'environnement, l'attractivité et la compétitivité des territoires, ou plus récemment le développement métropolitain, se déclinant dans la construction de biens collectifs locaux et de grands projets (Lascoumes et Le Bourhis, 1998 ; Crouch et al., 2001, 2004 ; Pinson, 2009). Les nouvelles modalités d'influence politique, normative et financière de l'État et de l'Europe ont pu se manifester en observant la diffusion de procédures de contractualisation (Gaudin, 1999 ; Pasquier, 2004) et plus largement de nouveaux instruments d'action publique symptomatiques du *New public management* (Lascoumes et Le Galès, 2004) porteurs d'une « institutionnalisation de l'action collective » qui érige le territoire comme nouveau « lieu de définition des problèmes publics » (Duran & Thoenig ; art.cit., p.582) en même temps qu'ils déploient de nouvelles formes de gouvernement à distance (Epstein, 2008). Le processus représentatif a été reconsidéré à partir de l'enjeu du leadership territorial (Smith & Sorbets, 2003), du recours croissant aux rhétoriques de la proximité (Le Bart et Lefebvre, 2005) et de la gouvernance territoriale (Pasquier et al., 2007), ou étudié à travers sa régénération par l'usage de nouvelles pratiques participatives (Bacqué et Sintomer,

2005 ; Gourgues, 2013). Quant à l'encastrement des politiques locales dans les processus de domination, de hiérarchisation et de ségrégation, son exploration a été réactualisée en envisageant la face territoriale des problématiques économiques (Veltz, 1996, 2002 ; Le Galès, 1993 ; Davezies, 2008, 2015), sociales (Siblot, 2006 ; Tissot, 2007), culturelles (Faure & Négrier, 2001) ou encore environnementales (Hamman, 2012).

Finalement, le contexte contemporain de « territorialisation des politiques publiques » a conduit à questionner de manière fondamentale l'étude des politiques publiques (Douillet & Faure, 2005, 2012 ; Faure & Négrier, 2007). Dans la mesure où « les analyses “ classiques ” de l'action publique ont expliqué le développement des politiques publiques par le passage du territoire au secteur comme mode de régulation sociale » (Douillet, 2005, p.271), de nombreux chercheurs ont été amenés à se demander si on ne se trouvait pas en face d'un grand bouleversement dans les modes de construction de l'action publique : le « tournant territorial » (*ibid.*, p.272) ne correspondrait-il à « la fin des secteurs » (*ibid.*, p.275) ? Cette hypothèse s'est presque imposée d'elle-même à partir du moment où la territorialisation était entendue à la fois comme « un nouveau mode de légitimation de l'action publique et/ou une nouvelle conception du changement social qui insistent sur le fait que c'est en traitant les problèmes au plus près du terrain, de manière concertée, que les problèmes publics seront les mieux pris en charge » (*ibid.*, p.274), et comme une dynamique de « déssectorisation » correspondant à l'émergence d'une gestion publique « transversale et territorialisée » (*id.*), attentive à la « complexité des problèmes sociaux » (*id.*) qui résultent souvent « d'interdépendances localisées et non maîtrisées entre différents secteurs d'activités » (*id.*). Il semble toutefois « qu'il n'y a en fait aucune raison d'opposer “ logiques territoriales ” et “ logiques sectorielles ”, de les penser comme concurrentes ou relevant de deux modes différents de structuration de l'action publique » (*ibid.*, p.275) : l'observation empirique montre qu'« un territoire politique et un secteur d'activité peuvent se structurer conjointement » (*ibid.*, p.276), que « la structuration des différents domaines d'intervention publique et les compétences techniques qui y sont attachées ont toute leur place dans les processus de construction de nouveaux territoires d'action publique » (*id.*).

Cet entrelacement des logiques sectorielles et territoriales avait été identifié assez tôt sur le terrain des politiques de développement local (Teisserenc, 2002), des politiques de la

ville (Gaudin, art.cit ; de Maillard, 2004) ou des politiques environnementales (Lascoumes et Le Bourhis, art. cit.) et trouvait également toute sa place dans la synthèse proposée par Duran et Thoenig (art.cit.) qui voyaient dans l'institutionnalisation de l'action collective négociée en France le nouveau modèle de la gestion publique territoriale. Selon eux, « l'institutionnalisation fournit, ou veut fournir, une solution à la coopération (même si c'est au prix d'une plus grande indétermination des sphères d'action) en proposant de façon peu coercitive des scènes d'action plus ou moins durables dans le temps » qui « sont destinées à structurer des modes d'échanges et à articuler des positions dans un contexte d'interdépendance entre des problèmes, des acteurs et des intérêts ». Ainsi, « aux scènes généralistes balisées que tracent les circonscriptions électorales et administratives se substituent des scènes spécialisées par types d'enjeux et par modes d'échange, chacun connaissant une composition spécifique d'acteurs ». À la croisée des médiations sectorielles traditionnelles et de nouvelles formes de mobilisations territoriales, les politiques locales contemporaines se matérialiseraient ainsi dans des scènes d'action qui sont à considérer comme des institutions au sens sociologique du terme puisque, comme toutes les institutions, elles « incorporent des préférences et des catégories de jugement, elles représentent des solutions, offrent des procédures de sélection des enjeux et constituent des modalités pratiques d'allocation des ressources d'attention, mais surtout permettent de préciser les identités des acteurs et d'en hiérarchiser l'importance ». Dans le prolongement de ces analyses Alain Faure (2011) considère que la diffusion de l'usage des notions de « territoire » et de « territorialisation » s'explique largement par le mouvement de professionnalisation de l'action publique territoriale et par leur appropriation, à des fins de légitimation sociale de leurs activités, aussi bien par les élus et les acteurs administratifs locaux que par l'ensemble des professionnels des différents secteurs ou de citoyens engagés dans le mouvement associatif. Si, dans ces conditions, tout porte à considérer la territorialisation de l'action publique comme un creuset, voire un vecteur de changement social, il convient en même temps de prendre en compte les idéologies tant politiques que techniques qui la travaillent de l'intérieur (Faure, art. cit. ; Pasquier & al., *op.cit.*).

En ce qui concerne la dimension régionale, on observe que l'approche par l'analyse des politiques publiques a tardé à être perçue comme une voie de recherche privilégiée. La

plupart des travaux se sont longtemps donnés comme objectif principal de qualifier de manière générale la position de l'échelle régionale au sein de l'architecture politique multi-niveaux des différents pays européens. Ce n'est que très récemment qu'a été formulé explicitement le projet d'appréhender « les politiques régionales entre régulations sectorielles et vie politique locale », et de réaliser ainsi une « sociologie des politiques régionales » (Barone, 2011, p.10). Pour les tenants de ce programme de recherche, la focale sectorielle permet de dépasser deux approches des politiques régionales : non seulement celle selon laquelle la régionalisation contribuerait systématiquement à la déssectorisation de l'action publique, mais aussi celle selon laquelle toutes les politiques régionales, quels que soient les domaines d'intervention considérés, répondraient aux mêmes logiques. L'observation empirique atteste plutôt selon eux d'une « différenciation » par secteurs des politiques régionales, et ce selon quatre variables :

- 1) le degré plus ou moins important de régionalisation (selon qu'il s'agit par exemple, dans le cas de la France, de compétences transférées ou d'interventions menées au titre de la clause générale de compétences) ;
- 2) les modalités de régionalisation (décentralisation de la pénurie, expérimentation, ...)
- 3) les modes de gestion collective (par des dynamiques plus ou moins intersectorielles référées à des catégories d'action « molles » telles que l'aménagement du territoire ou le développement durable) ;
- 4) la manière dont se déploient et se maillent les réseaux d'acteurs (par la circulation de personnels entre organisations, par l'institution voire la création d'interlocuteurs privilégiés, par injonction de nouvelles priorités au sein des normes sectorielles par le recours à des ressources juridiques et financières).

L'intérêt de ce cadre d'analyse sur l'action publique régionale réside en outre dans le fait que ses promoteurs partagent l'idée qu'il s'agit de « prendre au sérieux la variable politique », c'est-à-dire d'éviter à son sujet les deux écueils de l'« hyper-politisation » (qui n'attribue qu'un contenu électoraliste aux comportements politiques) et d'une « dépolitisation quasi-totale » (qui ne voit dans la politique qu'un habillage de considérations essentiellement techniques ou économiques). La dimension politique de l'action publique régionale est dès lors appréhendée comme « l'ensemble des acteurs, des processus et des logiques qui entrent

dans la sphère de la concurrence pour l'appropriation et l'affirmation d'un pouvoir politique ». Concrètement, cela conduit à prendre en considération quatre aspects : la place relative des effets d'appartenance partisane ; la capacité de certains acteurs politiques à marquer de leur empreinte les politiques régionales ; la question du sens de l'action publique, qui se définit à la croisée des croyances et de normes d'actions portés par les élus et les autres acteurs d'un secteur d'activité ; et enfin les rapports, plus ou moins gestionnaires ou symboliques, entre les différents échelons territoriaux.

Ce programme de recherche permet enfin, pour ce qui nous concerne directement, de prolonger la réflexion sur l'entrelacement des logiques sectorielles et des logiques territoriales dans des contextes politiques régionaux différents, dans la mesure où il permet d'interroger la manière dont des « effets de territorialité » (Faure, 2005) induisent l'institutionnalisation de la région comme espace d'action publique. Encore convient-il de préciser qu'on entend moins ici par « effets de territorialité » des effets directement liés aux caractéristiques propres à un territoire (ses caractéristiques géographiques, historiques, économiques, sociales, culturelles, politiques...) que, de manière médiatisée, des effets liés au rapport qu'entretiennent les acteurs (non exclusivement politiques) au territoire et à ses caractéristiques. On pourra ainsi dire du territorial ce que dit Alain Bourdin du local, à savoir qu'il « n'a rien du cadre immuable clairement défini par la petite échelle que l'on imagine souvent, mais constitue au contraire un contexte instable de production de l'action, plutôt caractérisé par la multiplicité que par l'univocité. Parce qu'il est le lieu de l'action au quotidien, il est aussi celui de la plasticité, de l'imprévu et de la diversité » (Bourdin, 2000, p.174-175). Toute la question est dès lors de savoir dans quelle mesure les politiques régionales expriment en les canalisant tout en les orientant ces effets de territorialité qui se manifestent dans l'entrelacement de logiques sectorielles et politiques. On peut en effet considérer que ces effets de territorialité « pèsent puissamment sur la définition de ce que chacun perçoit comme relevant du dialogue, de la coopération et de la consultation politiques », et donc sur « la façon dont les individus appréhendent et énoncent localement, c'est-à-dire dans chaque territoire étudié, ce qui relève pour eux de l'action collective et de l'activité démocratique » (Faure, 2012, p.72)

L'approche en termes de politiques publiques offre de ce point de vue un sentier d'analyse stimulant pour interroger l'action publique au sens où la définit Thoenig. Dans le

cadre d'une approche comparative de l'action publique régionale, cerner la manière dont les effets de territorialité interagissent avec les politiques publiques suppose néanmoins de prendre en compte au moins trois tendances importantes observables à l'échelle européenne. La première de ces tendances renvoie au processus d'eupéanisation des politiques publiques lié à l'affirmation d'un couple État-Union européenne, d'une *polity* européenne, comme dit Le Galès (2011), qui fonctionne comme une nouvelle structure d'opportunité ayant pour vocation propre de gouverner à distance par la production et la diffusion de nouveaux instruments. À ce titre, l'eupéanisation des politiques publiques peut s'appréhender à la fois comme un vecteur de standardisation-professionnalisation de l'action publique locale ou régionale, et comme le cadre au sein duquel les politiques locales/régionales se différencient d'un territoire à l'autre. Il conviendra enfin d'utiliser le cadre d'analyse évoquée en prenant en considération le phénomène de « retour des villes européennes » (*ibid.*), dans la mesure où la spécialisation du couple État-Europe sur des missions stratégiques a pour corolaire un « desserrement » de la contrainte étatique sur le territoire infranational qui bénéficie particulièrement aux villes en raison de leurs importantes ressources stratégiques (matérielles et symboliques), contribuant à faire d'elles des espaces privilégiés de mobilisations territoriales qui conditionnent les dynamiques d'institutionnalisation des régions.

II - Action publique régionale et gouvernance territoriale de l'innovation

En tant que thème de recherche, le fait régional déborde largement les seules études politiques et intéresse plus largement les sciences sociales. Que ce soit en géographie, en économie, ou en sociologie, une part significative de la littérature en sciences sociales définit l'objet régional en lien avec le phénomène de mondialisation économique et interroge ses implications politiques. Les thèses formulées sont très variables, mais elles s'élaborent sur l'idée largement partagée que la mondialisation, en redéfinissant le statut et le rôle des frontières nationales, perturbe non seulement le sens, les attributions et le fonctionnement des États, mais aussi à travers eux l'ensemble des systèmes de régulation sociale et des rapports

de pouvoir. Alors que Charles Tilly (1992) proposait de lire la formation des États modernes en Europe comme des mouvements de concentration et de régulation par une même institution publique de la contrainte et de l'argent au sein de sociétés nationales, la mondialisation correspondrait à un mouvement inverse de dispersion de ce même type de ressources hors de l'institution publique, et de (re)privatisation de positions et de ressources de pouvoirs (Keohane et Nye, 1977 ; Rosenau, 1990 ; Strange, 1988, 1996). Une des intentions initiales de cette thèse a été d'étudier la régionalisation de l'action publique en le situant dans le cadre de ces évolutions d'ordre global.

1) Saisir l'action publique régionale au prisme des mutations de l'économie politique

Dans leur panorama de la littérature en économie politique Le Galès et Palier (2002) ont identifié trois grands courants.

Le premier, l'économie politique classique et néo-classique, regroupe trois types de travaux. Ceux des économistes orthodoxes qui s'inscrivent dans la filiation théorique d'Adam Smith, de John Stuart Mills ou encore de Malthus et de Ricardo, et qui proposent en fait une « économie (non) politique » (*ibid.*, p.20) : ils n'appréhendent le rôle de l'État et les interventions publiques qu'au regard de l'objectif de préserver un illusoire équilibre pur des marchés. Viennent ensuite les travaux des économistes et des politistes qui n'interrogent le politique « qu'en termes d'efficacité de l'action publique, de problèmes à résoudre, de sélection des institutions les plus efficaces » (*id.*), autrement dit les tenants du *Public choice*, de la théorie du choix rationnel et du *New public management*. D'autres auteurs proposent enfin une version néo-libérale de l'économie politique classique en remettant en cause la séparation de la sphère du politique et celle du marché et en préconisant des politiques qui transforment l'État en acteur du marché et en promoteur de ses principes et règles de fonctionnement.

Le deuxième grand courant, identifié par Le Galès et Palier, est l'économie politique marxiste, c'est-à-dire l'ensemble des travaux qui se placent « dans une perspective critique à l'égard du capitalisme où le pouvoir s'inscrit dans les relations de classes et où l'accent est mis sur les liens étroits entre l'idéologie, l'économie, la politique dans les rapports de classe » (*ibid.*, p.21). Les auteurs marxistes ou néo-marxistes proposent d'analyser en profondeur les

interactions entre économie et politique, mais en situant la plupart du temps leur propos au niveau global et abstrait des caractéristiques générales du capitalisme, plutôt qu'à celui des structures ou des formes d'interactions différenciées selon les pays ou groupes de pays. Bien que ce courant intègre plusieurs visions de l'État, ce dernier est toujours considéré en dernière instance comme un instrument essentiel du maintien de la domination de la bourgeoisie.

Le troisième grand courant, enfin, correspond à une économie politique de politistes ou de sociologues. Trois traits distinguent ce courant des deux précédents. Tout d'abord, il propose d'analyser les liens entre le domaine de l'économie et celui de la politique et de la société « sans poser a priori de liens de subordination, ni de liens fonctionnels entre les deux, et sans que ni l'un ni l'autre explique la totalité de la dynamique sociale » (*ibid.*, p.22) Ensuite, tout en étant très variés et en utilisant différents types de méthodologies, ces travaux ont en commun « de reposer sur des analyses comparatives visant à différencier les économies politiques » (*ibid.*, p.23). Enfin, une grande partie de ces travaux a été influencée par la sociologie économique ou la « nouvelle sociologie économique » (*ibid.*, p.24) (principalement représentée par les travaux de Granovetter) qui envisage les faits économiques, le fonctionnement des marchés, les logiques du capitalisme, l'autonomie de la sphère économique ou encore les interventions de l'État comme des constructions sociales qui ne sont intelligibles qu'au regard de phénomènes de réseaux, de culture, d'organisations ou d'institutions. Cette économie politique de politistes et de sociologues a connu selon les auteurs deux versions. Dans sa version initiale ses travaux ont beaucoup porté sur le lien entre la construction des Etats-nations et la formation des économies nationales : l'économie y était appréhendée comme « un système socio-politique composé d'acteurs économiques et politiques puissants » (*id.*) qui contribuent « à la définition de règles du jeu économique, de la production à la redistribution » (*id.*). Au milieu des grandes entreprises, des syndicats et d'autres groupes d'intérêts variés, l'État faisait alors l'objet d'une attention particulière et faisait en même temps figure d'acteur central de l'économie. Cette approche a été notamment explorée à partir des outils de l'analyse des politiques publiques en prenant pour objet d'étude les politiques économiques et industrielles en tant que telles. Une version plus récente de cette « nouvelle économie politique » (*new political economy*), inscrit quant à elle davantage sa réflexion au sein des mutations contemporaines de l'économie, parmi lesquelles figurent en premier lieu l'extension des régulations de marché (mondialisation, rôle croissant des entreprises transnationales, mouvements de dérégulation et de privatisation...). L'autonomie

du politique est encore postulée, mais elle ne se manifeste plus dans l'occupation par l'État et les acteurs publics d'une position centrale ou du moins d'une gestion directe dans la gouvernance économique. La position de l'État et des acteurs publics est sujette à négociation dans le cadre de « conflits de pouvoirs, du jeu des groupes sociaux et des mécanismes de contrôle » au cours desquels s'effectue « la division particulière du travail entre le marché, les structures sociales et les structures politiques » (*ibid.*, p.26). Les tenants de cette approche (Boyer et Hollingsworth, 1997 ; Crouch et al., *op.cit.*) ont notamment conduit leurs analyses en distinguant cinq types de mécanismes de régulation qui se combinent plus ou moins selon les situations : le marché, les réseaux, les hiérarchies (État et grandes organisations privées), les communautés et les associations. Leurs travaux contribuent à enquêter empiriquement à la fois l'hypothèse de l'érosion du contrôle des acteurs publics sur l'économie du fait de nouvelles marges de manœuvre obtenues par les acteurs privés (grandes industries, banques, assurances, marchés financiers...), et, corrélativement, l'érosion des logiques de régulation des économies nationales par des logiques transnationales, mais aussi par l'affirmation de dynamiques économiques propres au niveau local et régional.

L'hypothèse de l'érosion des systèmes nationaux de gouvernance de l'économie s'argumente principalement au regard du phénomène de mondialisation. Bien que ce terme recouvre une grande diversité de processus, il est généralement ramené à trois dimensions principales (Michalet, cité in Plihon, 2009): tout d'abord, l'ouverture des économies nationales aux transactions internationales et au développement des échanges de biens et de services (dimension internationale) ; ensuite, la mobilité internationale des facteurs de production, et plus particulièrement des capitaux, avec notamment le développement des investissements directs à l'étranger (dimension multinationale) ; enfin, l'effacement progressif des frontières nationales dans l'organisation des systèmes de production : des marchés et des entreprises deviennent des « acteurs globaux » dont les décisions et les comportements semblent échapper à toute considération nationale (dimension globale). Sans remettre en cause ses logiques inhérentes de production et de captation de la valeur marchande dans le but de générer des profits financiers, l'économie capitaliste a ainsi renouvelé ses modes opératoires. Un des objets de la science économique contemporaine consiste dès lors à identifier ces nouvelles modalités, notamment en privilégiant une lecture de type institutionnelle.

La grille de lecture institutionnaliste étant intéressante pour mener une réflexion en termes de gouvernance, il convient de les préciser en distinguant deux approches particulières. Une première approche consiste à analyser le fonctionnement des économies capitalistes en centrant l'observation sur la grande entreprise (la firme) et ses liens avec les marchés. Cette perspective, suivie notamment en France par Olivier Weinstein et Benjamin Coriat (1995) propose de rediscuter la théorie d'Alfred Chandler selon laquelle la grande entreprise moderne s'est constituée en conférant la majorité des pouvoirs aux managers plutôt qu'aux propriétaires et actionnaires : l'entreprise moderne est un « système managérial » qui internalise aussi bien l'organisation de la production que la gestion des relations de l'entreprise avec son environnement marchand, financier, social et politique. Ce capitalisme managérial, qui aurait succédé historiquement au capitalisme familial ou entrepreneurial, laisserait progressivement place depuis les années 1980 à un capitalisme de type financier : la figure classique du manager intermédiaire qui concentre les compétences technologiques et organisationnelles serait supplantée par un haut management à forte compétence financière chargé de veiller à la « valeur actionnariale » de l'entreprise. Cette « nouvelle classe managériale », spécialisée dans la stratégie, la planification et l'allocation des ressources financières, ne réalise plus seulement sa carrière dans l'entreprise mais plus largement dans l'espace économique mondial peuplé de nouveaux types d'acteurs chargés des rapports entre finance et entreprise : investisseurs institutionnels, *private equity* (capital investissement), *venture capitalists* (capital-risqueurs), stratégie de firmes *LBO* (acquisition par emprunts)... La firme ne jouit plus d'une position hiérarchique vis-à-vis du marché : il y a une pénétration des logiques du marché financier globalisé au sein même de la firme.

Une deuxième approche de type institutionnelle rejoint davantage l'économie politique comparée en s'intéressant directement aux relations systémiques entre les entreprises et leur environnement social. Hall et Soskice (2001) ont ainsi soutenu que la mondialisation ne remettait pas en cause l'existence d'une variété de capitalismes liés à des « complémentarités institutionnelles » spécifiques à chaque pays entre modes de financement des entreprises, types de relations industrielles, de système éducatif et de relations entre entreprises. Amable (2005) a proposé une lecture plus politique des complémentarités institutionnelles : alors qu'Hall et Soskice les envisageaient principalement en termes d'efficacité pour l'activité des entreprises, Amable s'est montré plus attentif aux conflits entre groupes sociaux pour voir dans les institutions également un « équilibre d'économie politique ». Il intègre ainsi au jeu

des complémentarités institutionnelles, non seulement les activités régulatrices en matière de concurrence sur le marché des biens et services, de financement des entreprises ou de système éducatif, mais aussi celles relatives au marché du travail (relations d'emploi), et à la protection sociale. La classification proposée par Amable dépasse les oppositions binaires entre capitalisme « rhénan » et capitalisme « néo-américain » (Albert, 1991) ou entre économie de marché libérale et économie de marché coordonnée (Hall et Soskice, *op. cit.*). Elle permet ainsi de saisir davantage la singularité des modèles existant au sein même de l'espace européen : capitalisme libéral de marché dans lequel la concurrence joue un rôle central (Royaume-Uni), capitalisme social-démocrate où les exigences de flexibilité sont satisfaites à l'aide de mécanismes qui ne reposent pas ou pas entièrement sur la régulation marchande (Danemark, Suède, Finlande), capitalisme européen occidental et capitalisme méditerranéen, dans lesquels les régulations non marchandes s'appuient dans un cas sur une protection de l'emploi plus forte (Pays-Bas, Allemagne, France, Autriche...) et dans l'autre sur une protection sociale plus faible mais un plus haut niveau de réglementation des marchés du travail et des biens et services (Italie, Portugal, Espagne, Grèce).

Bien que non dénuées de considérations politiques, ces grilles de lecture des dynamiques contemporaines de l'économie ne peuvent complètement satisfaire le politiste ou le sociologue du fait qu'elles négligent les impacts de la mondialisation sur une des dimensions essentielles de l'activité politique, à savoir sa dimension spatiale ou territoriale. Si l'ordre politique moderne s'est bâti autour de l'institution étatique, elle-même référée au bornage d'espaces nationaux par le tracé et la reconnaissance de frontières, qu'en est-il de la consistance et de la légitimité de cet ordre à l'heure où les logiques d'accumulation du capital se définissent par-delà les frontières ? Cette question d'ordre politique se trouve traversée par la controverse qui anime économistes et géographes depuis une trentaine d'années sur la déterritorialisation ou la reterritorialisation de l'économie. Fortement médiatisée avec le livre de Thomas Friedman *The World is flat* (2005), la thèse de la déterritorialisation s'appuie largement sur le constat d'une montée du rôle des marchés dans la gouvernance du capitalisme contemporain et la mise en concurrence accrue des territoires en termes de compétitivité économique. Les modes de coordination hiérarchique pilotés par les grandes entreprises et/ou les États se trouveraient débordés et recomposés par la spécialisation et l'internationalisation des activités de financement, et corrélativement, par le développement de coordinations en réseaux à une échelle internationale : la publicisation et la circulation plus

fluides des informations relatives à la santé financière des entreprises et des États acteraient l'instauration de relations plus horizontales et moins nationalement bornées entre acteurs économiques.

D'un point de vue politique, ces évolutions peuvent être interprétées comme la fin ou du moins la relativisation du rôle des territoires nationaux (Badie, 1995) : le processus de mondialisation pose de manière nouvelle la question de la souveraineté, de la capacité de contrôle par les acteurs situés géographiquement et socialement sur les décisions économiques qui les concernent, et, finalement, sur le territoire couvert par la décision politique. À l'inverse de la thèse de la déterritorialisation, certains géographes, économistes et sociologues estiment quant à eux que l'on assiste à une reterritorialisation de l'économie. Cela s'observerait dans la persistance et le renouvellement de logiques de polarisation et de hiérarchisation des espaces géographiques en termes d'insertion dans les réseaux du capitalisme mondialisé.

La nouvelle économie géographique de Krugman (1995) rappelle que la concentration spatiale des facteurs de productions favorise les rendements d'échelles et joue ainsi comme une variable décisive de la compétitivité des territoires. Les travaux de Pierre Veltz (1996) et d'Allan J. Scott (2001), en cherchant à « comprendre comment l'économie globale s'enracine, de multiples manières, dans les structures territoriales-historiques » (Veltz, *op.cit.*, p.13) ont respectivement mis en lumière que la mondialisation se nourrit de l'urbanisation et qu'elle dessine une structure en réseau de grandes régions économiques se superposant aux découpages étatiques. Benko et Lipietz (1992, 2000) ont identifié à l'échelle mondiale trois formes de « régions qui gagnent » : les districts industriels de la Troisième Italie, les districts technologiques comme la Silicon Valley ou la route 124 de Boston, et la grande métropole financière et de services telles que Los Angeles ou Londres. Plus récemment, à l'échelle européenne, Christian Vandermotten a proposé une classification des régions européennes en croisant des indicateurs de concentration de population et de richesse mais aussi de connectivité aux grands réseaux de transports, de communication et d'information. Il propose ainsi de distinguer des « régions métropolitaines centrales », « régions métropolitaines périphériques », « régions périphériques non métropolitaines ».

Certains auteurs se sont particulièrement attachés à fournir les clefs explicatives de cette persistance des inégalités territoriales, et à étudier dans cette optique les effets de proximité géographique et sociale. Plutôt économistes (Becattini, Pecqueur, Torre) ou

sociologues (Bagnasco, Grossetti), ces chercheurs rejoignent peu ou prou la thèse de Piore et Sabel (1984) du dépassement historique du mode de production de masse fordiste, rigidement structuré autour de normes s'appliquant de manière hiérarchique, au profit d'un régime fondé sur la spécialisation flexible, qui donne toute sa place à la professionnalité de la main d'œuvre, à l'innovation décentralisée et à la coordination inter-firmes. Ces différents travaux ont donné corps à un concept d' « économie-territoire » (Veltz, *op.cit.*) qui, d'un point de vue politique, « a permis de passer progressivement du concept de gouvernance des entreprises ou d'un secteur économique au concept de gouvernance d'un territoire » (Le Galès, 1999, p.25). À rebours des idées-reçues, la mondialisation aurait ainsi ouvert la voie à un renouveau politique du territoire : les États et les acteurs publics ne seraient pas simplement dans la situation passive de voir fondre leurs pouvoirs et leurs prérogatives, mais aussi dans celle d'acteurs en mesure de redéployer leur action en redéfinissant les espaces ainsi que les objectifs de l'intervention publique aux niveaux infranationaux. La gouvernance économique des territoires suppose la reconnaissance de nouvelles responsabilités prises par des acteurs publics ou privés plus autonomes vis-à-vis de l'État-nation, et implique un changement de conception politique du territoire local ou régional, perçu au moins potentiellement comme le lieu de régulations économiques.

Cette approche qui met en avant la dimension territoriale des dynamiques contemporaines de l'économie politique a nettement contribué au développement de travaux de sciences sociales sur le fait régional. En référence aux expériences européennes de développement régional portées par des régions-acteurs à la fin des années 1980, des auteurs anglo-saxons tels que Michael Keating ou John Loughlin (Keating et Loughlin, 1997 ; Keating, 1998, 2004) ont parlé dans les années 1990 de « néo-régionalisme ». Ce terme renvoie à la capacité à mobiliser, sur une base territoriale, un ensemble de ressources et d'acteurs dans un projet collectif, avec l'idée que cette capacité est corrélée à l'existence d'une identité territoriale partagée, d'une vision commune du développement régional et de gouvernements régionaux élus. D'autres travaux ultérieurs, en particulier ceux de Richard Balme (1996) ou de Le Galès et Lequesne (1997) ont adopté des points de vue plus circonstanciés, voire plus sceptiques, sur la place des régions dans la nouvelle économie politique. Richard Balme propose de distinguer deux dimensions pour apprécier le rôle des régions : l'une structurelle, l'autre institutionnelle. La première dimension est structurelle au sens où elle concerne la question de « la régionalisation des interdépendances, en d'autres

termes d'une régionalisation des contraintes, sinon des problèmes socio-économiques » (Balme, *op.cit.*, p.15). Il semble bien que « certains enjeux socio-économiques voient leur dimension régionale gagner en pondération sous l'effet de tendances majeures du changement social » (*id.*), en premier lieu l'enjeu de la localisation des activités économiques : « le paradoxe veut que si chaque agent socio-économique, entreprise, employé, consommateur, est potentiellement mobile, alors les avantages comparatifs de la localisation jouent plus fortement et sont intégrés comme un élément plus décisif dans la concurrence économique » (*ibid.*, p.15-16). Néanmoins, « les régions dans leurs expressions institutionnelles n'apportent pas de solutions préconçues » (*ibid.*, p.18) : « en l'absence de volonté politique, cette régionalisation structurelle peut demeurer strictement virtuelle » (*id.*). D'où l'importance de la dimension institutionnelle de la régionalisation, au sens d'une « régionalisation des interactions socio-politiques, des mobilisations destinées à agir collectivement sur les contraintes précédemment évoquées » (*ibid.*, p.15). Bien que circonscrite, la réponse est sur ce point globalement positive, dans la mesure où les démocraties occidentales sont dans l'ensemble le théâtre d'une régionalisation statutaire (réformes de décentralisation), sociale (émergence de mobilisation socio-politiques régionales) et politico-administrative (mouvement de régionalisation des réseaux de politiques publiques). Là où Le Galès et Lequesne estiment que les mobilisations régionales ont peu de poids par opposition à celles d'autres acteurs telles que les grandes villes, en raison de la plus forte agrégation des intérêts privés sur leurs territoires et de leur plus grand capital symbolique, Balme fait remarquer que « les conditions de l'attractivité économique sont le plus souvent supra-communales » (*ibid.*, p.16) et offrent ainsi des opportunités pour les régions. Mais les régions ne sont pas moins contraintes que les autres acteurs publics et privés par « le contexte d'une économie de plus en plus internationalisée qui transforme le sens de l'action publique » (*ibid.*, p.18).

Au moins deux types de phénomènes méritent de ce point de vue d'être pris en compte. Le premier concerne le « changement d'échelle » (*ibid.*, p.19), c'est-à-dire le « double changement de périmètre et de focale des politiques publiques » (*id.*) qui agit comme une transformation de « cadre cognitif » (*id.*), l'évolution du « rapport établi entre les phénomènes et leurs représentations » (*id.*). De ce point de vue, on peut par exemple considérer que les régions autant que les villes sont aujourd'hui retravaillées par un référentiel métropolitain de plus en plus perçu comme apte à rendre compte des modes de production et de distribution des ressources économiques, au premier rang desquelles la croissance et l'emploi. L'autre

phénomène correspond au contexte néo-libéral dans lequel les réformes de décentralisation et la régionalisation institutionnelle précédemment évoquée ont pris leur essor à partir des années 1980. Cela a contribué à dessiner les contours normatifs d'une gouvernance régionale qui transforme « la signification de l'autorité politique » (*ibid.*, p.20) : elle apparaît comme étant :

- a) « auto-limitée » (« renonçant à une puissance absolue qui lui refusent les fondements normatifs de la démocratie et les réalités empiriques de l'économie politique »),
- b) plus coopérative que hiérarchique (« issu du caractère inter-organisationnel de l'action publique, et générant des problèmes de coordination et éventuellement de légitimité »),
- c) « polycentrique » (sa finalité est de tenter de « coordonner des activités qui s'inscrivent dans des horizons et des rythmes temporels différents » telles que ceux des flux financiers, des investissements productifs et de l'emploi).

On peut donc parler d'une régionalisation de l'économie politique au sens où « un “besoin d'agir” apparaît au niveau régional » (*ibid.*, p.21). Si les interventions publiques régionales « ne suffisent pas à inverser le cours des choses, à transformer des « régions qui perdent » en « régions qui gagnent », ni même à imposer un rythme régional à l'heure de la mondialisation », Richard Balme considère néanmoins qu'elles peuvent « accélérer une dynamique territoriale positive ou au contraire tempérer un phénomène de déclin régional ».

Une appréhension concrète des phénomènes de gouvernance économique territoriale peut permettre de préciser les modalités d'interventions des pouvoirs publics régionaux et locaux en matière de développement économique. Crouch, Le Galès, Trigilia et Voelzkow (Crouch et al., *op. cit.*) ont proposé de les étudier à partir du concept de « biens collectifs locaux de concurrence » (BCLC). Cette notion désigne des biens et services qui, en étant accessibles à un ensemble d'acteurs économiques s'inscrivant dans un même contexte géographique, ont pour effet de « renforcer la compétitivité de l'ensemble de l'économie locale » (Le Galès, 2004, p.112). Ces BCLC peuvent être produits de différentes manières : ils « sont parfois le résultat de politiques publiques, d'autres sont produits par des agences spécialisées ou sont le résultat de coopérations interentreprises ». Dans tous les cas néanmoins on considère que la production de BCLC est liée à l'existence de « systèmes locaux » de relations, dans la mesure où ils supposent des interactions entre entreprises, entre entreprises et autorités publiques, ou encore entre entreprises et réseaux d'entrepreneurs. Les travaux comparatifs menés sur les systèmes industriels locaux en Europe ont conduit à distinguer trois

types principaux de systèmes locaux : 1) les districts industriels (réseaux de PME insérées dans des relations faiblement hiérarchisées), 2) les firmes en réseau (intégration verticale d'entreprises sous le contrôle d'un grand groupe), et 3) la concentration ad hoc de PME sur un territoire (faible niveau d'intégration horizontale et liens de sous-traitance avec de grandes firmes situées à l'extérieur du territoire). La particularité des auteurs mentionnés est ici d'entrer dans la boîte noire de la production des BCLC et de tenter de comprendre le mode de fonctionnement des systèmes locaux économiques en les analysant en termes de gouvernance et de régulation. De ce point de vue, « le problème n'est pas seulement l'amélioration de l'efficacité des firmes ou la résolution d'un problème productif, mais la prise en compte des conflits de pouvoir, du jeu des groupes sociaux et des mécanismes de contrôle, soit, en d'autres termes, la division particulière du travail entre le marché, les structures sociales et les structures politiques » (*ibid.*, p.107-108). La gouvernance est ainsi définie « comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts discutés et définis collectivement » (*ibid.*, p.108). Plus précisément, « un mode de gouvernance résulte de l'articulation de différentes régulations » (*id.*), le concept de régulation intégrant quant à lui trois dimensions : 1) le mode de coordination de diverses activités ou de relations entre acteurs, 2) l'allocation de ressources en lien avec ces activités ou ces acteurs, 3) la structuration des conflits (prévention et/ou résolution).

Sur cette base, les auteurs ont construits cinq idéaux-types de régulation de l'économie et les ont appliqués à l'étude des BCLC :

- 1) le marché, qui correspond à un contexte de concurrence et de recherche rationnelle de l'utilité individuelle et du profit),
- 2) la grande firme (ou firme en réseau) qui correspond à un contexte de contrôle par un acteur privé, par intégration verticale, et dans lequel les BCLC tendent à être privatisés,
- 3) l'État, qui correspond à un contexte de contrôle par des acteurs publics mais passant néanmoins par des formes de coopération avec les entreprises pour fournir des informations ou du conseil,
- 4) la communauté, qui correspond à des formes informelles de solidarité motivées par l'appartenance au groupe,
- 5) l'association professionnelle, qui fonctionne par négociation/concertation entre différents groupes d'intérêt.

En reposant sur l'idée d'articulation ou d'hybridation de différents types de régulations, l'idée de gouvernance rejoint en un sens l'idée précédemment évoquée de combinaison ou de complémentarité institutionnelle développée par des économistes s'intéressant à la variété des capitalismes. L'intérêt de l'approche en termes de BCLC est de décliner cette problématique institutionnelle à l'échelle de la gouvernance économique locale, en y intégrant la prise en compte des mobilisations locales et régionales ainsi que l'évolution des politiques et des réseaux de politiques publiques en matière de développement économique. Mais au regard de notre propre réflexion elle présente l'inconvénient de ne pas s'intéresser spécifiquement à la manière dont la configuration multi-niveaux de l'action publique régionale intervient dans les mécanismes de régulations entre ceux du marché, des structures sociales et des structures politiques. Mais surtout, notre sujet de thèse consiste à explorer la gouvernance économique régionale en lien avec un terrain particulier qui n'est pas traité en tant que tel par les études portant sur les BCLC, à savoir celui des politiques publiques spécifiques au domaine de la recherche et de l'innovation.

2) Prendre en compte l'affirmation des enjeux de l'innovation dans les politiques économiques

Dans les sciences économiques et plus largement dans les sciences sociales, on explique au moins partiellement les mutations du capitalisme par le changement technique, la technologie, ou l'innovation. Se référant à Schumpeter et à sa relecture des cycles de Kondratieff, Dominique Plihon écrit par exemple que « les innovations se produisent par vagues successives qui rythment les transformations du capitalisme depuis le XIXe siècle et sont caractérisées par la genèse, la croissance et le blocage des systèmes techniques, le passage d'un système à un autre étant marqué par une crise » (Plihon, *op.cit.*, p.6). Alors que la première révolution industrielle (1760-1875) serait née en Grande-Bretagne avec la sidérurgie, la machine à tisser et la machine à vapeur, et que la deuxième (1890-1965) serait associée à l'expansion de l'électricité, du moteur à combustion et de l'industrie chimique, l'historien François Caron (2010) considère que nous assistons actuellement à une troisième révolution industrielle reposant sur de « nouvelles technologies de l'information et de la communication » (NTIC) qui ont concerné dans un premier temps les trois domaines de la

téléphonie, de l'audiovisuel et de l'informatique pour embrasser progressivement l'ensemble du champ des sciences de la vie.

Plus largement, il est possible de dresser un état schématique de la littérature sur le rôle économique de l'innovation en croisant les grandes catégories de l'économie politique proposées par Le Galès et Palier (art.cit.) avec la présentation des théories de l'innovation technique de Patrice Flichy (1995). On peut ainsi intégrer dans le courant de l'économie politique classique et néo-classique non seulement les théories de Smith ou Ricardo, mais aussi celles de Robert Solow, ou encore les travaux menés dans la sous-discipline contemporaine de l'« économie de l'innovation » dans une veine néo-classique, notamment par des économistes travaillant ou ayant travaillé pour l'OCDE, tels que Dominique Guellec ou Dominique Foray.

Comme le fait remarquer Patrice Flichy, l'innovation ne faisait figure chez Smith ou Ricardo que de résidu de l'analyse économique, dans la mesure où les variations de l'activité économique s'expliquaient essentiellement par le jeu des facteurs de production que sont le capital et le travail, sans parvenir à rattacher à l'un ou l'autre le progrès technique. Robert Solow est quant à lui considéré comme le premier économiste à avoir formellement intégré le progrès technique dans la théorie néo-classique de la croissance, mais en le réduisant à un facteur exogène de croissance. S'il considère que le stock de technologie disponible doit être pris en compte, il estime néanmoins que celui-ci revêt deux caractéristiques particulières : premièrement « la technologie dépend de lois de la nature plutôt que de celles de l'économie » (Guellec, 2009, p.57) , et deuxièmement, « une grande partie de la recherche est le fait de gouvernements, qui obéissent à des objectifs non économiques (défense, prestige) » (*id.*), l'économie bénéficiant des retombées de cet effort sans les déterminer elle-même.

L'économie de l'innovation prolonge en la complétant l'approche initiée par Solow : elle « explore les relations entre mécanismes et grandeurs économiques d'une part, et innovation technologique d'autre part » (*ibid.*, p.3) mais en traitant l'ensemble des questions relatives tant à l'influence de la technologie sur l'économie (la compétitivité, la croissance du revenu, l'emploi...) qu'aux déterminants économiques de l'innovation (l'influence de la demande, de la structure des marchés ou du commerce international sur le changement technique). L'innovation est donc bien représentée comme au moins partiellement déterminée par des causes économiques. Conformément à la théorie du choix rationnel, elle est vue « comme une action optimale des agents dans un certain contexte de contraintes et

d'incitations » (*ibid.*, p.5), et conformément à la théorie du *Public choice*, elle n'envisage l'action publique que sous l'angle de l'efficacité économique dans la mesure où « la recherche économique consiste à construire des systèmes de contraintes et d'incitations particuliers, adaptés à chaque question, et à calculer l'équilibre qui en résulte » (*id.*).

L'économie de l'innovation peut enfin être considérée comme cohérente avec le *New public management* lorsque ses auteurs conseillent aux États de limiter leurs interventions au seul objectif de corriger les défaillances du marché ou de réformer le fonctionnement des institutions publiques de recherche pour les rendre davantage conforme aux principes de concurrence. Ces préconisations trouvent depuis les années 1990 leur inspiration dans la thèse de la « nouvelle production du savoir » (Gibbons et al., 1994 ; Nowothny et al., 2001) qui insiste sur la discontinuité historique en disant que l'essentiel de la science contemporaine ne se produit plus au sein d'institutions et de milieux professionnels scientifiques autonomes mais dans des interactions permanentes entre milieux académique et industriel.

On peut ensuite regrouper dans une même catégorie d'analyses marxistes de l'innovation l'ensemble des travaux qui accordent une place importante au thème de l'appropriation capitaliste de la science, en recourant à des notions aussi variées que la « marchandisation » (Lefevre et al., 2005), la « mercantilisation » (Lamy et Shinn, 2006), la « marchéisation » (Cassier et al., 2008) ou encore la « financiarisation » ou la privatisation de la science, de la recherche ou plus largement des connaissances (Mouhoud et al., 2009 ; Weinstein, 2010).

Malgré l'intérêt que Marx a porté au changement technique, la plupart des commentateurs considèrent que, du point de vue de l'analyse économique, il l'a maintenu dans un statut de résidu analytique. Il a certes innové en étudiant « le rôle de la science et de la technologie non seulement en historien et en économiste mais aussi en technologue qui relie ce rôle à des conditions économiques et sociales données » (Salomon, 1992, p.94), mais, du point de vue économique, le rôle de la science et de la technologie ne prend son sens dans ses travaux qu'au regard de l'analyse globale du capitalisme. Il s'agissait pour Marx de « comprendre pourquoi et comment le capitalisme dans son stade bourgeois se caractérise par l'aptitude à “révolutionner” en permanence les instruments de production, et comment et pourquoi l'exploitation des travailleurs trouve des moyens toujours renforcés dans le renouvellement constant des instruments de production » (*ibid.*, p.93). Mais au final, dans les écrits de Marx, « le travail de l'inventeur est incorporé au capital sans qu'on sache très bien

comment les solutions techniques répondent aux besoins du marché et comment, surtout, elles transforment les conditions du marché en créant de nouveaux besoins » (*ibid.*, p.105).

Dans les années 1990, en résonance avec l'apparition de mobilisations altermondialistes, un certain nombre de chercheurs, notamment en économie, en sociologie ou en droit, ont adopté un point de vue réflexif, voire critique, sur les discours relatifs à une « nouvelle économie » qui serait tellement dépendante de l'innovation technologique et du « nouveau mode de production du savoir » qu'elle mériterait d'être qualifiée d'« économie de la connaissance ».

La notion de « marchandisation » du savoir est généralement employée dans un registre critique pour montrer que les logiques de production et de captation de valeur de la « nouvelle économie » reposent sur une transformation du statut de la connaissance : régulée jusque dans les années 1980 par la distinction entre recherche fondamentale (non brevetable) et inventions (brevetables), le régime du droit de la propriété a connu d'importantes évolutions depuis le *Bayh-Dole Act* qui a étendu de manière significative, aux États-Unis puis dans le reste du monde, le domaine de la brevetabilité ainsi que les types d'acteurs pouvant être dépositaires de droits de propriété. Auparavant principalement considérée comme un bien public, la connaissance tendrait de plus en plus à être traitée comme un bien marchand.

D'autres auteurs, plutôt que de s'intéresser en tant que tel au statut de la connaissance, portent leur attention sur le poids grandissant des logiques de marché sur les activités scientifiques. Il en va ainsi des économistes ou sociologues qui parlent de « marchandisation » de la science pour mettre notamment en lumière les « complémentarités institutionnelles » (Coriat et Orsi, 2005, p.265) qui se sont construites aux États-Unis entre « un régime de droit de la propriété intellectuelle (DPI) largement refondé », « un ensemble de réglementations inédites sur les marchés financiers » (avec en particulier la création du NASDAQ) et « un mécanisme particulier de promotion "des firmes innovantes" » (*ibid.*, p.265-266). Pour ces auteurs, la « nouvelle économie » ne se caractérise pas seulement par la transformation de la connaissance en marchandise, mais plus largement « par l'entrée du capital financier dans la production de la connaissance » (*ibid.*, p.278). Sans adopter une posture critique de principe à l'égard de ces évolutions, ces auteurs plus souvent régulationnistes que marxistes ne manquent pas de s'interroger sur la durabilité et la soutenabilité de la marchandisation des connaissances avec le développement de la recherche de base.

Un troisième groupe de travaux peut enfin être qualifié d'économie politique comparée de la science, de la technologie et de l'innovation. L'ensemble de ces travaux trouve ses origines dans une « sociologie de l'innovation » et une « nouvelle sociologie des sciences et des techniques » qui, du point de vue de leurs objets d'étude, prolongent les analyses fondatrices de Schumpeter sur le rôle et les modalités de l'innovation dans l'économie.

Comme le soulignait Jean-Jacques Salomon, Schumpeter a déplacé « la question posée par Marx (« qu'est-ce qui fait courir le capitalisme ? ») en se demandant non plus seulement comment le système économique engendre et entretient le changement, mais encore quels sont les acteurs réels de ce processus » (Salomon, *op. cit.*, p.109). Pour Schumpeter, « le héros de l'épopée de l'industrie moderne » (*ibid.*, p.112) est l'entrepreneur-innovateur. Alors que Marx concevait essentiellement l'innovation comme « la source du capital par les profits qu'elle assure » (*ibid.*, p.109), Schumpeter place « le capital à la source de l'innovation par les investissements qu'il risque » (*ibid.*, p.110). L'innovation est ainsi considérée comme une modalité centrale de la construction sociale des marchés et plus largement de l'économie : l'entrepreneur-innovateur est le « créateur d'une nouvelle fonction de production non tant par l'application d'une nouvelle technique que par la diffusion d'un nouveau système sociotechnique » (*ibid.*, p.112) et l'innovation correspond à « l'introduction discontinue de combinaisons nouvelles de produits et de moyens de production » (*ibid.*, p.111) la notion de « combinaisons nouvelles » renvoyant à la construction coordonnée « non seulement des systèmes techniques nouveaux, mais encore de nouveaux systèmes d'organisation et de gestion » (*id.*).

Norbert Alter (2000, p.14-19) a souligné un point commun important entre Schumpeter et les principaux chercheurs en sciences sociales qui se sont intéressés depuis lui à l'innovation (notamment Merton, Becker, Callon, Mendras et Forsé, et lui-même) : tous ont cherché à comprendre le processus de développement de l'innovation, autrement dit l'élaboration des « nouvelles combinaisons » (*ibid.*, p.14) entre « les différentes ressources d'une entreprises et leur rapport au marché, ou à l'usage social » (*id.*), en l'analysant sous formes de « séquences » (*id.*), de « situations qui représentent des moments distincts » (*id.*). Selon Alter, quel que soit le nombre de séquences retenues, il est surtout important de reconnaître que ces séquences sont sociales au sens où, comme le relèvent Mendras et Forsé, « l'ensemble des individus est touché ou se décide dans un mouvement collectif » (Mendras et Forsé, 1983, p.76).

Dans cette perspective, Norbert Alter estime que deux dimensions sociologiques doivent être prises en compte dans l'analyse de l'innovation. Premièrement, le fait que le degré de liberté et que le rapport à la norme varient au fur et à mesure des séquences (d'un rapport de plus en plus contraint à mesure que l'innovation se diffuse), et, deuxièmement, que la diffusion de l'innovation repose sur l'existence de réseaux sociaux préexistants, et sur la variété des « formes de sociabilité » (*ibid.*, p.18) liées au degré d'appartenance des individus à ces réseaux. D'un point de vue sociologique, l'innovation est donc indissociable de la structuration des relations et notamment des relations de pouvoir au sein d'un corps social, que cette structuration soit formelle ou informelle. En tant qu'« action non logique » (*ibid.*, p.24) et par nature incertaine, l'innovation se prête alors moins à des analyses fondées sur le paradigme du choix rationnel qu'à celles adoptant le paradigme de la rationalité limitée.

Les chercheurs du Centre de sociologie de l'innovation, en particulier Bruno Latour et Michel Callon, ont développé une approche similaire en étudiant l'innovation dans une perspective stratégique prenant en compte l'existence de « réseaux socio-techniques » (Callon, 1989), c'est-à-dire de réseaux à la fois matériels et humains qui se construisent en même temps que se diffuse l'innovation. Dans *La science en action*, Latour démontre en 1987 que nous étions passés du paradigme de la République des sciences, dont la figure centrale était celle du savant individuel travaillant en autonomie, à celui du laboratoire, conçu comme espace central de l'expérimentation et de la capitalisation des savoirs, et reposant quant à lui sur un fonctionnement en réseau.

La formation des réseaux socio-techniques est en effet considérée par ces auteurs comme une des modalités centrales de la « vie de laboratoire » : elle correspond au processus socio-technique par lequel les chercheurs et les techniciens engagés dans la recherche parviennent à accéder aux différentes ressources scientifiques, techniques, financières, documentaires et humaines nécessaires à leur travail. Sans que cela soit son objectif premier, cette grille de lecture a contribué à renouveler les conceptions du statut des connaissances et de la science : celles-ci ne sont en un sens jamais publiques par nature, elles naissent privées et ne deviennent publiques que par la construction de réseaux de circulation et de traduction. La dichotomie entre le domaine public et le domaine privé tend à s'effacer pour laisser place à une chaîne de traductions et d'apprentissages des savoirs. Les liens entre recherche et innovation sont complètement reconsidérés : à un « modèle du confinement » (Callon, 2003, p.694) qui postule une séparation institutionnelle de la recherche et du reste de la société, en

représentant les chercheurs comme un groupe professionnel aux contours et aux caractéristiques bien spécifiques et établis, se substitue, ou du moins se superpose, un « modèle de la recherche distribuée » (*id.*) dans lequel l'activité de recherche est disséminée entre acteurs dont la recherche n'est pas l'unique activité. Comme le souligne Michel Callon (2003), « l'analyse devient plus ardue, puisque l'organisation s'emploie à mêler des activités et des préoccupations qu'on aimerait pouvoir distinguer pour mieux comprendre leurs rapports » (*id.*).

D'autres sociologues ont cherché à tirer les conséquences de cette complexification des liens entre recherche, innovation et société sur la position institutionnelle des chercheurs, leur comportement stratégique, voire leur identité professionnelle. Terry Shinn et Pascal Ragouet ont ainsi proposé d'analyser « la dynamique des espaces de recherche » selon une typologie de « régimes de recherche scientifique et technique » (régime disciplinaire, régime transitaire, régime utilitaire, régime transversal) (Shinn et Ragouet, 2005, p.165) prenant en compte la nature des axes de recherche et les marchés de diffusion des produits de la recherche. À un niveau plus micro Shinn et Lamy (Lamy et Shinn, art.cit.) la « mercantilisation » de la science pour étudier la diversité des « formes d'engagement entrepreneurial des chercheurs » et leurs effets en termes d'identité professionnelle.

L'ensemble de ces théories, développées en sociologie de l'innovation et en sociologie des sciences et des techniques, a concouru au développement de nouvelles approches économiques de l'innovation, en contribuant d'une part au développement des nouvelles théories - dites endogènes - de la croissance, qui reposent sur une conception évolutionniste du changement technique, et d'autre part au développement de la notion de « système d'innovation » qui a permis à des auteurs institutionnalistes de renouveler l'étude de la variété du capitalisme. Le point de départ des travaux conduits sur les « systèmes d'innovations » tient dans « l'abandon de la conception de l'innovation comme un processus de décision individuel indépendant de l'environnement au profit d'une conception d'acteurs insérés dans différents réseaux d'institutions. Dans cette optique, l'innovation implique nécessairement des interactions entre les acteurs de l'innovation et leurs institutions (les firmes, les laboratoires, les universités, etc.) avec leur environnement, ce dernier [ne se réduisant pas à] « un ensemble de prix de marché(s) » dans la mesure où il correspond à « un ensemble de règles, de formes d'organisation et d'institutions » (Amable, 2003, p.367). Selon le type d'approche, les études portant sur les systèmes d'innovation ont été menées sur des ensembles délimités

nationalement (« systèmes nationaux d'innovation »), régionalement (« systèmes régionaux d'innovation ») ou sectoriellement (« systèmes sectoriels d'innovation »).

Ces travaux, enfin, ont nourri la réflexion de chercheurs qui sans être nécessairement ou directement politistes se sont intéressés au rôle des acteurs politiques et administratifs dans les processus d'innovation, et, ce faisant, ont contribué à prendre en compte l'autonomie relative du politique dans la définition de politiques publiques et plus largement dans la gouvernance de la recherche et de l'innovation.

Dominique Pestre a ainsi développé en France une approche d'histoire des sciences et des techniques fondée sur l'idée que « la technoscience, et le monde industriel qui lui est lié, ont la capacité de transformer si radicalement le monde naturel et le monde social que la question devient une question politique dans des sociétés de plus en plus éduquées scientifiquement, de plus en plus désireuses de maîtriser leur destin » (Pestre, 2003, p.16-17). L'auteur a ainsi entrepris de reconstituer une généalogie des « divers régimes de production, de régulation et d'appropriation des savoirs qui se sont succédé au fil du temps » (Pestre, 2006, p.104) en analysant les différentes modalités d'imbrication entre « l'univers des savoirs scientifiques », « l'univers des techniques » et celui des « pouvoirs économiques et politiques » depuis la Renaissance (*ibid.*).

Il convient également de faire référence au modèle de la « triple hélice » élaboré par Etzkowitz et Leydersdoff qui a en commun avec le modèle de la « nouvelle production du savoir » de Gibbons et Nowotny, précédemment évoqué, de porter sur les mutations institutionnelles des relations entre la science, le marché et la société, mais qui en diffère diamétralement dans la mesure où ses auteurs ne considèrent pas que ces mutations ont supprimé l'existence des distinctions entre « univers institutionnels » intervenant dans les processus d'innovation. Shinn (2002) a ainsi souligné que d'un point de vue sociologique le modèle de la triple hélice est « néo-différenciationniste » là où le modèle de la « nouvelle production du savoir » est « anti-différenciationniste ». Les mutations institutionnelles de l'innovation tiendraient surtout au fait que depuis trente ou quarante ans les relations entre la science et l'industrie, entre l'industrie et la sphère gouvernementale et entre la science et la sphère gouvernementale ont cessé d'être bilatérales : « bien que l'on puisse noter la persistance de traits caractéristiques liés à leurs histoires propres, ces trois secteurs ont sous certains rapports fusionnés de telle façon qu'ils constituent aujourd'hui une entité » (Shinn et Ragouet, 2005, p.184), nommée la « triple hélice », dont l'efficacité « réside dans des

combinaisons nouvelles d'apprentissage et d'énergie qu'elle fait jouer à travers une transgression des anciennes démarcations rendant possibles des flux de communication jusqu'alors inexistantes et un renouvellement des rapports de collaboration » (*id.*).

Cette transgression des démarcations institutionnelles et l'instauration de nouvelles interactions entre acteurs de l'innovation peuvent alors s'observer de manière privilégiée à partir de l'étude de politiques publiques. Mustar et Larédo (2003) ont ainsi proposé de prendre appui sur le concept de « système d'innovation » pour développer une étude des « politiques publiques de recherche et d'innovation » qui rompt avec « la vision linéaire de l'innovation où chaque étape (idée, concept, pilote, prototype, développement industriel, mise sur le marché) est le fruit d'une activité spécialisée qu'il s'agit de développer localement » au profit d'une approche qui prend acte de « l'aspect itératif, du *learning by doing* qui caractérise les processus d'innovation et de la multiplicité des acteurs impliqués, directement ou par le biais de porte-parole, dès les premiers stades du processus » (*ibid.*, p.616). Ces deux auteurs ont dirigé une analyse comparative internationale (2001) qui leur a permis d'identifier cinq transformations majeures des politiques de recherche et d'innovation depuis les années 1990 :

- 1) une diminution de la part du financement public dans la dépense intérieure de R&D,
- 2) une nouvelle focalisation des interventions publiques sur un type d'acteur, les PME, et sur la mise en relation de la recherche publique et des entreprises,
- 3) la réémergence d'enjeux de recherche autour de problèmes collectifs (en particulier sanitaires et environnementaux),
- 4) la généralisation du partenariat comme forme de recherche entre opérateurs publics et entre industriels,
- 5) l'émergence sur la scène de la recherche et de l'innovation de nouveaux acteurs publics tels que les régions ou l'Europe, qui a pour effet à la fois de démultiplier les échelles d'action, de diversifier les interventions selon les territoires, et de faire de la coordination une des conditions de la définition et de la mise en œuvre des politiques de recherche et d'innovation.

Cette représentation des politiques contemporaines de recherche et d'innovation est cohérente avec le changement de politiques publiques observé dans le domaine plus restreint de l'industrie. Selon Elie Cohen (1992) la plupart des pays développés seraient passés au cours des années 1980 et 1990 d'un modèle de politiques industrielles sectorielles à un modèle de politiques d'environnement compétitif, dont on peut considérer que les politiques de recherche et d'innovation constituent un sous-ensemble.

Alors que pendant les « Trente glorieuses », dans une optique de souveraineté industrielle (indépendance nationale, autonomie technologique...), les États des pays développés avaient cherché à bâtir à l'échelle nationale des spécialisations sectorielles reposant sur des coopérations organiques entre le monde de la recherche et le monde industriel, en créant et en administrant des entreprises publiques et des organismes de recherches et en assurant par la commande publique les débouchés et l'amortissement de leurs investissements sur des secteurs ciblés (énergie, transports, télécommunications, santé...), ces mêmes États se sont progressivement conformés depuis les années 1980 au modèle économique de l'offre : si des coordinations entre le monde de la recherche et de l'industrie sont encore recherchées, elles ne le sont plus, ou quasiment plus, en soutenant directement et massivement des entreprises, mais en intervenant plus indirectement et modestement sur leurs cadres d'action (action conjoncturelle, équipement et aménagement du territoire, politiques de formation et de recherche), leurs débouchés (commande publique, politique de la concurrence, exportation et protection nationale, consommation des ménages), et leurs conditions de production (législation sociale et droit des sociétés, financement des entreprises, fiscalité, contrôle de la concurrence et des prix). La catégorie des politiques d'innovation recouvrent une partie de ces interventions (Guellec, 2009) : soutien aux infrastructures publiques de recherche, commandes publiques spécifiques, crédits incitatifs, aides fiscales, dispositifs de coopération en recherche, brevet, soutien indirect aux entreprises innovantes. Les politiques d'innovation en ce sens sont symptomatiques des mutations de l'État contemporain qui serait devenu moins développeur et plus régulateur, et accreditte la thèse du passage d'un État keynésien du *Welfare* à un État schumpétérien du *Workfare* (Jessop, 1993).

Compte tenu du mouvement concomitant de territorialisation de l'action publique, les changements de politiques publiques en matière de recherche et d'innovation ont trouvé une résonance particulière au niveau des pouvoirs publics locaux et régionaux. Les recherches menées en sciences sociales attestent d'une volonté d'accompagner ce changement en développant des approches de l'économie territoriale et des districts économiques focalisées sur les activités de haute technologie et les relations science-industrie. On peut rendre compte de la vitalité et de la diversité de ces travaux en s'appuyant sur la diversité des concepts forgés en sciences sociales pour étudier le rôle des territoires et des régions dans la structuration des interdépendances économiques et technoscientifiques. On retiendra ici les concepts de « technopoles » (Benko, 1991), de « milieux innovateurs » (Aydalot, 1986), de

« districts technologiques » (Saxenian, 1994 ; Dalla Pria, 2008), de « systèmes locaux d'innovation » (Colletis et al., 1999 ; Grossetti, 2004), et de « *clusters* » (Porter, 2000). Tous ces concepts visent à prendre en compte l'effet des proximités spatiales et/ou sociales dans l'émergence et le maintien de systèmes d'innovation. Ils s'intègrent néanmoins dans des cadres théoriques variés qui leur confèrent des significations différentes.

Les travaux de Philippe Aydalot et du GREMI sur les « milieux innovateurs » sont sans conteste les plus inscrits dans une filiation schumpéterienne, « mais avec un glissement de la figure isolée de l'entrepreneur (vertu nécessaire mais non expliquée) au milieu entrepreneur et donc innovateur » : « on a là une affirmation du caractère endogène de l'innovation, résultat d'une construction sociale » (Pecqueur, 2006, p.20).

Le concept de « district technologique » s'intègre davantage dans le projet de réactiver l'héritage des travaux sur les districts industriels en confrontant ce cadre d'analyse au contexte de la nouvelle économie de la connaissance et à la place croissante prise par les activités à vocation technologique dans les pays développés à partir des années 1990. Comme le fait remarquer Della Pria (*op.cit.*, p.13), « les districts technologiques sont des objets relativement proches des districts industriels. Tout comme eux, ils peuvent être définis comme des entités économiques et sociales nées de la concentration géographique d'organisations diverses spécialisées dans un même secteur d'activités, technologiques en l'occurrence. Ils se distinguent en outre de simples zones industrielles en ce sens que les organisations implantées en leur sein entretiennent entre elles de multiples formes d'échanges économiques et sociaux. Par conséquent, leur fonctionnement ne peut pas être appréhendé autrement qu'en les considérant comme des acteurs collectifs possédant des modes d'intégration et de régulations propres ». Néanmoins, ajoute-t-il, une différence importante existe entre ces deux types d'acteurs collectifs du point de vue de leur genèse, c'est-à-dire de leur processus d'émergence puis de développement : « les districts industriels se développent généralement à partir de ressources locales, sont ancrés dans le tissu socio-économique local et sont par suite régulés par un système de relations héritées du passé », alors que « les districts technologiques sont des constructions plus artificielles : ils émergent le plus souvent *ex nihilo*, requièrent des ressources spécifiques rarement disponibles à l'échelle locale et bénéficient en général du soutien actif des pouvoirs publics locaux, voire nationaux » (*ibid.*, p.14).

Il n'en reste pas moins, selon Grossetti, que du point de vue du fonctionnement de ces entités, dans les deux cas « la proximité spatiale se traduit par l'existence de réseaux sociaux qui favorisent les échanges entre les organisations (entreprises, laboratoires), en particulier en ce qui concerne l'information technique, mais parfois aussi les marchés » (Grossetti, art.cit., p.171). Les différences entre districts industriels et districts technologiques tiendraient dès lors principalement en ce que nous avons « d'un côté de petites entreprises de secteurs traditionnels, de l'autre des sociétés de "haute technologie" (i.e. qui ont une activité de R&D) et des universités ou des organisations scientifiques. D'un côté des innovations "spontanées" (...) largement partagées dès leur apparition, de l'autre une recherche organisée d'innovation, dont les auteurs cherchent à s'assurer au moins une exclusivité partielle, mais qui circule quand même pour partie par le jeu des réseaux. D'un côté des ouvriers, des techniciens et des petits patrons, de l'autre des cadres et des ingénieurs. D'un côté de sites en zone semi-rurale, de l'autre des grandes agglomérations. D'un côté des relations sociales structurées autour des familles, de l'autre des relations issues majoritairement de l'enseignement supérieur ou du travail. D'un côté une mise en commun des connaissances techniques et parfois des débouchés ou des fournisseurs, de l'autre une interface assurée en partie par des centres de recherche » (*ibid.*, p.171-172).

Quant au concept de *cluster*, il a été initialement développé par Michael Porter pour rendre compte du phénomène d'agglomération d'entreprises. Il s'agit selon lui d' « un groupe géographiquement proche de firmes et d'institutions associées, interconnectées au sein d'un champ particulier et liées par des éléments communs et des complémentarités » (Porter, 1998, p.78, nous traduisons). Ce concept a rencontré dans les sphères académique et politique un succès spectaculaire et pour le moins surprenant au regard de sa faible valeur ajoutée en termes analytique. Un certain nombre d'auteurs ont souligné le caractère flou et instable de la définition qu'en donne Porter, notamment en ce qui concerne l'échelle spatiale à laquelle elle serait adaptée (Simmie, 2001 ; Pecqueur, art. cit. ; Torre, 2006). Certains ont estimé que l'approche de Porter tend à surestimer le poids de la proximité géographique dans les processus d'innovation (Torre, *ibid.*). En définitive, selon André Torre, le retentissement que connaît le concept de *cluster* tient à ce qu'il fait référence à quatre fondements théoriques majeurs :

1) il est lié aux notions d' « économie de la connaissance » ou de « nouvelle économie » tout en s'attaquant à « la question de la diffusion des connaissances au niveau local en insistant sur

le caractère crucial des interactions entre membres d'un même réseau d'individus situés » (*ibid.*, p.5),

2) il permet « une transposition au niveau local et inter-entreprises du concept d'externalités de réseaux qui a fait le succès des approches en termes d'infrastructures de transport et de communication » (*id.*),

3) il fait référence à « la notion d'intégration verticale des firmes, porteuses de profits supra-normaux » (*ibid.*, p.6),

4) « les *clusters* ne sont pas présentés comme des systèmes clos, totalement ou fortement isolés, mais au contraire comme des structures qui accordent une attention particulière aux relations entretenues avec l'extérieur, qu'il s'agisse d'autres acteurs ou des politiques impulsées à un niveau national ou international » (*id.*).

Un autre point très important pour nous est que l'usage normatif qui est fait du concept de *cluster* le consacre finalement comme le support de mobilisations collectives territoriales et le cadre d'interactions socio-politiques. Comme le fait remarquer André Torre, « les *clusters* sont aujourd'hui considérés comme la base de politiques locales, voire nationales, dans de nombreux pays (Royaume-Uni, Allemagne, Pays-Bas...). Plus étonnant encore, ils sont souvent considérés comme des outils majeurs de développement par les grands opérateurs de l'économie mondialisée » (*ibid.*, p.3) tels que l'OCDE ou la Banque mondiale. Le concept de *cluster* fait ainsi office d'objectif ou de cibles de politiques publiques, au point de pouvoir être considéré comme un véritable référentiel pour l'action publique locale dans le domaine de la recherche et de l'innovation.

Du point de vue d'une économie politique de la recherche et de l'innovation, le développement de politiques de *cluster* consacre institutionnellement le rôle des territoires dans les processus d'innovation. En introduction à leur étude comparative de politiques de *cluster*, Borrás et Tsagdis (2008, p.16-19) ont établi un état de la littérature faisant apparaître cinq définitions différentes de ces politiques :

1) dans leur acception créationniste, ces politiques publiques ont pour objet de créer de toute pièce ou de soutenir des *clusters* préexistants en essayant d'intervenir sur les dynamiques spécifiques propres à leur développement ;

2) l'approche des politiques de *cluster* est qualifiée de restrictive lorsqu'elle traite exclusivement de l'action des pouvoirs publics, voire uniquement des interventions qu'ils

développent à destination des *clusters* et indépendamment d'autres politiques publiques plus larges telles que la politique de la concurrence, les politiques de recherche ou de formation),

3) dans une approche *top-down*, la focale d'analyse est également mise sur les programmes d'action publique, mais en particulier sur les acteurs de leur définition et de leur mise en œuvre : dans cette perspective les politiques de *cluster* s'apparentent à un réseau d'action publique où le rôle de « *policy makers* » se définit dans les interactions entre les différentes parties du réseau,

4) l'approche évolutionniste est celle qui correspond le plus au modèle des systèmes régionaux d'innovation, en considérant avant tout les *clusters* comme des réseaux d'entreprises formés au cours d'un processus cumulatif d'apprentissages collectifs et au sein desquels les institutions publiques, semi-publiques ou privées jouent un rôle important : les politiques de *cluster* sont dès lors encadrées dans un complexe industriel et un réseau d'institutions qui orientent le sens des dynamiques du *cluster*,

5) l'approche réseau correspond à une déclinaison de la problématique de la gouvernance dans le domaine de la recherche et de l'innovation, au sens où elle ne conçoit plus l'action des pouvoirs publics comme une régulation hiérarchique et contraignante exercée à distance, mais comme l'expression d'une relation de proximité entre acteurs publics et privés qui cherchent à gérer collectivement des problèmes sur un territoire : cette approche fait dès lors surtout ressortir que les politiques de *cluster* prennent des formes très variables et plus ou moins structurées selon les territoires, compte tenu de la nature spécifique des interactions publics-privés qui s'organisent plus ou moins spontanément en réseaux d'action publique.

Le concept de politique de *cluster*, en particulier dans sa dernière acception, apparaît ainsi intuitivement cohérent avec le cadre analytique de l'action publique territoriale ou régionale en termes de gouvernance : il permet de se représenter les *clusters* comme l'expression non seulement d'interdépendances économiques mais aussi d'interactions socio-politiques entre acteurs d'un même territoire, considérant au passage l'action publique, non comme le résultat des activités des seuls pouvoirs publics, mais plus largement comme le résultat d'un ensemble d'actions individuelles et collectives pour soutenir une dynamique de *cluster*. Pour autant, comme le fait apparaître la typologie de Borrás et Tzagdis, seule une partie des études sur les *clusters* s'intéresse à la dimension politique en tant que telle, dans ce qu'elle a d'autonome. Et, même lorsqu'elles le font, elles rencontrent finalement deux limites importantes. D'une part, elles interrogent peu la manière dont le caractère multi-niveaux de

l'action publique locale en Europe conditionne les dynamiques de *cluster*. Elles sont de ce point de vue peu adaptée à l'étude de l'action publique régionale, alors même que les régions sont directement concernées par les enjeux de développement économique. Il conviendrait dès lors de considérer davantage les politiques de *cluster* dans le cadre d'une réflexion sur la régionalisation des politiques de recherche et d'innovation. D'autre part, en conséquence du premier point, les études des politiques de *cluster* s'intéressent rarement aux « effets de territorialité » proprement politiques qu'elles génèrent ou accompagnent : en quoi et comment les interactions entre acteurs publics et privés et la construction d'une forme de gouvernance voire de leadership dans la gouvernance des *clusters* impactent-elles sur les modalités territoriale de la représentation et de l'action politique ? Il conviendrait de ce point de vue d'étudier davantage les effets des politiques de *cluster* en termes de production de nouveaux instruments d'action et plus largement d'institutionnalisation de nouveaux secteurs d'intervention publique.

3) La problématique de la gouvernance territoriale de l'innovation

Du point de vue théorique, l'objet de notre thèse est de proposer un cadre d'analyse permettant d'étudier comment la diffusion des enjeux de l'innovation dans l'économie contemporaine et dans les politiques publiques se manifeste dans l'action publique territoriale. Plus précisément, il s'agit d'élaborer et de conduire une problématique permettant d'observer et d'analyser les interventions publiques en faveur de l'innovation en les concevant aussi bien en tant que produits qu'en tant que causes de la nature des relations socio-politiques à l'échelle d'espaces régionaux. Cela revient en d'autres termes à appréhender l'innovation en tant qu'enjeu et en tant qu'objet d'une activité de gouvernance territoriale.

Au regard de l'ensemble de la littérature précédemment présentée, une caractéristique importante de notre démarche tient dans notre intention de formuler une problématique de la gouvernance territoriale de l'innovation qui s'inscrive à la croisée des travaux de sciences sociales spécialisés dans l'étude des sciences, des techniques et de l'innovation ainsi que des travaux de science politique spécialisés dans l'analyse des politiques territoriales. Il convient d'explicitier plus en détail notre cadre théorique, en précisant la manière dont nous nous positionnons par rapport aux différentes références évoquées. On s'inspirera pour ce faire du cadre théorique formulé par Frickel et Moore (2006), lesquels mettent au cœur de leur

« nouvelle sociologie politique de la science » trois concepts majeurs : ceux d'institution, de réseaux et de pouvoir. Cette ossature conceptuelle fournit une base pertinente pour synthétiser et préciser notre problématique de la gouvernance territoriale de l'innovation.

a) Un concept d'institution ajusté aux enjeux de l'innovation, nourri de l'approche dynamique de l'analyse des politiques publiques et mobilisé pour l'étude de configurations territoriales

Le concept d'institution est particulièrement présent dans le cadre des travaux portant sur l'innovation dans la mesure où l'innovation fait figure d'objet connexe, de processus qui interroge plusieurs « univers institutionnels » dans leurs contours, leur nature et leur fonctionnement respectifs. Cet aspect est présent dans l'ensemble de la littérature sur les systèmes d'innovation, laquelle rassemble « diverses tentatives d'incorporer des éléments institutionnels dans l'analyse économique du changement technique, l'architecture des systèmes scientifiques, la genèse de l'innovation technologique ... » (Amable, art.cit., p.367) et dans laquelle la « conception minimale d'un système d'innovation » tient dans « l'ensemble des institutions et organisations qui concernent directement la science et la technologie, puis, par extension, les institutions en amont comme le système éducatif ou en aval l'industrie et enfin l'ensemble des activités économiques » (*ibid.*, p.369).

Bien que le nombre d'institutions ou d'univers institutionnels considéré soit très variable selon les auteurs en science économique, on observe que les sociologues s'intéressant à l'innovation les ramènent souvent à trois, en isolant pour leur part l'État, le marché et la science (cf. la synthèse proposée par Bonneuil et Joly, 2013). La présence de ce triptyque institutionnel tient à ce que les travaux contemporains sur la science, la technique et l'innovation consistent régulièrement à formuler et à investiguer la thèse de l'extension des logiques de marché à la production du savoir. Déjà présente, affirmée ou discutée au tournant des années 2000 dans les travaux de Gibbons et Nowothny et d'Etzkowitz et Leydersdoff, elle a fait l'objet de nouvelles discussions dans les travaux de Slaughter et Leslie (1993) qui n'hésitent pas à parler de l'émergence d'un « capitalisme académique » ou, de manière plus nuancée, dans les travaux de Gaudillière et Joly qui ont ainsi proposé de distinguer quatre formes clés et concurrentes de régulation des innovations technologiques : la régulation professionnelle, la régulation marchande, la régulation étatique et la régulation « consumériste-civique » ; c'est à partir de ce cadre qu'ils ont formulé la thèse que la

régulation contemporaine de la production des savoirs et de l'innovation est marquée « par la tension entre une régulation marchande (qui se substitue aux régulations professionnelles et étatiques) et une régulation consumériste-civique ».

On constate que cette thèse de l'extension des logiques de marché à la production du savoir est néanmoins assez rarement directement envisagée en interrogeant comment l'État est affecté et/ou participe par ses interventions à ce mouvement de ré-institutionnalisation des relations État-marché-science. Certes, ce questionnement est loin d'être étranger à la perspective historique développée en France par Dominique Pestre qui, à travers sa notion de « régime de production des savoirs et des innovations » a mis en avant l'existence contingente et évolutive dans le temps d'un arrangement relativement stabilisé entre des façons de connaître (une hiérarchie des savoirs et des disciplines, des formes de validation des connaissances, des standards de preuve...) et un ordre politique et social (le rôle de la puissance publique, des formes de gouvernement, une hiérarchie de valeurs, des règles de propriété...). Dans le même esprit, il convient de relever que pour Lave, Mirowski et Randalls (2010) le régime contemporain de production des savoirs mérite d'être qualifié de « néolibéral » dans en référence à trois phénomènes bien documentés que sont

- 1) le reflux de la dépense publique de recherche et le pilotage accru de la recherche par les entreprises et les marchés financiers,
- 2) l'extension des droits de propriété intellectuelle sur la connaissance scientifique,
- 3) l'emprise croissante des formes de management qui viennent du monde de l'entreprise sur l'ensemble du système de production de connaissances (notamment étudiée dans les travaux sur la diffusion du *New public management* dans le pilotage de la recherche, par exemple dans l'étude comparative dirigée à l'échelle européenne par Paradeise (2009) ou dans des domaines plus spécifique de recherche, tel que celui des sciences et technologie de l'information et de la communication par Barrier (2009).

Il nous semble néanmoins que cette perspective de recherche gagnerait à être davantage poursuivie en tirant plus systématiquement profit de la démarche et des outils développés en science politique par l'analyse des politiques publiques. Considérant les politiques publiques comme des vecteurs de médiation sociale, en particulier dans la mesure où leur élaboration et leur mise en œuvre contribuent à construire des « rapports au monde » (Muller, 1990), l'analyse des politiques publiques permet d'étudier sociologiquement et de manière dynamique les processus d'institutionnalisation liés aux interventions des pouvoirs publics.

Appréhender sous cet angle les politiques d'innovation permettrait ainsi de compléter la compréhension des changements qui s'opèrent dans les relations État-science-marché, en permettant notamment de préciser les connaissances relatives aux modalités par lesquelles les mécanismes de marché, par le biais des interventions publiques, s'étendent aux processus d'innovation. Un des apports principaux de l'analyse des politiques publiques tient précisément dans la capacité de ses outils théoriques et méthodologiques à rendre compte du caractère évolutif dans le temps des rapports entre l'État (plus largement les pouvoirs publics) et la société, que ce soit dans une optique longue en étudiant l'évolution des idées ou des référentiels (sectoriels ou globaux), ou que ce soit dans une optique plus courte en étudiant les conditions de coordination et de synchronisation complexe des activités relatives à l'émergence d'un problème public, à sa mise à l'agenda, à la formulation d'une solution et à sa mise en œuvre...En ce sens, une telle approche contribue à étudier dans une perspective dynamique la dimension institutionnelle du développement de l'innovation.

Un des autres intérêts des outils de l'analyse des politiques publiques réside dans leur aptitude à prendre simultanément en compte tant leur dimension subjective et cognitive (voire idéologique), en s'intéressant aux représentations sociales véhiculées par les politiques publiques, que leur dimension plus objective et matérielle au travers de l'allocation des moyens ou de l'instrumentation technique nécessaire au traitement politico-administratif d'un problème. À cet égard le concept de « catégorie d'action publique » nous semble particulièrement intéressant pour appréhender l'innovation : développé dans le champ de la socio-histoire de l'action publique (Payre et al., 2013), dont l'approche consiste à étudier l'activité de bureaucratisation « au concret » de la société par les pouvoirs publics, ce concept a été forgé pour signifier et enquêter l'imbrication des deux dimensions de l'action publique que sont sa dimension opérationnelle ou gestionnaire (ses institutions ou organisations, ses acteurs, ses procédures, ses instruments, ses outils...) et d'autre part sa dimension cognitive (les discours, représentations, mythes, savoirs, ou sciences de gouvernement qu'elle mobilise). Dans cette perspective, analyser les politiques d'innovation consiste à étudier l'innovation en tant que catégorie d'action publique, cadre dans lequel, d'un point de vue terminologique, la question institutionnelle sera souvent thématifiée par le biais de notions plus spécifiques telles que celles de catégorie, de dispositif ou d'instrument d'action publique. Notre approche de l'innovation est à cet égard similaire à celle qu'a développée Isabelle Bruno pour étudier les politiques européennes de recherche et d'innovation, à la différence

que, dans notre recherche, l'étude des politiques d'innovation est finalisée sur la compréhension de l'action publique territoriale.

Il convient dès lors de préciser comment, théoriquement, l'étude des politiques d'innovation, telle que l'on vient de la présenter peut s'appliquer à l'analyse de contextes d'action publique territoriale. La voie que l'on propose de suivre rejoint à ce propos celle tracée par Faure ou Douillet, selon lesquels les logiques d'action sectorielles et les logiques d'action territoriales ne sont pas a priori opposées, qu'elles peuvent même entrer en résonance en se structurant conjointement. On propose d'adopter cette perspective en prenant conjointement en compte, sur un espace donné, tant l'offre existante des programmes d'action spécifiquement ciblés sur le développement de l'innovation (qu'ils soient européens, nationaux, régionaux, urbains), que les mobilisations territoriales qui s'y exercent avec l'intention plus ou moins systématique d'utiliser ces programmes, dispositifs et instruments d'action. Dit autrement, conduire une problématique de la gouvernance territoriale de l'innovation consiste, dans le cadre de notre thèse, à observer et à analyser conjointement comment se structurent les problèmes relatifs à l'innovation et comment se forment des ordres socio-politiques territoriaux. En termes institutionnels, cela revient à interroger comment des mobilisations d'acteurs directement concernés par les enjeux de l'innovation contribuent à dessiner des « configurations territoriales » (Négrier, 2005), c'est-à-dire à structurer des espaces régionaux en situations d'action singulières, caractérisées par des relations d'interdépendances évolutives entre une pluralité d'acteurs qui, tout en étant hétérogènes par leurs appartenances institutionnelles (et professionnelles) ont en commun de pouvoir tous référer leurs activités à l'inscription dans un même territoire voire au projet d'œuvrer à son développement.

Empiriquement, l'articulation entre les politiques d'innovation et les mobilisations territoriales trouve un terrain d'observation privilégié dans les dynamiques de *cluster*. La large diffusion de la catégorie de *cluster* ne peut qu'interpeller le chercheur et nécessite en l'occurrence de clarifier comment celle-ci est envisagée dans le cadre d'une problématique de la gouvernance territoriale de l'innovation. Bien que les pratiques et les discours, gestionnaires ou savants, qui se développent autour de ce thème s'appuient généralement sur certains usages du concept de réseaux, ceux-ci sont également porteurs d'une dimension institutionnelle importante. En effet, le succès de l'approche des enjeux de l'innovation en termes de *cluster* illustre particulièrement le fait que l'innovation, en tant que catégorie

d'action publique, contribue une dynamique de « changement d'échelle » (Brenner, 2004 ; Faure et al., 2007) telle que, si les enjeux de la recherche et de l'innovation ont été jusqu'aux années 1990 essentiellement envisagées en référence à échelle nationale voire européenne, ceux-ci ont été directement impactés par le mouvement de territorialisation de l'action publique. Ainsi, les mobilisations territoriales qui se donnent pour objectif spécifique le développement de l'innovation se prêtent particulièrement à enquêter sur l'axe vertical et multiniveaux de la gouvernance, à envisager les politiques d'innovation comme des supports pour la mise en récit et la production de représentations territoriales alternatives à ceux de l'État-nation. Reste à savoir dans quelle mesure la gouvernance territoriale de l'innovation contribue en ce sens à consolider l'espace régional comme espace d'action publique, en particulier en prenant en compte le contexte contemporain de « retour des villes européennes », se manifestant particulièrement par l'affirmation de dynamique métropolitaine appuyées par l'État et par l'Europe en mettant davantage de ressources à disposition des territoires déjà bien positionnés dans compétition économique internationale. Sur cette base, les politiques territoriales d'innovation permettent également d'enquêter sur les mécanismes de gouvernance sur un axe horizontal, en se demandant dans quelle mesure la territorialisation des politiques d'innovation, en prenant la forme d'une promotion de la compétitivité, contribue à l'extension des logiques de marché dans production des savoirs.

b) Un concept de réseau adapté à l'étude des politiques territoriales d'innovation

Le concept de réseau est au cœur des représentations portant sur les formes contemporaines de production des savoirs et de l'innovation. Il entre particulièrement en résonance avec l'ensemble des pratiques, discours et réflexions en matière d' « innovation ouverte ». Inspirée des travaux de Chesbrough (Chesbrough, 2003), cette notion renvoie à l'idée que, le système économique contemporain se nourrissant d'une multitude sans cesse plus grande de technologies et d'une complexité sans cesse accrue de produits et services, aucune entreprise ne peut plus disposer des ressources humaines, financières et technologiques lui permettant d'innover seule, et que les entreprises doivent en conséquence s'organiser pour être en mesure de s'appuyer sur des compétences externes. La stratégie dominante et conforme aux intérêts des entreprises consisterait dès lors à ne plus concevoir de manière isolée leurs produits et services, en développant en interne sous le sceau du secret

industriel leurs propres innovations, mais en menant ces activités dans le cadre d'un travail collaboratif impliquant l'échange des informations, des connaissances et des procédés avec des acteurs situés dans leur environnement : autrement dit, être en mesure d'innover supposerait aujourd'hui pour les entreprises d'innover en réseau.

Il convient de remarquer que, si l'« innovation ouverte » est souvent associée au caractère gratuit et à l'image vertueuse de l'économie collaborative telle qu'on la retrouve dans le champ du logiciel libre et du *hacking*, elle correspond plus largement et plus ordinairement à un nouveau champ d'activités d'intermédiation reposant sur des régulations monétaires, que celles-ci reposent sur des investissements financiers (lorsque de grandes entreprises financent des activités de veille et de partenariat technologique ou lorsqu'elles financent des start-ups), sur des services commercialisés (par l'intervention d'entreprises spécialisées dans ce domaine) ou sur des services subventionnés (par les pouvoirs publics, par le biais de diverses politiques publiques et notamment les politiques de *cluster*). Dans ces conditions, l'innovation en réseau gagne à être considérée comme un nouveau marché ou quasi-marché consistant à coordonner une offre et une demande d'informations, de connaissances ou de procédés à caractère technologique. Dans le cadre d'une problématique socio-politique, un tel marché de l'innovation se prête en premier lieu à être appréhendé en termes de réseau, autrement dit en tant qu'espace d'action qui déborde les frontières des seules entreprises, universités ou laboratoires publics en impliquant d'autres acteurs tels que des pouvoirs publics, des investisseurs financiers, des juristes, voire des médias ou des usagers. Cette réalité interroge en second lieu plus spécifiquement les modalités et la nature des régulations publiques, autrement dit la manière dont les pouvoirs publics interviennent pour développer et structurer en réseau les interactions entre les acteurs de l'innovation.

Du point de vue sociologique, le concept de réseau a la particularité et la richesse de permettre de construire une analyse des processus sociaux prenant en compte tant leur caractère dynamique que leur caractère stabilisateur, et de donner à ce titre une consistance théorique à l'idée de structuration. En s'inspirant des termes utilisés par Granovetter (1985) pour décrire la démarche de sa « nouvelle sociologie économique », on peut considérer que le concept de réseau offre en effet la possibilité de bâtir un questionnement à mi-chemin entre une approche « sur-socialisée » des phénomènes sociaux, qui pose le postulat d'une contrainte forte exercée sur les individus par les structures sociales (qu'il s'agisse de lois ou statuts érigés par l'État, de règles de fonctionnement du marché, de normes professionnelles...) et

une approche « sous-socialisée » qui ne considère les phénomènes sociaux que comme des effets d'agrégation de comportements individuels, qu'ils soient strictement utilitaristes ou non. À mi-chemin de ces deux options théoriques, raisonner sociologiquement en termes de réseau consiste ainsi à partir du postulat qu'il n'existe pas d'individus et de comportements individuels qui s'effectuent indépendamment de leur « encastrement » dans des espaces d'interactions et d'échange qui ont leurs propres logiques de fonctionnement, mais dont les contours, les missions, les principes ou règles de fonctionnement n'en restent pas moins évolutifs car régulièrement renégociables et réajustables par leurs membres.

En inscrivant maintenant ce cadre théorique général au croisement de l'étude de l'innovation et de l'action publique, deux répertoires théoriques paraissent particulièrement utiles pour construire une analyse sociologique de la gouvernance de l'innovation en termes de réseau : ceux mobilisés pour l'étude des « réseaux socio-techniques » par Callon ou Flichy, et ceux développés pour l'étude des réseaux d'action publique (voir sur ce point la synthèse de Le Galès et al., 2005). S'intéressant à la manière dont se construit et se diffuse une innovation, les premiers ont en effet mis en avant que les processus d'innovation s'appuyaient sur la formation de réseaux d'acteurs, et qu'ils étaient ainsi conditionnés par la qualité des interactions qu'effectuaient les acteurs non seulement entre eux, mais aussi avec les objets matériels, techniques et cognitifs qu'ils manipulaient. Quant aux travaux sur les réseaux d'action publique, ils présentent l'intérêt d'avoir pointé et cherché à dépasser les limites d'une représentation de l'action publique excessivement bipolaire, qui se représente les interactions et échanges entre acteurs comme simplement structurés par la présence d'un côté de l'État (ou plus largement les pouvoirs publics) et de l'autre côté la société civile (acteurs sociaux, individuels ou collectifs). Ces travaux ont montré que les relations répétées et plus ou moins stabilisées dans le temps que des acteurs variés entretiennent pour négocier la gestion de problèmes publics aboutissent à la création d'espaces d'échange pouvant être conçus comme des collectifs d'acteurs partageant certains intérêts, certaines représentations et certaines manières de se comporter. Se référer simultanément à ces deux répertoires théoriques permet de se rendre attentif au fait que la gouvernance (territoriale ou non) de l'innovation passe par la formation de collectifs, qui interrogent ce qui est (et ce qui n'est pas) commun, partagé et partageable entre leurs membres.

Prendre en compte la dimension territoriale de la gouvernance de l'innovation consiste dès lors principalement à observer et à analyser comment la référence territoriale intervient

comme une ressource pour générer et/ou stabiliser des réseaux et collectifs d'acteurs spécifiques aux enjeux de l'innovation. Si les réflexions sur l'action publique territoriale appréhendent régulièrement le territoire comme une ressource pour la formation de réseaux et collectifs d'acteurs, cette démarche se trouve en revanche encore peu appliquée au cas des politiques d'innovation. En ce sens, on pourra génériquement s'appuyer sur la manière dont Duran et Thoenig (art.cit.) ont théorisé les politiques territoriales comme un support privilégié pour l'institutionnalisation de l'action collective, sur l'analyse de Lascoumes et Le Bourhis (art.cit.) qui permet de voir dans l'offre régulièrement renouvelée des programmes ou dispositifs territorialisés de l'État, de l'Europe ou des Régions un flux continu permettant aux acteurs d'un même territoire de procéder régulièrement à une reconfiguration de leurs échanges et de leurs arrangements institutionnels, ainsi que sur les travaux plus récents de Pinson (2005 ; 2009) qui propose de concevoir un projet territorial comme l'expression d'une dialectique, entretenu par un réseau d'acteur évolutif, entre d'une part la réalisation d'actions ponctuelles et partielles et d'autre part la formulation d'un « meta-projet » donnant une vision du territoire et une orientation aux pratique de partenariat local. Mais ce type d'approches n'a pas été en soi exploré pour étudier les politiques territoriales d'innovation, et ce malgré le développement de travaux en sciences sociales sur les *clusters*. Non seulement, les travaux existant sur les *clusters* prennent rarement en compte leur dimension politique, mais, quand ils le font, ils buttent sur la difficulté à prendre en compte leur dimension multiniveaux. Pourtant, comme l'ont relevé Della Pria et surtout Torre, une caractéristique importante des *clusters*, par rapport aux districts industriels, est qu'ils ne correspondent pas à des systèmes clos, mais au contraire à des structures qui accordent une attention particulière aux relations avec l'extérieur, qu'il s'agisse d'autres acteurs ou des politiques impulsées à un niveau national ou international. De cet aspect ressort particulièrement l'intérêt d'appréhender les réseaux d'innovation dans le cadre d'une approche sociologique de la gouvernance territoriale, dans la mesure où celle-ci peut se définir comme un processus au cours duquel des acteurs pluriels et hétérogènes parviennent à développer une capacité à définir des intérêts communs, à forger des visions partagées de leur territoire, et à représenter ces intérêts et ces visions à l'extérieur.

Mais ce questionnement, portant essentiellement sur la formation des réseaux et sur l'aspect procédural de l'action publique territoriale, doit encore être complété d'une réflexion plus substantielle portant sur la nature de ce qui circule dans les réseaux et de ce que leur

fonctionnement produit. On peut là aussi s'appuyer de manière générique sur certains acquis, et en premier lieu sur les travaux d'économie politique comparée portant sur la production de « biens collectifs locaux de compétitivité ». Il s'agira toutefois de spécifier cette démarche en enquêtant particulièrement les modes de production par les réseaux d'acteurs territoriaux de biens concernant les activités d'innovation : diffusion d'informations (relatives aux marchés émergents, aux nouvelles technologies et à leurs usages), mise à disposition d'expertises (sur les normes, brevets, contrats et appels d'offre), voie d'accès à différents types de financement (subventions publiques, capital-risque...), soutien aux activités de R&D (notamment par la création et la gestion de nouveaux équipements collectifs types plateformes ou parcs technologiques). Il conviendra par ailleurs de se demander non seulement comment sont produits ces types de biens, mais aussi à qui ils sont destinés (dans quelle mesure sont-ils des biens collectifs et non pas de simples biens privés ou des biens de club ?), et si, à travers eux, les réseaux territoriaux d'innovation tendent plutôt à reproduire ou à modifier la structuration inégalitaire de l'espace social et spatial dont lequel ils sont inscrits. Ce dernier questionnement sur l'impact des réseaux renvoie déjà en lui-même à la question du pouvoir.

c) Le concept de pouvoir : du pouvoir social au pouvoir politique

L'importance du concept de pouvoir dans l'analyse de la gouvernance territoriale de l'innovation ne tient pas seulement au fait qu'y interviennent des institutions et des acteurs spécifiquement politiques. Il convient en effet de rappeler d'une part que, sociologiquement, la question du pouvoir n'est pas réductible au seul champ politique, et que, d'autre part, une des particularités de la sociologie de l'action publique tient précisément dans l'idée que la nature du politique ne va pas de soi, qu'il est polymorphe selon les domaines et situations d'action collective, et qu'il doit donc faire l'objet d'investigations situées et de réponses circonstanciées. Dans le cadre de notre recherche, les situations d'action sont en premier lieu caractérisables par leurs liens avec les enjeux du développement de l'innovation et par la configuration territoriale qu'elles peuvent prendre. Or, si les notions d'univers institutionnels et de réseaux permettent de rendre compte de la multiplicité et l'hétérogénéité des acteurs qui interviennent dans ce type de contexte, le phénomène de pouvoir n'a jusque-là été évoqué que sous les traits d'interventions de pouvoirs publics s'apparentant essentiellement à des structures d'opportunités mettant à disposition de mobilisations territoriales désireuses de

s'accomplir des ressources utiles pour y parvenir. À ne s'en tenir qu'à cette appréhension, la gouvernance territoriale de l'innovation serait conçue comme une activité dénuée de relations de pouvoir, au sens de contraintes ou d'influences exercées par certains acteurs sur d'autres, pour leur faire faire (ou ne pas faire) ce qu'ils n'auraient pas fait (ou ce qu'ils auraient fait) spontanément. Pourtant les travaux de sciences sociales sur les processus d'innovation ne manquent pas d'y faire observer la manifestation de rapports de pouvoir, voire de domination, que ce soit bien sûr dans les réflexions de Marx ou Schumpeter, ou, plus récemment, dans les approches sociologiques de l'innovation telles que celles de Norbert Alter. Par ailleurs, un des acquis classiques de la sociologie de l'action collective, à travers la formulation du « paradoxe d'Olson » (1965), conduit à envisager toute mobilisation collective comme le résultat d'une initiative d'acteurs individuels occupant une position privilégiée dans l'espace social : c'est en raison de leur contrôle de certaines ressources rares ou valorisées, telles qu'une expertise spécialisée ou l'accès à des lieux de décision politiques, que certains individus peuvent jouer un rôle d' « entrepreneurs institutionnels » (Di Maggio, 1988 ; Fligstein, 1997). Bien que leurs mobiles d'actions ne soient pas nécessairement réductibles à leurs seuls intérêts individuels, ni même uniquement matériels, ils n'en restent pas moins particuliers. On peut ainsi concevoir que des mobilisations territoriales telles que des dynamiques de *clusters* soient particulièrement liées à certaines institutions (entreprises, laboratoires publics, universités, grandes écoles...) et/ou à certaines parties d'un territoire régional (du fait de leur spécialisation économique ou techno-scientifique). Cette conception des mobilisations territoriales en faveur de l'innovation reste naturellement à vérifier empiriquement, en identifiant en chaque situation territoriale les acteurs à l'origine des mobilisations ainsi que les modalités (intégration ou simple agrégation d'intérêts) par lesquelles d'autres acteurs se sont associés à leur démarche.

Une fois prise en considération l'existence d'acteurs collectifs nés de mobilisations locales pour l'innovation, la problématique de la gouvernance territoriale invite à observer et à analyser comment ces acteurs interagissent avec les pouvoirs publics. On peut a priori envisager ces acteurs collectifs de trois manières complémentaires. Tout d'abord, en s'inspirant des travaux de science politique qui se sont attachés à décrire le rôle d'acteurs intermédiaires dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques, et qui ont forgé des figures d'acteurs aussi variées que celle de « courtiers », « relais », « médiateurs », « marginaux-séquents », « passeurs »... On remarquera que des notions similaires sont

utilisées dans la littérature spécialisée sur l'innovation, que ce soit en identifiant des « intermédiaires d'innovation » (*innovation brokers*) dans le champ de l'*open innovation* ou des « gardes-barrières » (*gatekeepers*) dans la littérature sur les *clusters*, mais que l'usage de ces notions ne sert pas à enquêter sur la dimension politique de l'activité de ces intermédiaires. Or il nous semble que le concept d'« acteurs intermédiaires » proposé par Nay et Smith (2002) se prête bien à l'étude d'une forme de pouvoir politique intermédiaire en posant l'hypothèse que ces acteurs se caractérisent par :

- 1) leur capacité à intervenir dans différents « univers institutionnels »,
- 2) la maîtrise d'une pluralité de rôles sociaux et de connaissances,
- 3) la prise en charge d'un double rôle, cognitif (servant de support à des apprentissages collectifs) et stratégique (intercesseur d'intérêts particuliers, matériels ou symboliques). On propose ainsi d'appréhender en tant qu'acteurs intermédiaires les acteurs de l'innovation porteurs des enjeux de sa gouvernance territoriale.

Cet axe de réflexion ouvre ensuite la voie à un questionnement portant plus directement sur les processus de politisation (Lagroye, 2003) des acteurs de l'innovation et de leurs domaines d'activités, socialement et habituellement perçus comme extra-politiques : en assumant un rôle spécifique dans l'action publique territoriale, ces acteurs en viennent finalement à intervenir dans le champ politique, en inscrivant une partie de leurs activités dans le cadre de « dispositifs de concertation à l'échelon d'une agglomération ou d'une région » (*ibid.*, p.364), cela les obligeant « à faire la preuve de leur capacité à prendre en compte les objectifs et les “bonnes raisons” des élus et des hauts fonctionnaires, parler leur langage, partager certains de leurs jugements... » (*id.*). Ce faisant, ces acteurs de l'innovation en viennent à « transgresser les catégories sociales constituées » (*ibid.*, p.361), transgressions qui appellent non seulement à élucider les mobiles et à reconstituer les trajectoires socio-professionnelles de leurs auteurs, mais aussi à prendre en considération les effets en retour qu'elles peuvent générer chez d'autres acteurs, qu'il s'agisse d'inquiétudes, d'indignations ou simplement de refus d'y participer.

Enfin, il convient de situer les interactions entre les acteurs territoriaux de l'innovation et la sphère politique dans l'évolution des fonctions et des rôles des pouvoirs publics eux-mêmes. Cela revient en premier lieu à considérer en quoi les politiques de recherche et d'innovation s'ajustent aux normes sociales et aux attentes des populations à l'égard des acteurs politiques. Selon la formule de Pierre Muller (2000), une caractéristique importante du

rôle des acteurs politiques tient à devoir se montrer simultanément *responsive*, *accountable* et *problem solving* : il doivent tout à la fois se montrer et être perçus comme conscients des intérêts et des demandes de la population prise dans toute sa diversité, susceptibles de rendre compte de leur action (ce qui suppose qu'ils sachent ce qu'ils font et quels sont leurs résultats), et capables de résoudre des problèmes d'intérêt général. Sans le détailler ici davantage on peut d'ores et déjà relever que la co-présence de ces trois enjeux s'observe particulièrement depuis une dizaine d'années dans le cas des politiques de recherche et d'innovation : la systématisation des pratiques d'évaluation et du recours aux mesures quantitatives des activités de recherche et d'enseignement supérieur (Gingras, 2008 ; Withley et al, 2007) ne manque pas, en effet, de soulever des débats politiques concernant l'intérêt et les limites d'une logique de promotion des « meilleurs » établissements ou chercheurs au détriment de l'égalité de traitement (Gingras, *op.cit.* ; Paradeise et al., 2009), ainsi que des discussions portant sur la pertinence de diversifier davantage les missions de recherche et d'enseignement supérieur selon les institutions et leurs acteurs. Et des débats similaires se retrouvent également en termes d'aménagement du territoire et notamment dans le cas plus spécifique des politiques de *cluster*, qui se justifient plus ou moins directement en référence à une logique de compétitivité territoriale et de mise en concurrence des territoires (Crespy et al., 2007 ; Veltz, 2007).

Or, ces questionnements entrent en résonance avec des problématiques plus spécifiques concernant le renouvellement des formes de construction de leadership politique territorial. La littérature abordant ce sujet (Smith et al., 2003 ; Le Bart et al., 2005 ; Pinson, 2006, 2009 ; Le Galès, 2011) conduit en effet à considérer que les processus européens de décentralisation, par lesquels les États ont transféré de nouvelles ressources (politiques, juridiques voire financières) au niveau régional ou municipal, ne permettent pas en eux-mêmes de compenser l'affaiblissement des logiques traditionnelles par lesquelles les acteurs politiques locaux cherchent à obtenir durablement le soutien de leur électorat (les clivages idéologiques et partisans, pratiques de redistribution locale, accès aux lieux et acteurs du pouvoir national...). Les logiques contemporaines de la vie politique locale confrontent davantage qu'auparavant les acteurs politiques à l'enjeu de prouver leur capacité à conduire leur action dans des situations marquées par la pluralisation du pouvoir, et, corrélativement, à prouver leur capacité à mobiliser des ressources d'origines diverses en construisant et en entretenant de vastes coalitions d'acteurs. Selon Gilles Pinson, cette situation les conduirait à

privilégier des partenariats avec des acteurs, groupes et institutions élitaires, qui, par leur stock de ressources propres, seraient socialement perçus comme des promesses de réussite et de stabilité politique. À ce titre, raisonner en termes de gouvernance territoriale de l'innovation invite à observer et à mesurer le croisement des stratégies propres aux acteurs politiques locaux (en particulier les équipes dirigeantes des gouvernements régionaux et urbains) et celles propres aux institutions et acteurs de l'innovation les plus renommés à l'échelle d'un territoire régional.

Chapitre 2 - L'innovation, une catégorie d'action publique transnationale et régionalisée

Comme dans d'autres domaines de l'action publique, la période contemporaine est marquée dans le domaine de la recherche et de l'innovation par le passage d'une situation de monopole de l'État à une diversification des autorités publiques impliquées. Cette évolution correspond au moins autant à une diversification des acteurs qu'à un phénomène de changement d'échelle, c'est-à-dire de diversification et de concurrence des périmètres territoriaux servant de référence pour gérer des problèmes publics.

Les politiques de recherche et d'innovation ont longtemps été du domaine réservé des États, dans la mesure où la science et la technologie étaient avant tout considérées d'un point de vue politique comme des enjeux de puissance ou de prestige à l'échelle internationale, comme des conditions pour l'indépendance nationale et pour la sécurité du territoire. L'apparition de politiques régionales de recherche et d'innovation doit dès lors être resituée dans le cadre plus large du consentement des États européens à abandonner l'exclusivité de leurs compétences en la matière, et en même temps à dénationaliser le regard sur les enjeux de la recherche et de l'innovation. C'est du moins ce qu'il semble nécessaire de prendre en compte si l'on souhaite saisir ces politiques « en complexité », sans occulter a priori les multiples interactions enchevêtrées qui conditionnent leur production.

S'il y a dénationalisation (au moins partielle) des politiques de recherche et d'innovation, celle-ci ne se réalise pas seulement au travers d'un processus de régionalisation, mais bien aussi d'eupéanisation et d'urbanisation (voire de métropolisation). Ces « nouvelles focales » politiques ne sont d'ailleurs pas nécessairement synonymes de pur et simple désengagement de l'État : elles peuvent aussi désigner un repositionnement et de nouvelles interventions de l'État aux échelles d'action européenne, régionale ou urbaine.

Le mouvement d'abandon de monopole par l'État s'est dans un premier temps effectué à une échelle internationale, dans le cadre de la construction européenne et plus précisément de celle de l'Europe de la recherche. On s'intéressera ainsi tout d'abord à l'eupéanisation des politiques de recherche et d'innovation, en tenant compte des hésitations et des tensions existant entre logiques communautaire et intergouvernementale. On s'attachera néanmoins à mettre en lien ces aspects formels avec des aspects plus substantiels, en prenant en compte la nature évolutive des problèmes que leurs acteurs cherchent à traiter et des solutions et des

interventions qu'ils sont conduits à définir. En effet, les logiques de production des politiques de recherche et d'innovation ne sont pas celles d'un jeu d'acteurs publics déconnecté des enjeux pratiques, tels que celui du positionnement des sociétés européennes dans les échanges internationaux, ou celui des mutations globales qui affectent en profondeur les activités scientifiques et technologiques. Ainsi, comme on le rappellera, l'objectif des politiques européennes de recherche et d'innovation a été, dès l'origine, de valoriser la science et la technologie dans l'intention de positionner les sociétés européennes dans la compétition économique mondiale.

Il semble ainsi indispensable d'intégrer à l'étude des changements d'échelle un questionnement sur les facteurs d'ordre cognitif, autrement dit sur le rôle des idées, des représentations, voire des valeurs, dans la formulation et le traitement des enjeux relatifs à la recherche et à l'innovation à l'échelle européenne. On proposera d'étudier la construction des référentiels d'action et des diagnostics partagés relatifs à la recherche et l'innovation sur la scène politique européenne (tels que, pour la période récente, ceux de la globalisation et de la marchandisation de la recherche) en mobilisant une approche axée sur l'institutionnalisation de l'innovation comme « catégorie d'action publique » à cette échelle. Cette démarche peut aider à comprendre comment a été privilégiée et légitimée une certaine orientation des politiques en matière de recherche et d'innovation à l'échelle européenne. Elle peut surtout permettre d'identifier des objectifs, des principes, des normes, des instruments d'action qu'on pourra apprécier comme autant d'indicateurs de l'eupéanisation des politiques de recherche et d'innovation aux autres échelles d'action publique.

Bien qu'il soit nécessaire de présenter dans ce deuxième chapitre des éléments concernant la genèse de l'Europe de la recherche et ses lignes de forces actuelles, ce n'est pas une lecture historique et chronologique qui en est proposée, mais davantage une présentation sociologique, centrée sur les acteurs impliqués. Ces deux types d'approche ne sont pas antinomiques puisque les différentes étapes de la construction de l'Europe de la recherche correspondent en grande partie à la diversification des acteurs politiques impliqués (Etats, OCDE, Communauté puis Union européenne, Régions). Mais l'approche sociologique permet de mettre davantage la focale sur la présence constante, jusqu'à aujourd'hui, des acteurs à l'origine du processus (État et OCDE) ainsi que sur l'évolution corrélative de leurs rôles et de leurs comportements (à mesure que le poids des politiques européennes s'est accru).

Ce premier chapitre est ainsi consacré à la présentation des institutions politiques de l'Europe de la recherche et de l'innovation, en suivant une logique d'échelles d'action (et non de pouvoirs) : échelles européenne, nationale et régionale. Dans la mesure où les institutions et leurs membres sont plus ou moins susceptibles d'intervenir sur ces différentes échelles d'action, l'Europe de la recherche et de l'innovation se caractérise dans son fonctionnement par une structure multi-niveaux et des logiques de multi-positionnalité. De ce point de vue, l'Europe de la recherche et de l'innovation correspond à un espace de partage des compétences entre autorités politiques. Le terme d'européanisation renvoie moins de ce chapitre à l'idée de transfert de compétence des États à l'Union européenne, qu'à celles d'harmonisation et de coordination des politiques de recherche et d'innovation aux différentes échelles de l'action publique, et particulièrement aux échelles régionales et infra-régionales.

I - Formulation transnationale du problème de la recherche et de l'innovation en Europe

La notion d'Europe de la recherche et de l'innovation, telle que l'on propose de l'employer, ne sert pas seulement à désigner l'existence de programmes d'action partagés, de nature communautaire ou intergouvernementale. Il s'agit plus largement d'un « espace d'action publique » dont on peut dire, en se référant au modèle de Kingdon (1984), qu'il est tout autant traversé de flux de politiques publiques (autrement dit de solutions disponibles), que de flux de problèmes publics (débattus et construits dans différents forums ou arènes de discussion) et de flux de circonstances tenant au jeu propre de la compétition entre acteurs politiques (à l'ensemble des niveaux de représentation politique, et en particulier national). On propose de ce point de vue d'appréhender l'Europe de la recherche et de l'innovation comme une réalité résultant de l'entrelacement progressif, contingent et non-linéaire, de ces différents flux, comme « un faisceau de normes communes dont les mécanismes d'élaboration échappent à un État pris individuellement, et qui, pourtant, vont orienter de manière décisive les perceptions et les conduites des acteurs des politiques publiques, y compris au niveau national » (Muller, 1990, p.99). Cette approche permet de mettre au jour la multiplicité des acteurs intervenant dans les politiques européennes de recherche et d'innovation, et pour commencer ceux qui interviennent de manière significative dans la définition des cadres intellectuels et normatifs qui déterminent leurs grandes orientations.

1) Genèse et avatars de la stratégie de Lisbonne : les grandes étapes de la mise à l'agenda de la recherche et de l'innovation à l'échelle européenne

Il est possible de distinguer, en référence à l'histoire de la construction européenne, quatre grandes périodes de traitement des enjeux de la recherche et de l'innovation à l'échelle européenne. Les deux premières peuvent être considérées comme la préhistoire de la stratégie de Lisbonne, tandis que la troisième en constituerait la genèse en tant que telle, et la quatrième la phase de sa mise en œuvre, de sa diffusion et de ses divers réajustements.

a) Années 1950

La première période correspond aux années 1950, en référence à la première étape de la construction européenne avec la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1952. Les préoccupations géopolitiques et industrielles prédominaient alors en Europe et, si des coopérations en matière de recherche étaient envisagées entre pays, celles-ci étaient cantonnées à des domaines très spécifiques. Elles concernaient essentiellement le domaine nucléaire, avec deux initiatives notables de forme différente et qui n'ont pas connu le même succès.

Première initiative d'envergure, la création du Conseil européen pour la recherche nucléaire (CERN) en 1952 procède d'une démarche déconnectée du projet politique de construction européenne, puisqu'elle fut à l'origine portée directement par des scientifiques (en particulier par le physicien français Louis de Broglie). Au regard de ce qui a été entrepris par la suite, le CERN présente dès son lancement la double particularité d'être un projet axé sur la construction de grands équipements de recherche (les accélérateurs de particules), par la mise en place d'une structure intégrée d'acteurs de différentes nationalités¹. Le CERN est à ce point perçu comme une réussite que son modèle inspirera à plusieurs reprises les promoteurs de l'Europe de la recherche (dans les années 1970 avec la mise en place du programme de recherche spatiale, au tournant des années 2000 avec la mise en place du dispositif de concertation ESFRI dans le 6^e PCRD).

¹ Le CERN est un laboratoire en tant que tel et non seulement un réseau de chercheurs.

La deuxième initiative européenne importante en matière de recherche nucléaire est liée à la création en 1957, par l'un des traités de Rome, de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEa), plus connue sous le nom d'Euratom. D'origine politique, le projet d'Euratom avait une vocation essentiellement industrielle (celui de structurer une filière européenne et civile d'énergie nucléaire), et incluait à cette fin la mise en place d'un Centre commun de recherche (CCR). Bien que reposant sur une logique supranationale ambitieuse, les débouchés de ce projet furent sans commune mesure avec celles du CERN. Ce projet porté par Jean Monnet avait vocation à répondre à la première crise de la construction européenne que fut l'échec de la Communauté européenne de défense (CED) en 1954. L'idée était de relancer la construction européenne en retrouvant l'esprit de la CECA et de la déclaration Schuman, c'est-à-dire en la recentrant sur des enjeux d'ordre socio-économique. Mais si l'ensemble des gouvernements de l'Europe des Six s'accordaient sur la reprise d'une démarche fonctionnaliste et progressive, la création simultanée d'Euratom et de la Communauté économique européenne (CEE) en 1957 exprime le défaut de consensus sur le chantier à privilégier². Peu actif, le CCR perdit au début des années 1970 l'adjectif « nucléaire » dans son titre pour diversifier ses activités dans d'autres domaines de recherche scientifique. Il existe encore aujourd'hui sous l'acronyme anglo-saxon JRC (*Joint Research Center*) sous la forme d'un service de la Commission européenne, dont la mission est d'apporter un soutien scientifique à la définition, au suivi et à l'évaluation des politiques communautaires de recherche.

b) De la fin des années 1950 à la fin des années 1970

De la fin des années 1950 à la fin des années 1970, autrement dit durant la première phase de réalisation du projet de marché commun, les préoccupations industrielles ont été délaissées à la faveur de la construction de l'Europe comme vaste espace d'échange commercial. La suppression des barrières tarifaires entre pays de la CEE s'est accompagnée de la mise en place d'une politique de concurrence commune afin de contrôler le

² La France était isolée à côté de l'Allemagne de l'Ouest et des pays du Benelux qui préféraient à l'Europe de l'énergie nucléaire la création d'un marché global européen. L'arrivée au pouvoir de De Gaulle, laissera même le projet d'Euratom sans vrai promoteur, puisque la France préférera alors investir dans un programme nucléaire national à finalité militaire, et s'accommodera bien du projet de marché commun à partir du moment où celui-ci intégrera une politique agricole commune (PAC).

comportement des entreprises (en interdisant les ententes et les abus de position dominante) et des États (en posant le principe de l'interdiction des aides d'État lorsqu'elles risquent de fausser la concurrence). Si cette période a été marquée, avec la création d'Airbus, par le lancement d'une grande réussite industrielle européenne, il faut souligner que celle-ci ne relève pas d'une initiative gouvernementale, et que si elle trouva par la suite un appui public ce sera sur la base de mécanismes intergouvernementaux, et non pas communautaires. Les problématiques relatives à la science et à la technologie n'étaient alors pas plus présentes à l'agenda européen.

C'est dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), qui a remplacé en 1961 l'OECE (Organisation européenne de coopération économique), que des États européens commencèrent à partager une vision de la recherche et de l'innovation comme enjeu majeur de la vie économique, en participant à des réunions et en réalisant pour l'occasion des études communes. Mais les États étaient alors eux-mêmes faiblement équipés pour élaborer des politiques de recherche et d'innovation : lorsque l'OCDE organisa en 1963 ses premières « Conférences ministérielles sur la science », quatre pays seulement disposaient d'un ministre dans le domaine ; et si trois ans plus tard, pour la deuxième édition de cette manifestation, les trois quarts des pays membres de l'OCDE étaient cette fois représentés par un ministre chargé des affaires scientifiques, ceux-ci ne disposaient pas pour autant de moyens d'actions significatifs.

Une seule avancée institutionnelle modeste a vu le jour dans le champ de la recherche et de l'innovation avec la création en 1967 d'une petite Direction générale de la recherche à la suite du traité de fusion des trois communautés (CECA, CEE, Euratom) en 1965³. Mais cela n'empêcha pas certaines initiatives intergouvernementales européennes de se réaliser, en marge de la Communauté européenne. Il convient à ce titre de mentionner la création en 1962 du Conseil européen de recherches spatiales⁴, associant neuf pays européens dans l'objectif de construire des satellites artificielles scientifiques. Il faudra néanmoins attendre plus de dix ans et la transformation de l'ESRO en Agence spatiale européenne⁵ pour que les pays membres s'accordent pour financer un programme de recherche conséquent. Une autre initiative voyait

³ Les cadres d'Euratom et de son Centre de recherche nucléaire furent alors incités à investir cette administration

⁴ Plus connu sous son nom anglo-saxon *European space research organisation* (ESRO).

⁵ *European spatial agency* (ESA)

le jour dans le domaine de la physique avec la création de l'Institut Laïue-Langevin, fondé par la France et l'Allemagne en 1967, les deux pays étaient rejoints en 1973 par le Royaume-Uni pour créer et mettre à disposition des scientifiques un grand équipement dédié à la recherche neutronique.

c) Du début des années 1980 à la fin des années 1990

Du début des années 1980 à la fin des années 1990, en réponse aux effets de la crise économique liée au « choc pétrolier » et au début de la libéralisation des marchés financiers, les enjeux industriels sont remis à l'agenda politique en Europe. Ces préoccupations vont se formuler au niveau communautaire dans les termes de programmes d'action axés sur la recherche et l'innovation pour trois raisons principales.

En premier lieu les politiques industrielles relèvent encore du « pré carré » des États-nations, et les institutions européennes ne disposent, ni des ressources suffisantes, ni de la légitimité pour intervenir directement dans ce domaine. En revanche, les affaires scientifiques et technologiques n'étant alors que rarement structurées en secteur de politiques publiques au niveau national, cette situation offre une opportunité pour les acteurs communautaires d'investir ces problématiques. Enfin, la cible scientifique et technique de ces interventions contribue à les parer des apparences de la neutralité et de l'objectivité : la faible dimension politique des enjeux de recherche et d'innovation prête peu, *a priori*, à l'expression de fortes rivalités entre souverainetés nationales et permet ainsi de positionner l'échelon européen comme un niveau pertinent d'intervention.

Dans les faits, le positionnement contemporain de l'Union européenne dans le champ de la recherche et de l'innovation s'est élaboré de manière résolue, continue et collective, mais néanmoins marquée par l'action de quelques entrepreneurs singuliers, et rythmée par quelques moments forts. Ceux-ci peuvent être regroupés en deux séquences.

La première séquence de développement, de 1980 à 1986, est marquée par l'activisme d'Etienne Davignon, débouchant sur la formation d'une politique européenne de recherche à visée économique. Alors commissaire aux Affaires industrielles, à l'Énergie, à la Recherche et à la Science, Etienne Davignon lance en 1983 le programme ESPRIT⁶ dans l'objectif de soutenir la formation de consortiums de recherche transnationaux dans le domaine des

⁶ *European Strategic Programme for Research in Information Technology.*

technologies de l'information. ESPRIT ouvrit la voie à une série de programmes similaires ciblés sur d'autres domaines de recherche : RACE, BRITE, BAP⁷, ... L'idée commune à ces programmes était d'inciter les grandes entreprises nationales à collaborer dans leurs activités de recherche et développement, afin de les aider à se positionner à la pointe des technologies et, par là même, à affronter la concurrence sur le marché mondial.

Parallèlement au lancement d'ESPRIT fut adopté en 1983 le premier programme-cadre de recherche et de développement (PCRD, *Framework Program* en anglais) regroupant dans une seule programmation budgétaire l'ensemble des interventions communautaires de soutien à la recherche et au développement⁸. Signe de l'affirmation du rôle de l'Union européenne dans le champ de la recherche et de l'innovation, le poids financier du PCRD a triplé de 1985 à 1997, passant de 1,6% à 4,9% du budget communautaire⁹. Sur le plan de l'organisation administrative, le schéma commença à se compliquer au milieu des années 1980, dans la mesure où a été créée, à côté de la DG Recherche (DG XII) qui restait en charge de la « Science », de la « Recherche » et du « Développement », d'une nouvelle DG (la DG XIII) chargée quant à elle des « Télécommunications », du « Marché de l'Information » et de la « Valorisation de la Recherche ». Cette création institutionnelle résulte du choix initial d'Etienne Davignon de contourner l'ancienne DG Recherche pour mettre en place le programme ESPRIT. Mais, plus fondamentalement, on peut considérer comme l'aboutissement de l'activité de Davignon à la Commission européenne l'article 130 F.1 de l'Acte unique qui énonçait en 1986 que la Communauté européenne « se donne pour objectif de renforcer les bases scientifiques et technologiques de l'industrie européenne et de favoriser le développement de sa compétitivité internationale ».

Il est possible, à partir de là, d'isoler une deuxième séquence de la formation des politiques européennes contemporaines de recherche et d'innovation : de la fin des années 1980 à l'an 2000 s'est institutionnalisée une politique communautaire d'innovation en tant

⁷ Respectivement *Research and development in Advanced Communication technologies for Europe*, *Basic Research in Industrial Technologies for Europe*, et *Biotechnology Action Programme*.

⁸ Il y a eu depuis sept autres PCRD. La durée de cet exercice de programmation communautaire n'a cessé d'augmenter : conçue sur quatre ans pour le premier exercice (1984-1987), il est d'une durée de sept ans depuis le septième (2007-2013). Le huitième et dernier (2014-2020) a été baptisé « Horizon 2020 », en référence à la stratégie décennale « Europe 2020 ».

⁹ Près de 80% du budget restant néanmoins fléchés sur la politique agricole commune et la politique de cohésion régionale lancée à partir de 1986 par la Commission Delors.

que telle, qui a fini par se traduire dans l'adoption de la stratégie de Lisbonne et dans un mouvement de relance de la politique européenne de recherche.

La politique européenne d'innovation trouve son origine dans deux programmes mis en place par la Commission à la fin des années 1990 : le programme VALUE, qui visait, selon une logique linéaire, la diffusion et la valorisation des connaissances résultant du PCRD, et le programme SPRINT¹⁰, qui, dans une visée plus horizontale, cherchait à soutenir le développement de réseaux d'innovation par des actions sur l'environnement des entreprises, et notamment sur les infrastructures utiles aux acteurs de la recherche et de l'innovation¹¹. Ces deux programmes ont fini par fusionner en 1994 dans le 4^e PCRD.

Parallèlement, dans le prolongement du livre blanc de Jacques Delors intitulé « Croissance, compétitivité, emploi », qui évoquait en 1993 la formation, à terme, d'un « espace européen de la recherche et du développement technologique », un livre vert sur l'innovation, préparé par la Direction Innovation située à Luxembourg, est adopté par la Commission en 1995. Ce livre vert propose la mise en cohérence de l'ensemble des interventions qui concernent l'innovation, qu'il s'agisse d'actions menées dans le secteur de la recherche et du développement technologique, de l'éducation et de la formation, de la concurrence et du soutien aux PME, de politiques fiscales, ... Ces débats suscitérent des prises de position des divers acteurs concernés, en premier lieu des États membres, et aboutirent à l'adoption en 1996 du « Premier plan d'action pour l'innovation en Europe », structuré autour de trois thèmes prioritaires : la promotion d'une culture de l'innovation en Europe, la mise en place d'un environnement réglementaire, législatif et financier favorable à l'innovation, et la formation de liens plus étroits entre la recherche et l'innovation.

L'émergence, puis l'installation du thème de l'innovation dans le discours politique à l'échelle européenne a finalement pris appui sur les travaux de deux économistes, Paraskevas Caracostas et Ugur Muldur. Respectivement conseiller et chef d'unité à la DG XII, ils ont poussé à la définition d'une « politique européenne de recherche et d'innovation pour le XXI^e siècle »¹² afin de résoudre le « paradoxe européen » d'une faible capacité d'innovation malgré

¹⁰ *Strategic programme for innovation and technology transfer.*

¹¹ Notons que le programme SPRINT peut-être considéré comme l'ancêtre des stratégies régionales d'innovation (SRI) cofinancées par la Commission européenne, et aujourd'hui dénommées *Smart specialisation strategy* (S3).

¹² Titre du rapport interne réalisé en 1996 par Ugur Mulgur pour les services de la Commission.

un fort potentiel de recherche. Les chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'Union européenne souhaitent impulser la formation d'une « politique européenne de recherche et d'innovation » en formulant à Lisbonne en 2000 l'objectif de « faire de l'Europe l'économie la plus compétitive et la plus dynamique du monde ».

Sur le plan de l'organisation administrative, cette séquence a abouti en 1999 à la création de l'unité « Politique d'innovation » au sein de la DG Entreprises (DG XXIII). Plus largement, la publication annuelle d'un « Tableau de bord de l'innovation » (*l'European Innovation Scoreboard*, rebaptisé *Innovation Union Scoreboard* depuis 2011) a été instituée en 2000 pour piloter la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne conformément à la « méthode ouverte de coordination » (MOC) adoptée. Si la séquence de la décennie 1990 a procédé d'une démarche plus institutionnelle et donc moins liée que celle de la décennie 1980 à l'initiative d'acteurs individuels (en l'occurrence l'impulsion donnée par Étienne Davignon), il convient toutefois de relever le rôle décisif que joua Philippe Busquin, commissaire à la recherche de 1999 à 2004, pour saisir très vite la stratégie de Lisbonne comme l'occasion de promouvoir le projet d'Espace européen de la recherche (EER)¹³ et d'accélérer significativement sa réalisation en orientant vers cet objectif le 6^e PCRD (2002-2006). Au tournant des années 2000, la politique européenne de recherche et d'innovation apparaissait ainsi comme un ensemble de programmes et d'instruments communautaires visant à construire l'Europe comme un environnement compétitif pour les entreprises, en soutenant l'articulation entre activités de recherche et activités économiques.

d) Depuis 2000

On peut enfin isoler la période ouverte en 2000 comme celle de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne et des réajustements introduits à partir de 2005. Il convient tout d'abord de nuancer l'ambition des objectifs annoncés à Lisbonne en 2000 en les resituant dans le contexte de création de l'Union économique et monétaire (UEM), et notamment des engagements pris par les États en 1997, avec le Pacte de stabilité et de croissance, de continuer, même après l'adoption de l'euro, à se conformer aux critères de Maastricht¹⁴.

¹³ En anglais *European research Area* (ERA).

¹⁴ En particulier la règle fixant le niveau maximum autorisé de déficit public à 3% du PIB.

A cette limitation des moyens autorisés pour atteindre les objectifs fixés s'ajoute les faiblesses de la méthode adoptée. La « méthode ouverte de coordination » (MOC) se distingue en effet par sa nature faiblement contraignante, puisqu'elle repose sur l'idée qu'en se comparant au regard d'indicateurs chiffrés les États membres parviendront progressivement, et volontairement, à coordonner leurs politiques nationales pour atteindre les objectifs communs. Ainsi, pour atteindre l'objectif commun de 3% du PIB européen investi en R&D, le recours à la MOC a consisté à organiser quatre cycles de travail intergouvernementaux¹⁵, axés à chaque fois sur des thèmes spécifiques : politiques publiques de recherche, liens entre l'industrie et la recherche de base, mesures fiscales, réformes des universités,

L'ambition affichée à Lisbonne a rapidement laissé place à la déception puisque l'évaluation à mi-parcours de la stratégie a souligné dès 2004 le décalage entre les discours offensifs et la timidité des initiatives prises au niveau européen comme des actions réalisées par chacun des États membres¹⁶. Le constat d'échec a eu par la suite tendance à se concentrer sur le versant « innovation » plutôt que sur le versant « recherche », notamment sur la base des rapports dits Aho, puis Georghiou, remis respectivement en 2006 et 2008 à la Commission européenne¹⁷.

Celle dernière a dès lors cherché à remobiliser les États en introduisant de nouvelles évolutions par le biais de ses instruments financiers pour la période 2007-2013. Le 7^e PCRD a ainsi servi à décider la création d'une agence fédérale de financement de la recherche, l'*European Research Council* (ERC), ainsi que la constitution d'un forum européen, l'*European Strategy Forum on Research Infrastructures* (ESFRI), pour coordonner les investissements des différents États dans les infrastructures scientifiques de demain. Sur le volet innovation, le PCRD était pour la première fois complété d'un « Programme cadre pour la compétitivité et l'innovation » (PIC)¹⁸. Dans le même temps, la Commission a repris l'idée déjà ancienne de former un « MIT européen », en créant l'*European Institut of Innovation &*

¹⁵ Ces quatre groupes se sont réunis chacun sur deux années : 2003-2004, 2005-2006, 2006-2007, 2007-2008.

¹⁶ Rapport établi par le « groupe de haut niveau » présidé par Wim Kok, intitulé *Facing the challenge: the Lisbon strategy for growth and employment*.

¹⁷ Il s'agit des rapports respectivement intitulés *Creating an Innovative Europe*, et *Challenging Europe's Research : Rationales for the European Research Area (ERA)*.

¹⁸ En anglais *Competitiveness and Innovation Framework Programme* (CIP).

Technology (EIT). Cet institut a pour objet de soutenir la constitution de communautés de la connaissance et de l'innovation nommées *Knowledge & Innovation Communities* (KIC), correspondant à des réseaux de laboratoires de différents pays européens sur des domaines de recherche spécifiques¹⁹. La politique de cohésion régionale est aussi devenu un instrument de réalisation de la stratégie de Lisbonne puisqu'elle intègre dorénavant depuis 2007 un objectif dit « compétitivité et emploi » impliquant toutes les régions européennes, et que 75% du FEDER doit être utilisé pour soutenir l'innovation. A ces diverses évolutions doit être ajoutée la tendance à l'assouplissement de l'encadrement des aides d'Etat par la DG Concurrence, dans le but de les rendre davantage conformes à la stratégie de Lisbonne : à partir de 2007, la règle *de minimis* a été adaptée pour étendre au champ de « l'innovation » les exonérations de notification dont bénéficiaient jusqu'à présent les aides aux entreprises en matière de « recherche, développement et innovation »²⁰.

Mais l'utilisation de l'ensemble de ces nouveaux dispositifs a été perturbée par la crise financière de 2008 et par la manière dont les États européens se sont entendus pour y réagir. Le retournement de conjoncture économique a été complet entre le moment où la stratégie de Lisbonne a été adoptée et le moment où elle était censée s'achever : aux espérances associées à la courte embellie économique du début des années 2000 sur fond de « bulle Internet » a succédé la discipline budgétaire associée à la gestion de la « crise de la zone euro ». Certes, le Traité de Lisbonne a défini en 2009 la recherche et l'innovation comme un domaine de compétence partagée par l'Union et les États membres. Mais le Traité de stabilité, de coordination et de gouvernance (TSCG) signé en 2012 demande quelques années plus tard aux États membres de s'engager sur des « Plans nationaux de réforme ».

Dans ce contexte, la nouvelle stratégie décennale baptisée « Europe 2020 », succédant à celle de Lisbonne, ne parvient, ni à trouver d'écho équivalent dans les débats publics, ni à se présenter comme un nouveau référentiel porteur pour les politiques publiques nationales. Elle tend néanmoins à servir de cadre de référence pour coordonner les différents programmes communautaires, à commencer par le PCRD, dont la 8^e édition s'appelle « Horizon 2020 ». Par-delà le PCRD, la Commission maintient officiellement au rang de ses priorités la réalisation d'une « Union de l'innovation ». Il y a toutefois lieu de minimiser les chances de

¹⁹ Les trois premiers réseaux à avoir vu le jour sur la période 2007-2013 portent sur les TIC, le climat et l'énergie.

²⁰ Notons que la Commission européenne parle dorénavant de « RD&I » et non plus de « R&D ».

réussite d'un tel programme : si les années 2000 ont incontestablement constitué un tournant en renforçant les capacités d'intervention de l'Europe dans le champ de la recherche, cela est nettement moins clairement le cas en ce qui concerne l'innovation (Larédo, 2011). Les projets d'Europe de la recherche et d'Europe de l'innovation paraissent à cet égard faiblement connectés.

2) L'institution de l'innovation comme catégorie d'action publique en Europe

La notion de « catégorie d'action publique » est empruntée à la socio-histoire de l'action publique (Payre et Pollet, 2013), dont l'approche consiste à étudier l'activité de bureaucratisation « au concret » de la société par les pouvoirs publics (ce qui conduit ses auteurs à parler de « mise en administration »). Cette étude se conduit en prenant en compte deux aspects de l'action publique : d'une part sa dimension opérationnelle, c'est-à-dire ses institutions, ses acteurs, ses procédures, ses instruments, et ses outils, et d'autre part sa dimension cognitive, autrement dit les discours, les représentations, les mythes, les savoirs et « sciences de gouvernement » (Ihl et al., 2003) qu'elle mobilise.

Un des apports majeurs de la socio-histoire de l'action publique est d'étudier le processus de bureaucratisation de manière dynamique en s'appuyant sur la démarche de l'analyse des politiques publiques. Les politiques publiques sont appréhendées comme des opérateurs de médiations sociales, au sens où la formulation et le traitement des problèmes publics reposent sur des conventions sociales qui s'établissent et évoluent dans les mouvements de va-et-vient entre les différentes étapes logiques distinguées par la grille d'analyse séquentielle (définition d'un problème, élaboration d'un programme, processus de mise en œuvre et d'évaluation, ...). Le concept de catégorie d'action publique permet d'approfondir cette démarche en voyant dans les politiques publiques des facteurs de « mise en sens du réel » (Payre et Pollet, *op.cit.*, p.48) et de « catégorisation du social » (*id.*), au sens où elles créent « autant d'identification et finalement de groupes nouveaux qu'il y a d'assujettis et d'ayant droits » (*id.*).

On propose d'utiliser ce concept pour progresser dans l'étude des acteurs des politiques de recherche et d'innovation en Europe, en partant de l'hypothèse que le « processus de classification/qualification » du réel, par lequel s'invente une catégorie, résulte lui-même

« des enjeux et luttes entre les producteurs de savoir » (*ibid.*, p.49). Décrire la manière dont s'organise la production du savoir statistique mobilisé dans l'élaboration des politiques de recherche et d'innovation en Europe permet d'identifier quelques-uns de leurs acteurs clefs et d'instruire sociologiquement la question leur européanisation. On présentera ici ce travail de mise en statistique de la recherche et de l'innovation en nous appuyant sur la distinction analytique opérée par Alain Desrosières entre les deux moments logiques du travail de quantification que sont le convenir et le mesurer (Desrosières, 2014).

a) Des conventions sociales relatives à la recherche et à l'innovation

La statistique de la recherche et de l'innovation peut être appréhendée comme une science de gouvernement, c'est-à-dire, à la fois comme un savoir nécessaire à l'exercice du pouvoir par les autorités politiques, et comme un savoir qui, en se structurant en lien avec les exigences de l'action publique, véhicule des représentations du « bon gouvernement » et permet de légitimer certaines pratiques. Les socio-historiens de l'action publique considèrent schématiquement que, depuis la seconde guerre mondiale, deux sciences de gouvernement ont successivement dominé : la science économique jusqu'aux années 1980, puis progressivement le *New public management* (NPM).

L'étude d'un domaine spécifique d'action publique tel que la recherche et l'innovation conduit néanmoins à préciser les modalités de cette évolution et à nuancer la netteté d'un tel basculement : si les théories économiques de l'innovation ont sans conteste joué un rôle important dans l'invention de la catégorie de recherche et d'innovation, elles ont elles-mêmes connu une évolution significative au tournant des années 1980 en passant d'un modèle linéaire à un modèle systémique. L'application des principes du NPM aux politiques de recherche et d'innovation apparaît de ce point de vue comme un moment paradoxalement marqué, à la fois par une diffusion du lexique propre aux théories économiques systémiques de l'innovation, et par une relativisation des conventions qu'elles ont initialement servi à véhiculer.

Un consensus évolutif autour d'une conception économique du problème de la recherche et de l'innovation : du modèle 1 au modèle 2 de l'OCDE

En 1945, Vannevar Bush, directeur du bureau américain de la recherche scientifique et du développement, remet au Président Roosevelt son célèbre rapport intitulé *Science, the endless frontier*. Le progrès scientifique y est représenté comme un enjeu primordial pour l'avenir des États-Unis, son développement socio-économique et sa place dans le monde. La représentation de la science qu'il y propose sera par la suite considérée comme la source du premier modèle de l'innovation, qualifié de modèle linéaire en ce que l'innovation y est conçue comme un processus émanant de la science et structuré en une succession d'étapes s'enchaînant de manière logique (idée, concept, pilote, prototype, développement industriel, mise sur le marché). Cette représentation a été explicitement formulée et diffusée au cours des années 1950 et 1960 en s'appuyant sur un argumentaire économique principalement fourni par les travaux de Nelson (Nelson, 1959) et Arrow (Arrow, 1962), qui soutenaient la thèse de l'insuffisance des mécanismes du marché pour allouer des ressources nécessaires au développement scientifique, et donc à terme à l'innovation et à la croissance économique.

Ces réflexions économiques ont été mobilisées par l'OCDE dès sa création, au début des années 1960, lorsqu'elle s'est saisie des questions de développement scientifique et technique, notamment en commandant un rapport à Christopher Freeman en 1961. Les échanges entre États et économistes au sein de l'OCDE ont ainsi servi de cadre d'élaboration de la convention sociale selon laquelle les interventions publiques en matière de recherche sont légitimes dans la mesure où elles permettent de corriger des défaillances du marché du point de vue de la croissance économique.

Cette convention sociale a ouvert la voie au développement de politiques nationales ciblées sur l'appui à la R&D²¹ ainsi qu'au développement par l'OCDE des premières comparaisons internationales décrivant les différences de niveau d'investissement des États dans la recherche. Cette pratique comparative va avoir en retour des effets de renforcement, voire de dramatisation de la nécessité pour les États européens d'intervenir en matière de recherche et d'innovation, puisqu'on en tire le constat de l'existence d'un « *technology gap* » ou « *science gap* » entre l'Europe et les USA (Le Roux et Ramunni, 2000 ; Bouchard, 2007 ;

²¹ Le rapport établi pour l'OCDE par Pierre Piganiol en 1963, alors DGRST (Directeur général à la recherche scientifique et technique) en France, est de ce point de vue significatif.

2008). Diagnostic qui ne va d'ailleurs cesser de perdurer, moyennant quelques reformulations, jusqu'à aujourd'hui.

Mais, par-delà cette continuité, la science économique va développer un deuxième modèle théorique de l'innovation à partir des années 1980. Sur la base du concept de « système d'innovation », la représentation linéaire de l'innovation sera disqualifiée au profit d'une théorie systémique, fréquemment qualifiée de « modèle 2 ». Cette perspective a été ouverte par Nelson et Winter en proposant en 1982 une nouvelle théorie évolutionniste de la croissance (Nelson et Winter, 1982). Celle-ci s'est ensuite nourrie des travaux de Kline et Rosenberg sur le « *chain linked model* » en 1986 (Kline et Rosenberg, 1986), de Lundvall sur les relations producteurs-utilisateurs en 1988 (Lundvall, 1988) et de Christopher Freeman, qui formule en 1988 le concept de « système national d'innovation » (Freeman, 1988).

Du modèle 1 au modèle 2, le renouveau a au moins une double portée. D'une part, l'innovation n'est plus conçue comme déductible de la recherche : la diffusion d'une invention dans le corps social ou sur le marché ne se fait pas selon un processus strictement ordonné en étapes, il se réalise au cours d'interactions sociales, de mécanismes itératifs d'apprentissage qui rendent les processus d'innovation en grande partie aléatoires. Par conséquent, et d'autre part, l'innovation est conditionnée par des facteurs institutionnels, au sens de structures sociales, qui orientent ou non les acteurs à l'interaction, et qui permettent plus ou moins à leurs comportements respectifs de faire « système ». Lundvall, devenu Directeur délégué du département Science, technologie et industrie de l'OCDE de 1992 à 1995, a confié à ce moment à Nelson un programme d'analyse comparative internationale sur les systèmes nationaux d'innovation. Cette manière de représenter la recherche et l'innovation s'est ainsi trouvée érigée en nouveau paradigme économique, et l'innovation en tant que telle est devenue peu à peu un objet d'attention privilégié des pouvoirs publics.

C'est dans ce contexte qu'en 1996 le rapport biennuel *Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie* de l'OCDE fait de l'innovation un enjeu primordial pour permettre aux pays développés de maintenir leur rang économique dans le contexte de mondialisation et d'émergence des nouvelles puissances. L'OCDE cherche à populariser cette idée en publiant la même année un document spécial intitulé *L'Économie fondée sur le savoir*. Cette réflexion a trouvé un écho évident en Europe dans les travaux engagés par Caracostas et

Muldur pour la Commission européenne²² et dans la déclaration finale du Conseil européen de Lisbonne au printemps 2000.

La légitimité des politiques publiques en matière de recherche et d'innovation est réaffirmée au niveau européen, mais leurs enjeux sont néanmoins déplacés et reformulés. Les États européens s'accordent sur l'objectif d'atteindre un niveau d'investissement équivalent à celui des États-Unis, avec néanmoins l'idée qu'il s'agit au moins autant de réduire l'écart technologique avec ce pays que d'en maintenir un vis-à-vis des pays émergents, voire de le creuser. Mais surtout la représentation systémique de l'innovation conduit à formuler un problème spécifiquement européen : celui du « paradoxe » d'une Europe forte en recherche mais faible en innovation. Or, ce problème, en mettant la focale sur la dimension institutionnelle des relations science-industrie, offre une prise particulière aux principes du New public management.

Le problème de l'innovation requalifié par les principes du New public management

Le *New public management* correspond moins à une remise en cause de la légitimité des interventions de l'État (et plus largement des pouvoirs publics) qu'à une critique de leur performance. En ce sens, l'application des principes du NPM ne se traduit pas nécessairement dans un retrait de l'État, dans une réduction du nombre de politiques publiques mises en œuvre et de dépenses réalisées. Cela se traduit essentiellement dans une amplification de l'action de l'État sur lui-même²³, sur l'ensemble de son appareil et ses relations avec ses opérateurs ou partenaires. Dans le champ de la recherche et de l'innovation, la référence au NPM donne ainsi lieu à des réformes de l'organisation et du fonctionnement des institutions publiques de recherche publique (laboratoires gouvernementaux, organismes de recherche, universités, ...) qui, si elles s'élaborent et se mettent concrètement en œuvre à l'échelle des différents États nations, ne s'appuient pas moins sur de nouvelles conventions sociales qui trouvent leur sens à l'échelle européenne.

²² Voir en particulier leur livre, dont le titre évoque, en s'en démarquant, celui du rapport de Vannevar Bush de 1945 : Caracostas, P. et Muldur, U. (1998). *La société, ultime frontière: une vision européenne des politiques de recherche et d'innovation pour le XXIème siècle*, Luxembourg, OPOCE.

²³ Ce que Philippe Bezes, s'inspirant des travaux de Michel Foucault sur la subjectivité, appelle « le souci de soi » de l'Etat, cf Bezes P. (2009), *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française*, Paris, PUF.

Le diagnostic du « paradoxe européen » qui a fini par s'imposer à la Commission européenne ne fait pas qu'identifier un problème, il formule également certaines options pour le résoudre à partir du moment où la principale cause est l'inadaptation présumée du système institutionnel européen aux enjeux et aux logiques contemporaines de la recherche et de l'innovation, autrement dit aux logiques de l'économie de la connaissance. Ce point de vue a commencé à se formuler à la jonction des *sciences studies* et des *higher education studies*, avec le débat ouvert par Michael Gibbons et Helga Nowotny (*op.cit.*) sur l'émergence d'un nouveau « mode » de production du savoir, caractérisé par la perte, de fait, du monopole du monde académique, et par la nécessité conséquente d'ouvrir davantage les institutions publiques de recherche sur leur environnement socio-économique et ses logiques de fonctionnement.

Ce positionnement réformateur a été qualifié par Terry Shinn de stratégie anti-différenciationniste, que l'on peut ainsi distinguer d'une autre conception, celle de la « triple hélice », qui adopte quant à elle davantage une position néo-différenciationniste. Les promoteurs de cette conception, Henry Etzkowitz et Loet Leydersdoff, refusent le schéma binaire selon lequel les institutions publiques de recherche n'auraient commencé à s'encaster dans leur environnement socio-économique qu'à partir de la fin du XXe siècle. Ils considèrent toutefois que les universités, l'industrie et l'État, en raison d'évolutions tant internes que systémiques, forment dorénavant, et de manière inédite, un ensemble fortement intégré, dénommée « triple hélice ». Cette deuxième conception institutionnelle et évolutionniste des systèmes de recherche et d'innovation était bien placée pour trouver un écho favorable auprès des pouvoirs publics nationaux et de la Commission européenne, dans la mesure où elle intégrait dans son cadre théorique la question de l'évolution de l'État et des politiques publiques en tant que tels. Etzkowitz et Leydersdoff reçurent ainsi le soutien de la *National Science Foundation* (NSF), de la Commission européenne, ainsi que du CNRS, pour organiser une série de trois conférences, à Amsterdam en 1996, à New York en 1998 et à Rio de Janeiro en 2000.

Mais par ailleurs, de manière peu connectée à ces réflexions centrées sur les relations systémiques entre les institutions publiques de recherche et leur environnement socio-économique, le NPM et sa rhétorique de la performance redistribuent potentiellement l'attention, de manière fractale, sur l'ensemble des missions spécifiques des institutions publiques de la recherche. L'exigence de performance ne porte pas exclusivement sur la

recherche *pour l'innovation*, mais aussi sur la recherche *pour la recherche*, ou du moins *pour le prestige* associé à la recherche, laquelle est perçue comme un facteur d'attractivité des pays dans le contexte d'internationalisation de la recherche et de l'enseignement supérieur, de mobilité internationale des chercheurs et des étudiants.

Cette autre convention sociale se manifeste particulièrement dans le développement de classements des universités, autrement dit de la pratique du *benchmarking* appliquée aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Sans être *a priori* contradictoire avec l'attention portée au potentiel d'innovation²⁴, la place qu'ont prise ces palmarès universitaires dans l'espace public a contribué à l'émergence de la catégorie d'action publique d'« excellence », qui sous-tend des objectifs et des logiques d'intervention publique différents. Dans ce référentiel d'action, l'objectif prioritairement recherché n'est pas celui de développer les relations systémiques entre la science et l'industrie, mais de constituer des ensembles de ressources et de moyens de recherche ayant une « masse critique » suffisante, quantitative et/ou qualitative, pour être attractive à l'échelle internationale.

Cette approche se retrouve dans un certain nombre d'actions et de dispositifs mis en œuvre à l'échelle européenne et par différents États européens, qu'il s'agisse des « réseaux d'excellence » dans le cadre du PCRD (depuis sa 6^e édition), des *Knowledge & Innovation Communities* (KIC) conçues comme des « pôles d'excellence » dans le cadre de l'EIT, ou encore des *Exzellenzinitiative* en Allemagne et des COMUE (ex PRES), Idex et Labex en France. Ces pratiques de *benchmarking* et ces politiques d'excellence sont porteuses d'effets de rétroaction et d'effets pervers bien identifiés par les sociologues qui s'intéressent à l'usage politico-administratif de la quantification : elles induisent des comportements qui ne visent plus forcément le développement ou la restructuration des moyens de recherche et/ou de l'innovation en eux-mêmes et pour eux-mêmes, mais surtout la visibilité et la reconnaissance que peut apporter à un territoire et à ses institutions leur représentation quantifiée, et plus encore leur position dans un classement.

Dans ces conditions le vocabulaire de la recherche et de l'innovation peut se diffuser sans qu'il y ait pour autant d'accord (de convention) sur leur sens ou sur leur utilité sociale. Et il devient à partir de là nécessaire d'interroger autant le lien entre les chiffres et les

²⁴ Pour une réflexion tendant à concilier les enjeux de l'innovation et de l'excellence, voir notamment, sur le cas français, Veltz P. (2007). *Faut-il sauver les grandes écoles? De la culture de la sélection à la culture de l'innovation*. Paris, Presses de Sciences Po.

conventions sociales sur lesquelles ils se fonderaient, que l'usage qui est fait des chiffres eux-mêmes. On pourra dans cette optique interroger la diffusion du vocable de « *cluster* » à travers la mise en place des politiques de *cluster* : si ces politiques publiques sont la plupart du temps présentées et considérées comme des outils pour développer l'attractivité d'un territoire par l'innovation, ces politiques méritent autant d'être analysées comme des dispositifs de soutien localisé à la recherche et à l'innovation que comme des supports de communication politique pour rendre visible, réputé et finalement attractif, un territoire dans un espace de concurrence.

b) Des mesures communes de l'innovation ?

On peut présenter la statistique de l'innovation, en tant que telle, en se référant à la périodisation précédente relative aux représentations sociales de l'innovation. On montrera dans un premier temps comment le passage d'une conception linéaire de l'innovation a donné lieu à une évolution du travail statistique lui-même qui, d'abord centré sur des données d'intrants (les ressources de l'innovation : moyens financiers et humains), s'est progressivement tourné vers la production standardisée de nouvelles données portant sur les activités des entreprises innovantes. On verra ensuite comment la requalification du problème de l'innovation au filtre des principes du NPM a été rendu possible par le développement de pratiques de mesures, d'abord externes à la statistique publique, et ensuite utilisées par elle pour se réformer.

Des statistiques de la R&D aux statistiques de l'innovation : du Manuel de Frascati au Manuel d'Oslo.

La statistique des sciences et techniques présente la singularité de n'être, ni de la statistique sociale, ni de la statistique économique (Godin, 2004). Cela permet de rendre compte d'une autre de ses singularités : contrairement à la statistique sociale et à la statistique économique, la statistique de la science et de la technique n'a pas germé dans un premier temps à un niveau national pour ensuite être standardisée au niveau international. Les deux mouvements se sont réalisés en même temps et se sont alimentés l'un l'autre : à mesure que les États membres se saisissaient des enjeux la recherche et de l'innovation, ils s'entendaient

dans le cadre de l'OCDE pour établir des standards communs, sur la base desquels ils structuraient leur appareillage statistique et administratif et produisaient en même temps des données exploitables par l'OCDE pour réaliser des études comparatives.

De manière générale, il convient de souligner le rôle important qu'a joué l'OCDE en réalisant un triple travail statistique par ses travaux sur les méthodologies (les manuels de convention méthodologique, tels que le manuel de Frascati et la manuel d'Oslo), les indicateurs (le ratio DIRD/PIB, le nombre de brevets) et les analyses (le classement des pays par rang, en particulier selon les objectifs, les secteurs ou encore selon les types de financeurs). Benoît Godin fait remarquer que « la mesure de la science et de la technologie repose sur un modèle, souvent implicite, appelé « intrants/extrants » : « des investissements (intrants) sont réalisés dans des activités de recherche, activités qui produisent des résultats (extrants), et, ultimement, des impacts » (Godin et Ratel, 1999, p.3). L'intérêt de ce modèle est d'identifier les principales dimensions des activités de recherche, mais, dans les faits, toutes ces dimensions ne font pas l'objet d'une égale attention statistique : schématiquement, « plus on se déplace des intrants vers les extrants et les impacts, moins on dispose d'indicateurs » (*ibid.*, p.4).

La rédaction du manuel de Frascati²⁵ par l'OCDE est à situer dans le projet de créer des politiques de recherche dans les pays de l'OCDE. C'est ainsi, assez logiquement, que les auteurs du rapport se sont focalisés sur la mesure des intrants, des ressources allouées à la « recherche ». Cet objet « recherche » s'est néanmoins construit progressivement, par tâtonnement, en opérant des distinctions entre « recherche fondamentale », « recherche appliquée », « recherche de base », « développement » ... Finalement, la recherche a été définie comme toute activité de création ayant un caractère systématique. Le caractère systématique a été retenu comme critère pour justifier de réduire la mesure de la recherche à la recherche qui s'effectue collectivement et de manière pérenne, autrement dit sous une forme institutionnalisée. On a ainsi défini la recherche pour en rendre possible une mesure, et cela en excluant de son champ toutes les « activités scientifiques connexes » qui, pour la

²⁵ Le manuel de Frascati est une référence méthodologique internationale pour les études statistiques des activités de R&D. Ce manuel contient les définitions des notions de base, des principes directeurs pour la collecte des données ainsi que les classifications à utiliser pour la compilation et l'exploitation des statistiques. Ce manuel est le résultat d'une conférence organisée par l'OCDE en 1963 à Frascati (Italie), réunissant un Groupe d'Experts Nationaux des Indicateurs de la Science et de la Technologie (GENIST, NESTI en anglais). Depuis 1963, ce manuel a été régulièrement actualisé. La dernière et sixième édition date de 2002.

recherche publique, correspondent à de l'information, de la documentation scientifique, de la collecte de données ... et, pour la recherche privée, à des activités administratives et légales relatives aux brevets, à des tests et des analyses de routine, à la commercialisation, ... La principale donnée recueillie par les enquêtes conduites en référence au Manuel de Frascati est la DIRD, et le principal indicateur proposé est dès lors l'intensité DIRD/PIB. Dans ces conditions la production statistique est contrôlée, voire monopolisée, par l'appareil d'État au sens large (officines gouvernementales et organismes statistiques, nationaux ou internationaux). Les organismes indépendants, universitaires ou autres n'interviennent pas ou alors faiblement dans la production statistique.

Avec le passage du « modèle 1 » au « modèle 2 », les réflexions statistiques organisées autour de l'OCDE tendent à intégrer données sur les intrants et données sur les extrants, en cohérence avec le modèle systémique de l'innovation, qui envisage les uns et les autres comme les deux versants d'une même activité, dans la mesure où les résultats d'un processus de recherche-développement peuvent, tout autant être considérés comme les extrants d'un processus déjà réalisé, que comme les intrants d'un processus à venir. Cette conception invite dès lors à ne pas réduire le champ de la recherche et de l'innovation aux seules activités « systématiques », c'est-à-dire formelles et institutionnalisées, réalisées dans des laboratoires ou dans des entreprises ayant leurs équipes de chercheurs ou de développeurs attirés. La nature des extrants est, de ce point de vue, plus extensive que la seule activité de dépôt de brevets : elle inclut les apprentissages, la diffusion, l'appropriation et la structuration de l'information dans les dynamiques de croissance et, plus largement, l'ensemble des processus de création de valeur socio-économique.

D'une certaine manière, on cesse de s'intéresser à la technologie elle-même (et à ses débouchés en termes d'innovations réalisées, spécifiques et isolables) pour s'intéresser au potentiel d'innovation, à l'ensemble des ingrédients de « la société ou économie de l'innovation » que l'on cherche à saisir à l'aide d'« un ensemble d'indicateurs qui vont au-delà de la R-D » (Godin, 2006, p.36) : brevets, haute-technologie, balance des paiements technologiques, collaborations (entre laboratoires publics ou entre laboratoires publics et laboratoires privés ou entreprises) ...

Devant la difficulté à définir et à isoler statistiquement l'innovation, l'option qui va être progressivement privilégiée est de se focaliser sur « l'entreprise innovante », de suivre, par le biais de données quantitatives, la manière dont se constitue et évolue un potentiel

d'innovation. Cette nouvelle orientation des études statistiques de l'innovation a commencé à se développer par le biais d'« enquêtes innovation » qui ont vu le jour dans les pays du Nord de l'Europe puis d'autres pays membres de l'OCDE au cours des années 1980. Ces pays ont ensuite mis en commun leurs expériences afin de standardiser la production de données et de suivre de manière comparative l'évolution des potentiels nationaux d'innovation. Ce processus a abouti à la rédaction du manuel d'Oslo²⁶ dont la première édition a été publiée en 1992 par l'OCDE, et la seconde en 1997 par l'OCDE et Eurostat, la DG Statistique de la Commission européenne.

Sur la base de ce manuel, Eurostat a mis en place depuis le milieu des années 1990 un « système de suivi statistique de l'innovation en Europe »²⁷ en réalisant à intervalles réguliers une « enquête communautaire sur l'innovation »²⁸. Il s'agit d'une enquête conduite dans les États membres de l'UE en vue de collecter des données sur les activités des entreprises en matière d'innovation. Conformément aux différents sens du terme innovation retenus par le manuel d'Oslo, l'enquête « recueille des informations sur l'innovation en termes de produits et de procédés, ainsi que sur l'innovation en terme d'organisation et de commercialisation ». Cette enquête nourrit les « Tableaux de bord de l'innovation » utilisés pour le suivi de la stratégie de Lisbonne, puis de l'initiative « Union de l'innovation » en fournissant six des 24 indicateurs retenus pour l'innovation.

Il convient toutefois de noter que, malgré ces efforts réalisés dans la production de statistiques de l'innovation, la mesure principale retenue depuis 2003 pour évaluer les politiques de recherche et d'innovation au niveau européen reste les données relatives aux dépenses en R&D par le ratio DIRD/PIB (Bruno, 2008). Cela peut s'expliquer, en première approche, par le fait que, par sa simplicité, ce ratio présenterait, plus que d'autres indicateurs d'innovation, l'apparence de la neutralité technique. Mais c'est surtout que les négociations intergouvernementales au sein du Conseil européen, en raison de leur habituelle complexité,

²⁶ Le manuel d'Oslo de l'OCDE énonce des principes directeurs pour le recueil et l'interprétation des données sur l'innovation. Il définit l'innovation comme « la mise en œuvre d'un produit (bien ou service) ou d'un procédé (de production) nouveau ou sensiblement amélioré, d'une nouvelle méthode de commercialisation ou d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques d'une entreprise, l'organisation du lieu de travail ou les relations extérieures ». Publié pour la première fois en 1992, sa dernière et troisième édition date de 2005.

²⁷ En anglais, *European Innovation Monitoring System* (ERIM)

²⁸ *Community Innovation Survey* (CIS)

couplée à la difficulté intrinsèque de saisir statistiquement l'innovation, ne pouvait que difficilement aboutir à autre chose qu'un accord sur un petit dénominateur commun. Le ratio DIRD/PIB était dès lors bien placé car, en raison de son ancienneté, il présente « l'heureux avantage, sur les autres statistiques, de disposer de séries chronologiques uniques et de conventions méthodologiques bien connues » (Godin, 2006, p.37).

Une statistique publique de l'innovation débordée et redéployée sous l'effet de la multiplication des mesures et des classements sur la recherche et sur l'enseignement supérieur

La statistique publique de l'innovation est aujourd'hui largement débordée par d'autres producteurs et diffuseurs de données relatives à la recherche et à l'innovation. À l'inverse de la statistique publique qui s'est initialement concentrée sur des mesures d'intrants, ces nouveaux acteurs se sont imposés en fournissant des données d'extrants des activités scientifiques et techniques, en proposant de nouveaux objets de mesures (en particulier les publications scientifiques et les brevets), ainsi que d'autres échelles d'observation que les territoires politico-administratifs (revues, chercheurs, domaines technologiques, secteurs d'activité, types d'institutions, ...). De plus, les producteurs de ces données ne se contentent pas de réaliser des dénombrements des activités réalisées, mais aussi de proposer des indicateurs de leur qualité.

Ce tournant de la statistique publique se comprend en référence à l'émergence de la bibliométrie, cette discipline scientifique qui applique les mathématiques et les statistiques à l'analyse des activités de publications en inventant le calcul d'indicateurs (algorithmes), en constituant des bases ou des jeux de données et en proposant des services d'accès aux informations bibliométriques (Pontille et Torny, 2013).

La bibliométrie s'est d'abord faite bibliométrie des activités scientifiques en se focalisant sur les publications scientifiques (revues, articles), au moment où se formulaient le projet de disciplines académiques telles que la « scientométrie » et la sociologie des sciences. Des années 1950 au milieu des années 2000, la bibliométrie scientifique était organisée autour du monopole de l'*Institute for Scientific Information* (ISI), société privée fondée par Eugene Garfield en 1958, soutenue des années durant par la NSF, et finalement rachetée par Thomson-Reuters en 1992. La domination de cette société s'est construite sur un triptyque associant l'invention d'un indicateur (le facteur d'impact d'une revue), la constitution d'une

base de données (le *Science Citation Index*) et l'édition annuelle d'un rapport publiant le facteur d'impact de chacune des revues répertoriées (le *Journal Citation Report*).

Le développement d'Internet a changé la donne au cours des années 2000 en offrant de nouvelles ressources bibliométriques et en faisant émerger de nouveaux acteurs. L'ISI se trouve dorénavant exposé à la concurrence de deux acteurs importants, Elsevier et Google, qui proposent, pour le premier un nouveau jeu de données, Scopus²⁹, et, pour le deuxième, avec Google Scholar, un moteur de recherche en ligne³⁰, couplé à un nouveau jeu de données (l'ensemble des documents écrits répertoriés sur le web, et non seulement des articles publiés dans des revues, comme ISI et Scopus).

Le pluralisme des acteurs et des instruments de la bibliométrie scientifique s'est encore renforcé, depuis, en raison de la multiplication des usagers et du renouvellement des usages, rendus possibles par la plus grande accessibilité, voire la gratuité, des nouveaux services bibliométriques. Un exemple symptomatique de cette évolution est le succès rencontré par le *h-index* et le programme *Publish or Perish* auprès de la population des chercheurs souhaitant faire leur autopromotion, la promotion de leur laboratoire ou de leur université. La particularité de cet indicateur est qu'il n'agrège pas une mesure sur les articles en les orientant vers une revue, mais vers un auteur, et qu'il peut ainsi être considéré comme un outil d'évaluation des chercheurs et de leurs institutions de rattachement.

À côté de la bibliométrie des activités scientifiques s'est développée une bibliométrie des activités technologiques, à tel point que l'on parle parfois de « technométrie » pour distinguer cette spécialité de la « scientométrie ». Cette bibliométrie envisage les brevets comme des supports d'informations exploitables pour renseigner sur les activités de recherche et d'innovation (Barré et Laville, 1994).

Les premiers travaux sur les brevets ont été réalisés dans les années 1950 par Jakob Schmookler, lequel a mis au jour le lien entre l'activité de dépôt de brevets et le changement technologique réalisé par une entreprise ou un pays, et donc leur performance économique. Mais la bibliométrie des brevets a mis plus de temps à se développer que la bibliométrie des publications scientifiques. Il faut dire qu'une des particularités de cette bibliométrie est de s'appuyer sur une matière déjà encodée par les bureaux de brevets nationaux ou internationaux et que les catégorisations utilisées pour les procédures administratives ne sont

²⁹ Scopus est présenté comme ayant une vocation d'exhaustivité et non d'excellence comme ISI.

³⁰ Autrement dit un nouveau mode d'accès aux informations bibliométriques.

pas *a priori* adaptées à l'analyse bibliométrique. En effet, qu'il s'agisse de l'USPTO, de l'OEB ou du JPO³¹, les bureaux des brevets remplissent avant tout une mission nationale de protection de la propriété intellectuelle, et non de traitement scientifique de l'information sur les brevets.

Cette dernière nécessite dès lors quelques investissements supplémentaires, que la NSF a concédé la première en finançant à partir de 1975 la société *Computer Horizon Incorporated* (CHI) de Francis Narin pour créer une banque de données³² répertoriant tous les brevets déposés aux États-Unis et permettant des exploitations statistiques. Mais ces données n'étaient pas alors accessibles au public : elles étaient uniquement exploitées à titre privé, pour renseigner la NSF ou, dès les années 1980, dans le cadre de services de courtage pour des études à la demande. Bien que plus tardive que la bibliométrie scientifique, la bibliométrie technologique a ainsi intégré dès son origine une vocation évaluative, et elle a tout de suite été appréhendée comme un outil d'aide à la veille industrielle et technologique, et par là même comme un outil d'aide à l'orientation des politiques de recherche et d'innovation. Depuis, les bureaux des brevets ont quasiment tous constitué des bases de données qu'ils rendent disponibles en ligne sur Internet.

Mais, bien qu'il existe, depuis l'Arrangement de Strasbourg de 1971, une Classification internationale des brevets (CIB), celle-ci propose des catégorisations qui ne s'avèrent pas pertinentes pour l'analyse bibliométrique. Ainsi en va-t-il de sa classification des activités technologiques qui se révèle très hétérogène, avec des rubriques qui renvoient tantôt à des principes technologiques, tantôt à des applications, tantôt à des fonctions, un même brevet pouvant dès lors être classé dans plusieurs rubriques en même temps (Barré & Laville)³³.

L'investissement scientifique dont font l'objet les brevets ne se réduit par ailleurs pas à la seule constitution de bases de données : il inclut le développement d'indicateurs spécifiques traitant l'information contenue dans les brevets, qu'il s'agisse du contenu technologique des inventions, de leurs inventeurs et de leurs propriétaires, de leur localisation, de l'organisation

³¹ Qui sont respectivement l'*United State patents and trademark office* (l'office américain des brevets et des marques), l'Office européen des brevets et le Japan patent office (l'office japonais des brevets).

³² La *Technological Activity and Impact Indicators Database*.

³³ Plusieurs catégories alternatives et à finalité analytique ont dès lors été proposées, dont une à caractère exhaustif, réalisée par l'OST-INPI/Fhg-ISI (Observatoire national des sciences et techniques, Institut national de la Propriété intellectuelle, *Fraunhofer Institute System und Innovationsforschung*), et d'autres élaborées par l'OCDE pour l'étude de certains domaines technologiques spécifiques tels que les TIC ou les biotechnologies.

du processus sous-jacent de recherche (notamment par l'étude des citations de brevets), ou encore de la diffusion des connaissances (notamment par la mobilité et les réseaux des inventeurs). Bref, on considère aujourd'hui que le brevet fournit un éclairage unique sur les processus d'invention.

L'ensemble des évolutions évoquées en ce qui concerne la bibliométrie scientifique et technologique a conduit la statistique publique à se redéployer par la création d'offices nationaux spécialisés dans les statistiques relatives à la recherche et à l'innovation. Ont ainsi été créés l'Observatoire national des sciences et techniques (OST) en France, le Nederlands Observatorium van Wetenschap en technologie (NOWT) aux Pays-Bas, le Cindoc/CSIC, actuel IEDCYT, en Espagne, ou encore l'OST Montréal au Canada³⁴. Ces nouvelles structures ont notamment renforcé les actions de coopération et d'harmonisation internationales de leur pays respectifs en matière de statistiques de recherche et d'innovation.

De manière générale, on peut considérer que l'objectif premier de ces reconfigurations était de « réarmer » la statistique publique, et à travers elle les pouvoirs publics, en leur permettant de tirer parti du développement de données d'extrants de la recherche et de l'innovation dans une optique de conduite et d'évaluation des politiques publiques. Aujourd'hui, la statistique de la recherche et de l'innovation s'organise autour de six types d'acteurs, dont les activités respectives font système, et qui sont (Godin et Ratel, *op.cit.*) :

- 1) des organismes supranationaux (tels l'OCDE, l'UNESCO et l'UE),
- 2) des organismes statistiques nationaux (type INSEE),
- 3) des ministères,
- 4) des agences spécifiques au champ de la science et de la technologie (type OST),
- 5) des chercheurs universitaires,
- 6) des firmes privées.

Du point de vue de leurs fonctions, on peut répartir ces six types d'acteurs en trois groupes répondant à une division du travail de la mesure de la science et de la technologie (*ibid.*). À une extrémité se trouvent les producteurs de données brutes (organismes statistiques centraux et ministères), à une autre extrémité des producteurs de statistiques (universitaires et entreprises) et, entre les deux, dans un rôle charnière, les agents qui compilent l'information

³⁴ Notons, au regard de notre comparaison transalpine, qu'il n'existe pas d'office statistique équivalent en Italie.

par la production d'analyses et de documents de synthèses orientés vers l'aide à la décision et l'évaluation des politiques publiques (agences spécialisées et organismes supranationaux).

Ce redéploiement organisationnel de la statistique de la recherche et de l'innovation apparaît par ailleurs cohérent du point de vue du contenu avec la diffusion des principes du NPM, tant cette statistique intègre dorénavant des données d'extrants et tant elle permet de généraliser la pratique de la comparaison internationale quels que soient les objets et les niveaux d'observations (pays, macro-régions, régions infranationales, domaines technologiques, domaines de recherche, types d'institutions). Sans ces évolutions, l'institution du *benchmarking* comme support pour la coordination des politiques nationales de recherche et d'innovation n'aurait pas été possible dans le cadre politique particulier de l'Union européenne, qui mêle logiques d'intégration et de coopération intergouvernementale.

Mais les pratiques de classement en matière de recherche et d'innovation débordent la seule sphère des institutions gouvernementales comme l'illustre le développement de la production et de la diffusion des classements portant sur les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, qu'ils soient réalisés par des journaux, avec l'utilisation de bases de données privées comme les palmarès universitaires de l'*US News and World Report*³⁵ ou du *Times Higher Education*³⁶, ou par des laboratoires universitaires, comme le classement de Shanghai³⁷ ou Webometrics³⁸.

On peut enfin noter le développement de classements généralistes adoptant une échelle d'observation et d'analyse infra-nationale. C'est le cas du classement européen de l'innovation régionale réalisé pour la Commission européenne par le JRC-IPSC en association avec le laboratoire UNU-MERIT³⁹.

³⁵ Réalisé en collaboration avec la société Quacquarelli Symonds.

³⁶ Réalisé en collaboration, depuis 2009, avec Thomson Reuters.

³⁷ Réalisé par l'université Jiao Tong de Shanghai.

³⁸ Réalisé par Cybermetrics Lab, un groupe de recherche espagnol du *Consejo Superior de Investigaciones Científicas*.

³⁹ Rappelons que le JRC (*Joint Research Center*) est l'émanation de l'ancien CCR créé en même temps que la CEEA dans les années 1950. L'UNU-MERIT (United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology) est quant à lui un institut de recherche et de formation conjointe de l'Université des Nations Unies et l'Université de Maastricht, basée à Maastricht (Pays-Bas).

3) L'Europe comme espace autonome de production et de circulation de normes relatives aux politiques recherche et d'innovation

Il convient maintenant de préciser en quoi l'Europe mérite aujourd'hui d'être considérée comme un espace de production et de circulation relativement autonome de normes en matière de politiques de recherche et d'innovation. Ce point exige de s'intéresser à la manière dont les pratiques de comparaison internationale en matière de recherche et d'innovation se sont institutionnalisées en Europe. Celles-ci font figure de mécanismes transnationaux de production et de circulation de normes politiques aux échelles communautaire, nationale et régionale.

On peut en rendre compte en recourant à une périodisation en deux phases. Une première phase correspond à un processus d'« ocdéisation », au double sens d'institution de la comparaison internationale à l'échelle des pays de l'OCDE, et de constitution de l'OCDE comme vecteur d'institutionnalisation des politiques nationales de recherche et d'innovation. La deuxième phase correspond plus proprement à un processus d'« européenisation » des politiques de recherche et d'innovation, au double sens cette fois d'institution de la comparaison internationale à l'échelle des pays de l'Union européenne, et de constitution d'un jeu institutionnel européen destiné à transformer les politiques nationales de recherche et d'innovation.

L'élément principal de continuité entre ces deux phases tient à ce que les pratiques de comparaison s'appuient sur l'activité d'organisations internationales (l'OCDE dans le premier cas, l'UE en association avec l'OCDE dans le deuxième cas). Il convient néanmoins de concevoir le rôle de ces organisations internationales en interaction avec les États ainsi qu'avec les demandes des acteurs de la société civile. On verra que la compréhension de la situation actuelle nécessite en outre de prendre en compte les évolutions propres au fonctionnement de l'OCDE et de l'UE : il s'agit en particulier de se demander si le renforcement de la Commission européenne au cours des années 1980 et 1990 a contribué à positionner cette dernière (et non plus seulement les États membres) comme un interlocuteur à part entière de l'OCDE, et si le renforcement des logiques intergouvernementales au sein du fonctionnement de l'UE au cours des années 2000 a contribué à préserver des capacités de contrôle conséquentes aux États. L'eupéanisation qui se dégage ne se présente donc pas comme un système de simple imposition au niveau des espaces nationaux de normes

élaborées par l'UE, mais comme un ensemble dynamique d'interactions par lesquelles les acteurs nationaux, étatiques ou non-étatiques, contribuent à la définition et à la mise en œuvre de normes qui, tout en étant débattues et formulées au niveau européen, n'en répondent pas moins à des visées « ocdéennes » ou nationales de « bonne gouvernance ».

a) L'« ocdéisation » des politiques de recherche et d'innovation

Un des apports majeurs des récents travaux sur les politiques de recherche et d'innovation est d'avoir mis au jour l'importance du rôle de l'OCDE dans leur invention et leur standardisation au cours des Trente glorieuses, période durant laquelle les analyses économiques produites par l'organisation se conformaient au paradigme keynésien. Le développement en Europe des politiques de recherche et d'innovation trouve, de ce point de vue, son origine dans le double rôle joué par l'OCDE depuis sa création en 1961 en remplacement de l'OECE.

Le premier de ces rôles est son rôle générique de forum entre pays membres. Ce rôle peut s'effectuer, de manière générique, dans le cadre officiel et programmé des sessions ministérielles du Conseil de l'OCDE, prévues dans ses statuts et réunissant les ministres des Affaires étrangères, de l'Économie et des Finances. Il peut également se réaliser sans lien officiel avec le Conseil, en relevant de la seule initiative de ministres, par l'organisation de réunions *ad hoc*, comme cela a précisément été le cas pour les affaires scientifiques et technologiques, avec l'organisation des « conférences ministérielles sur la science » qui ont eu lieu à trois reprises durant les années 1960 (1963, 1966, 1968). L'activité de l'OCDE consiste dans ce registre à rendre possibles les échanges entre pays membres par la réalisation d'études comparatives.

Le deuxième rôle joué par l'OCDE, spécifique au domaine de la recherche et l'innovation, a été d'intervenir dans le *policy making* en tant que tel, dans la mesure où, à la différence des politiques industrielles par exemple, la majorité des États membres n'avaient pas encore élaboré de programmes d'intervention dans ce secteur au début des années 1960. Cette situation a conduit l'OCDE à jouer un rôle de conseil et de pourvoyeur de normes auprès des États membres dans l'élaboration de politiques nationales pour la science et la technologie. Précisons que les normes dont il s'agit ici concernent moins la définition des standards internationaux de mesure statistique de la science et de la technologie que la

promotion d'une représentation économiste de la recherche, conçue comme facteur de croissance, et la formulation d'un problème commun aux pays européens en matière de recherche et d'innovation, en l'occurrence le problème du « *scientific gap* » ou « *technology gap* » entre l'Europe et les États-Unis.

Bien que l'on puisse analytiquement les distinguer, ces deux rôles de l'OCDE sont néanmoins indissociables dans la mesure où c'est par « l'institutionnalisation de la géocomparaison dans le domaine de la recherche » que l'OCDE est devenue « le véhicule d'une certaine représentation de l'Europe de la recherche, indissociable de celle de l'Amérique de la recherche » (Bouchard, 2008, p.208). Les pratiques comparatives initiées par l'OCDE ont la particularité, par rapport à celles conduites par l'ancienne OEEC, de ne plus reposer sur l'organisation de missions d'observation (les « missions de productivité »), mais sur une activité de production statistique. La mise en comparaison ne repose plus seulement sur « la circulation des hommes » mais surtout sur « la circulation de nombres déployés sur de longues distances avec systématisme et visibilité » (*ibid.*, p.237).

La production de statistiques de la science et de la technologie fait de ce point de vue figure de principal « dispositif intellectuel » (*ibid.*, p.208) de la « géocomparaison institutionnalisée » (*ibid.*, p.278) par l'OCDE. Mais ce dispositif a été dès l'origine complété par la réalisation d'« examens par pays » mobilisant la visite d'experts dans chacun des pays membres. Il est important de rappeler que la production des statistiques de la science et de la technologie reposait sur une relation d'interdépendance entre l'OCDE et ses États membres, puisque la réalisation des études de l'OCDE nécessitait que les États l'alimentent en données statistiques. Si l'OCDE a exercé une fonction normative en publiant ses manuels de statistiques, c'est donc pour rendre les données produites par les États membres utilisables pour des études comparatives. Et ces activités réalisées dans le cadre de l'OCDE ont de leur côté permis aux États de « s'équiper » pour intervenir dans le champ de la recherche et de l'innovation⁴⁰.

La pratique de la comparaison apparaît de fait comme un facteur de généralisation des politiques de recherche et d'innovation, et même comme un facteur d'institution des

⁴⁰ Comme en atteste le fait que de quatre États membres disposant d'un ministre ou équivalent des affaires scientifiques en 1963 (les États-Unis, le Royaume-Uni, la France et la Belgique), la majorité des États membres de l'OCDE en disposaient deux ans plus tard, pour la deuxième conférence ministérielle.

politiques de recherche et d'innovation en tant que domaine de politique publique relativement autonome. En effet, le caractère périphérique des échanges entre États sur les questions scientifiques dans le cadre de l'OCDE, et le caractère ponctuel des conférences ministérielles sur la science ont été compensés dès 1963 par la mise en place d'un comité intérimaire (le comité de la politique de la science et de la technologie, CPST), ayant vocation à assurer la poursuite des échanges entre deux conférences. Et si les membres de ce comité ont été dans un premier temps avant tout des « scientifiques placés directement sous l'autorité d'un ministre et non pas des bureaucrates » ou des « fonctionnaires représentant les ministères de l'économie »⁴¹, la réalité s'inversa dès lors que la majorité des pays de l'OCDE s'était dotés d'un début d'administration spécifique chargée d'élaborer et de mettre en œuvre une politique dans ce domaine. Il n'est dès lors pas étonnant qu'à partir de 1965 le CPST soit passé du statut de comité intérimaire à celui de comité permanent s'appuyant dorénavant sur une Division des politiques de la science et de la technologie au sein de l'OCDE⁴².

Ainsi, en posant dès le début des années 1960 les jalons d'une « science de gouvernement » nécessaire aux politiques scientifiques et technologiques, l'OCDE a contribué à constituer celles-ci en secteur d'action publique, au sens d'espace administratif et professionnel. C'est sur cette base qu'il convient d'apprécier le rôle de l'OCDE en tant que pourvoyeur de normes pour la formulation du problème de la recherche et la définition des objectifs assignés aux politiques de recherche et d'innovation.

Jean-Jacques Salomon⁴³ rappelle ainsi que le thème du « *technology gap* » a été inventé par l'OCDE en collaboration avec la DGRST française pour exprimer l'écart qui ressortait des premières statistiques comparées sur les efforts de recherche-développement entre les États-Unis et l'Europe. Ce thème a alors été jugé suffisamment important par le CPST pour le mettre à l'agenda de la troisième conférence ministérielle de la science qui eut lieu en 1968. L'étude de la littérature interne de l'OCDE montre que, si les différences de performance économique entre l'Europe et les États-Unis étaient essentiellement expliquées dans les années 1950 par des facteurs culturels, psychologiques et managériaux, ils l'ont été

⁴¹ Selon Jean-Jacques Salomon, *in* Le Roux et Ramunni, art.cit.

⁴² Cette Division a été ensuite rattachée à une Direction de la science, de la technologie et de l'industrie.

⁴³ Qui fut secrétaire des premières conférences ministérielles de la science, puis chef de la Division des politiques de la science et de la technologie de 1965 à 1983.

d'avantage, à compter des années 1960, par les écarts en termes d'aide gouvernementale à la recherche industrielle, de qualité du système d'enseignement supérieur, ou encore de taille du marché et des entreprises (Bouchard, 2008). Cette nouvelle explication ne faisait pas consensus entre les pays membres de l'OCDE (les États-Unis y étaient particulièrement critiques), ni dans les rapports réalisés pour l'OCDE⁴⁴. Mais cela n'empêcha pas ce discours de se diffuser à l'échelle des différents pays européens tant il entraînait en cohérence avec la mise en place d'administrations nationales spécifiques : en justifiant l'augmentation des aides publiques à la recherche-développement, le discours sur le « *technology gap* » formulé dans le cadre de l'OCDE a légitimé l'intervention des gouvernements dans le domaine de la recherche et de l'innovation. De ce point de vue, l'OCDE a joué un rôle de transfert de politiques publiques puisque, à partir de quelques États pionniers au début des années 1960 (le Royaume-Uni, la France et la Belgique), un modèle d'intervention dans ce domaine s'est diffusé au cours des années 1960 à la majorité des États européens membres de l'OCDE.

Il convient néanmoins de noter que cette évolution n'a pas été sans susciter de réactions de la société civile à l'échelle des différents pays. Ces réactions prirent dans un premier temps la forme d'une opposition (en particulier des universitaires) à l'égard du principe même d'une politique scientifique qui menacerait l'autonomie de la recherche, ou de revendications (notamment dans le milieu de l'écologie politique naissante) pour construire des espaces de discussion démocratique portant sur les choix scientifiques et technologiques. Certaines de ces demandes ont commencé à être intégrées dans les politiques de recherche dès les années 1970⁴⁵, mais cela ne parvint pas à se traduire de manière significative dans des préconisations adressées par l'OCDE à ses pays membres, tant les priorités économiques de cette organisation ont été réaffirmées dans la période de « crise » économique mondiale ouverte à partir des années 1970.

L'OCDE a poursuivi tout au long des années 1970 et 1980 sa production de statistiques, d'études et de rapports dans le domaine de la recherche et d'innovation. L'apparente continuité de ses activités ne doit néanmoins pas occulter l'effet des transformations qu'elles ont connues au fil du repositionnement paradigmatique de l'organisation sur le noyau dur de

⁴⁴ En particulier le rapport établi par le sociologue Joseph Ben-David.

⁴⁵ Comme l'illustrent l'expérience du *technology assesment* aux États-Unis, l'intérêt porté par la Division aux politiques scientifiques et technologiques de l'OCDE à la problématique des sciences citoyennes et la contribution que pouvaient y apporter les sciences sociales. M

ses activités qu'est l'expertise économique. Face au tournant monétariste de la politique économique américaine et aux difficultés économiques rencontrées durant cette période par les États membres de l'OCDE, les experts de l'organisation ont été progressivement contraints et conduits, afin de maintenir leur respectabilité et leur crédibilité, de puiser leurs recommandations économiques dans d'autres répertoires que la théorie keynésienne (Gayon, 2010).

Le rapport intitulé *Pour le plein-emploi et la stabilité des prix*, réalisé pour l'OCDE entre 1975 et 1977 par Paul McCracken, chef du bureau des conseillers économiques de Richard Nixon de 1969 à 1971, est, à ce titre, considéré comme un tournant dans le positionnement théorique de l'OCDE. Le diagnostic dressé par ce rapport était que les difficultés économiques rencontrées par les États membres n'étaient pas structurelles, et qu'elles ne remettaient pas profondément en cause leur modèle productif et économique, dans la mesure où elles ne tenaient « qu'à une série d'événements malheureux (...) dont l'effet s'est trouvé amplifié par certaines erreurs de politique économique qui auraient pu être évitées » (Gayon, 2012)⁴⁶. Certes, la Division aux politiques scientifiques et technologiques prit ses distances avec ce positionnement, en mettant en place un groupe de réflexion prospective qui considérait, à l'inverse, qu'un des facteurs de la crise tenait à l'avènement d'une nouvelle révolution technologique et industrielle qui générerait de la croissance en détruisant des emplois. Mais, de manière plus générale, la participation de l'OCDE au cours des années 1980 et 1990 à la diffusion du NPM et aux principes de la « bonne gouvernance » a contribué à redéfinir les points saillants des préconisations de l'OCDE en matière de politiques de recherche et d'innovation.

Parmi les organisations internationales porteuses du discours sur la « bonne gouvernance », dont les pionnières furent la Banque mondiale et le FMI, l'OCDE présente la particularité de ne pas s'adresser en tant que bailleur de fonds disposant d'un pouvoir de contrainte à l'égard de pays en développement : à travers l'OCDE, ce sont les pays avancés qui s'intéressent pour eux-mêmes à la « bonne gouvernance ». L'OCDE s'est saisie dès 1979 de la problématique de la gouvernance et de la réforme de l'administration publique en organisant une conférence sur ce thème à Madrid et en mettant en place dans la foulée un

⁴⁶ Notons que Paul McCracken préconisait dès lors d'axer provisoirement les politiques économiques sur le contrôle de l'inflation, autrement dit en réduisant graduellement le taux de création monétaire.

comité technique nommé TECO⁴⁷, chargé de livrer une assistance financière aux pays européens pour « moderniser » leur économie et leur société (Pal, 2008). TECO disposait initialement d'un budget important, mais l'OCDE a finalement abandonné ce mode d'intervention au cours des années 1980, sous la pression de la baisse des finances publiques et dans le contexte de renforcement de la Commission européenne. L'OCDE s'est alors recentrée sur une activité de conseil et d'analyse relatifs aux enjeux de la gestion publique⁴⁸.

La vision de l'OCDE sur la question de la gouvernance s'exprime de manière significative dans le rapport publié par l'organisation en 1995 intitulé *Governance in Transition : Public Management Reforms in OECD Countries* (ibid.). Ce rapport tranche, par sa rhétorique dramatisante, avec le ton habituel des publications de l'OCDE, ayant pour effet d'insister sur la nécessité pour les États membres d'intégrer dorénavant dans leur activité une logique de marché : compte tenu de la réduction des marges de manœuvres financières et du plus grand niveau d'exigence des citoyens-consommateurs dans les pays avancés, les auteurs du rapport considèrent que la gestion publique devrait se faire plus performante, en améliorant son efficacité et son rendement. Un des moyens privilégiés par l'OCDE est que les États transfèrent plus systématiquement leur autorité à des unités fonctionnelles, et au premier chef les collectivités territoriales⁴⁹.

Cet intérêt grandissant de l'OCDE pour les réformes de la gestion publique s'est progressivement diffusé aux réflexions produites par l'organisation dans les politiques de recherche et d'innovation : la question de la réforme des institutions publiques de recherche, et en particulier des universités, a commencé à y prendre une place importante au cours des années 1990. Dans le rapport *L'Économie fondée sur le savoir* publié en 1996, la référence aux « systèmes nationaux d'innovation » n'apparaît plus seulement comme « modèle théorique » propre à la science économique, mais comme le support pour une « nouvelle culture de la responsabilisation » (Milot, 2003, p.70) dans la gestion des institutions publiques

⁴⁷ Pour *Technical Cooperation Committee*.

⁴⁸ D'abord en mettant en place en 1989 un réseau d'expert nommé PUMA (pour *Public Management*), puis en créant une direction spécifique nommée Direction de la gouvernance publique et du développement territorial (nommée GOV), pour piloter PUMA (aujourd'hui baptisée *Public Governance Committee*), ainsi qu'un deuxième groupe d'experts sur les politiques de développement territorial (le *Territorial Development Policy Committee*) créé en 1999.

⁴⁹ Il est de ce point de vue cohérent que l'OCDE ait intégré le comité sur le développement territorial à sa Direction chargée de la gouvernance, et que l'organisation ait investi sur cette base la problématique de la gouvernance multi-niveaux (cf. partie suivante).

de recherche et d'enseignement supérieur. S'inspirant de la théorie de Michael Gibbons sur le nouveau mode de production du savoir, l'OCDE pose le postulat que les universités ne disposent du monopole, ni de la production, ni de la transmission, ni du transfert du savoir, et que, dans ces conditions, chacune de leurs activités dans chacun de ces domaines ne peut se justifier *a priori*. Dans ces conditions, il devient de la responsabilité des gouvernements nationaux d'établir des normes permettant d'apprécier si le financement de chacune des activités des institutions publiques de recherche et d'enseignement supérieur est justifié au regard du fonctionnement du système national d'innovation. Sans apparaître explicitement dans le rapport, le concept de « stratégie nationale d'innovation » y dépasse, en l'intégrant, celui de système national d'innovation : les gouvernements sont appelés à se doter d'un dispositif intellectuel leur permettant de formuler des choix rationnels de planification stratégique et de réformer progressivement les institutions publiques de recherche et d'enseignement supérieur présentes sur leur territoire.

Les experts mobilisés par l'OCDE sur ces questions sont avant tout des économistes dont les activités sont orientées sur l'élaboration des politiques publiques⁵⁰. On peut à ce propos noter l'évolution significative du profil des spécialistes des politiques de recherche et d'innovation de l'OCDE dans les années 1960, en comparaison de personnalités comme Alexander King⁵¹ ou de Jean-Jacques Salomon, qui étaient avant tout des scientifiques ou des philosophes.

Mais une autre évolution plus structurelle est à prendre en considération entre les années 1960 et la période contemporaine, celle du renforcement de l'Europe comme acteur politique sur la scène internationale et comme espace d'action publique autonome. Comment se sont européanisées les politiques de recherche et d'innovation ? Et comment la logique de coordination entre pays membres, portée par l'OCDE, s'articulent-elle avec une logique plus

⁵⁰ Tels que Dominique Guellec qui travaille à l'OCDE depuis 1995, dans un premier temps en tant que statisticien à l'unité des indicateurs scientifiques et technologiques jusqu'à y occuper depuis 2010 le poste de responsable du service des politiques en matière de science, de technologie et d'innovation.

⁵¹ Alexander King (1909-2007) était un scientifique anglais. Chimiste, il travailla durant la Seconde guerre mondiale dans l'administration britannique pour élaborer des armes explosives. Il rejoint l'OECE (ex OCDE) en 1957 pour diriger son Agence européenne de la productivité. Il a fortement contribué à la prise en compte, au sein de l'OCDE, du rôle de la science et plus largement de la connaissance dans la croissance économique (cf Henriquez et Larédo, 2013). Il participa par ailleurs en 1968 à la fondation du Club du Rome.

intégrative propre à l'UE, que cette logique se réalise par une méthode communautaire ou par une méthode plus intergouvernementale telle que la MOC ?

b) L'« européanisation » des politiques de recherche et d'innovation.

La relance du projet européen à partir des années 1980 s'est accompagnée d'une institutionnalisation des politiques européennes de recherche et d'innovation. Celle-ci s'est dans un premier temps réalisée de manière discrète, par l'importation « silencieuse » des cadres de réflexion de l'OCDE qui avaient l'avantage de justifier une intervention européenne en la matière⁵². Durant cette période, les activités européennes en matière de recherche et d'innovation étaient centralisées au niveau de la Commission et de ses différentes directions générales, en premier lieu la DG recherche et la DG TIC et valorisation, mais aussi Eurostat qui a collaboré directement avec l'OCDE pour développer des statistiques de l'innovation.

Dans un deuxième temps, au cours des années 1990, dans un contexte marqué par le projet d'achèvement du marché commun, par la mise en place l'Union économique et monétaire, les politiques de recherche et d'innovation ont été de plus en plus publicisées, jusqu'à prendre une dimension plus politique, dont la déclaration de Lisbonne de mars 2000 a été un premier aboutissement. Cette évolution est à mettre en lien avec l'émergence et la diffusion du référentiel de l'économie de la connaissance qui a autant servi de support de publicisation que de cadre de reformulation des politiques européennes de recherche et d'innovation.

Ainsi, loin d'amener les acteurs communautaires à s'émanciper des cadres normatifs élaborés et promus par l'OCDE, on peut considérer que l'émergence de l'Union européenne comme acteur politique à part entière, et comme espace d'action publique, a plutôt renforcé les mécanismes de transfert des préconisations de l'OCDE à l'échelle européenne. Cela peut paraître d'autant plus paradoxal que la reprise solennelle du thème de l'économie de la connaissance à Lisbonne s'est effectuée au terme d'un rare mouvement transnational de

⁵² En formulant le problème européen du *technology gap* à l'égard des États-Unis, et en élaborant des objectifs et des modalités d'intervention pour traiter ce problème (en particulier avec la mise en place du PCRD)

contestation à l'égard d'un projet initié dans le cadre de l'OCDE⁵³. En réalité, la reprise du référentiel de l'économie de la connaissance au plus haut niveau européen a été portée, d'une part par une conjoncture économique favorable perçue à l'époque comme le signe du passage à une « nouvelle économie » portée par les NTIC, et d'autre part par l'arrivée au pouvoir des partis de centre gauche dans les principaux pays européens⁵⁴, alors engagés dans un travail de renouvellement doctrinal s'exprimant dans les débats sur l'idée de « troisième voie ».

Bien que difficile à définir puisque pouvant renvoyer à une pluralité de conceptions, cette nouvelle orientation politique, en se référant explicitement à la théorie sociale d'Anthony Giddens⁵⁵, s'avère cohérente sur le plan économique avec les théories de la croissance endogène qui conçoivent l'éducation comme un facteur d'innovation et de croissance. On peut considérer qu'Antonio Guterres a saisi l'opportunité de la présidence portugaise de l'Union de janvier à juin 2000 pour insuffler aux politiques européennes devant être définies pour les dix années à venir l'esprit de ce nouveau réformisme de centre gauche.

La stratégie de Lisbonne repose en effet sur deux volets assez caractéristiques du réformisme de centre gauche : un premier volet visant « à préparer la transition vers une économie compétitive, dynamique et fondée sur la connaissance », et un deuxième visant à moderniser « le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en créant un Etat social actif ». Le premier volet est alors saisi par le commissaire à la recherche Philippe Busquin comme une opportunité pour porter le projet d'Espace européen de la recherche (EER) au plus haut niveau politique de l'Europe. S'inspirant d'idées déjà anciennes au sein de la DG Recherche, le projet d'EER se donne pour objectif explicite de bâtir un « marché commun de la recherche », autrement dit de réaliser progressivement une intégration européenne des systèmes nationaux de recherche et d'innovation des pays membres de l'UE.

L'utilisation du concept de marché est en elle-même significative de l'orientation de la « troisième voie » au sens où celle-ci propose de modifier le clivage gauche-droite. Favoriser

⁵³ En l'occurrence le projet d'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI).

⁵⁴ Les néo-travailleurs de Tony Blair au Royaume-Uni, la gauche plurielle conduite en France par Lionel Jospin, l'alliance SPD-Verts autour de Schröder en Allemagne, la coalition de l'Olivier conduite par Romano Prodi en Italie, le parti socialiste d'Antonio Guterres, alors président de l'Internationale socialiste, au Portugal, ...

⁵⁵ En particulier le concept de « modernité réflexive », présenté comme nouvelle étape de la modernisation (Giddens, 2004).

le développement d'un marché, dans cet esprit, ne consiste pas nécessairement, comme dans une optique néolibérale, à préserver ce marché des ingérences politiques, « en combinant une large intégration des marchés à l'échelle européenne avec la mise en place d'une réglementation européenne minimale » ; cela peut davantage consister, dans une optique plus proche de la tradition sociale-démocrate, à « améliorer et soutenir le fonctionnement des marchés » en augmentant « la capacité de régulation des institutions sur le plan européen » (Amable, 2005), autrement dit en définissant et en mettant en œuvre un ensemble varié et coordonnées de règles. Le projet se rapproche initialement de cette deuxième conception dans la mesure où il pose comme objectif d'« instaurer et d'entretenir un “environnement” institutionnel, administratif, légal, réglementaire, fiscal, social, et même culturel, propice à l'épanouissement d'un marché européen de la recherche » (Bruno, 2008b, p.42).

Notons de ce point de vue que le projet d'EER se situait a priori dans la même logique qu'une autre orientation européenne, à savoir le projet d'Espace européen de l'enseignement supérieur (EEES), porté quant à lui dans le cadre du processus de Bologne. Toutefois, malgré la volonté de la Commission européenne de souligner la cohérence entre ces deux projets, l'un et l'autre accusent des différences notables (Futuris, 2009). D'une part, tandis que l'EER s'inscrit dans une logique communautaire portée par le Conseil et la Commission, et concerne ainsi exclusivement les États membres de l'UE, l'EEES relève d'une logique intergouvernementale initiée par les ministres de quatre pays (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni), rejoints depuis par 34 autres et impliquant dès lors 38 pays dont 10 non membres de l'UE. De plus, en s'inscrivant dans le prolongement de la stratégie de Lisbonne, l'EER s'appuie, à la différence de l'EEES, « sur une certaine vision de l'université et de la recherche, partielle et utilitaire », en prêtant essentiellement attention à la contribution des universités à l'innovation, autrement dit à leur fonction de transfert de savoir, au détriment des deux autres que sont la production et la transmission du savoir.

Un défaut d'équilibre similaire entre les différentes dimensions des systèmes de recherche d'innovation s'est d'ailleurs manifesté au cours de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, tant le projet d'EER, qui concerne essentiellement les institutions publiques de recherche, semble avoir enregistré d'importantes avancées au regard d'autres enjeux touchant plus directement les entreprises, tels que la mise en place d'un système européen unique de propriété intellectuelle ou l'adoption d'un *Small business act européen* (Larédo, 2011). La Commission affiche d'ailleurs sa volonté de corriger ce phénomène dans le cadre de la

Stratégie Europe 2020 puisque les deux commissaires chargés respectivement de la Recherche et des Entreprises⁵⁶ ont adopté en 2010 une initiative commune dénommée « Union de l'innovation ». Mais les lacunes concernant le versant « entreprise » persistent, au moment où l'autonomie du projet d'EER se confirme dans le cadre du processus de Ljubiana depuis 2008.

Toujours est-il que c'est aujourd'hui essentiellement en référence au projet d'EER que l'Europe apparaît, en matière de recherche et d'innovation, comme un espace de production et de circulation de normes, et que l'on peut ainsi parler d'européanisation des politiques de recherche et d'innovation. Cela apparaît avec évidence dès lors qu'on l'appréhende comme une politique publique et que l'on distingue ses principales caractéristiques. Mobilisant les fondements théoriques de l'économie de la connaissance comme référentiel, ce projet participe de la formulation d'un problème et de la proposition de solutions pour le traiter.

Dans un contexte économique marqué par une intensification de la concurrence internationale liée aux phénomènes de libéralisation et de mobilité accrue des facteurs de production (capitaux et ressources humaines), l'Europe est perçue comme un espace ayant intérêt à faire valoir ses activités intensives en connaissance comme un avantage comparatif pour maintenir, voire améliorer, son attractivité. La position de l'Europe paraît néanmoins variable selon les types d'activités intensives en connaissance que l'on considère. En matière de production de connaissances, le niveau européen d'activité est jugé satisfaisant, même si on estime que les investissements réalisés dans les différents pays gagneraient à être davantage coordonnés, pour atteindre une « masse critique » équivalente à ceux des États - Unis. Le constat est relativement similaire en ce qui concerne les activités de transmission des connaissances, au regard du tissu dense et varié d'institutions d'enseignement supérieur qui est déployé dans chacun des pays membres. La situation est jugée davantage problématique en ce qui concerne le transfert de connaissances, autrement dit leur transformation en innovations de produit ou de service commercialisées.

Qualifiant cette situation de « paradoxe européen », Caracostas et Muldur ont préconisé de focaliser l'intervention européenne en matière de recherche et d'innovation sur le traitement de ce paradoxe, dès lors appréhendé comme problème public. La construction d'un marché européen de la recherche apparaît donc comme la solution proposée par le projet

⁵⁶ Respectivement Marie Geoghegan-Quinn et Antonio Tajani.

d'EER au problème du paradoxe européen : la fonction de ce marché, tel qu'initialement présenté, a essentiellement pour but, non de privatiser purement et simplement les activités de recherche et d'innovation en retirant aux pouvoirs publics la capacité d'exercer sur elles une forme de contrôle, mais d'orienter l'ensemble des interventions réalisées par les pouvoirs publics vers l'objectif de résoudre le paradoxe européen en décloisonnant les différents mondes et acteurs institués de la connaissance, tout en développant des instruments pour amplifier leurs interactions.

Signe de l'insertion du projet d'EER dans la stratégie de Lisbonne, ses modalités de mise en œuvre suivent celles définies par la méthode ouverte de coordination (MOC). Contrairement à la méthode communautaire classique de l'intégration européenne par le droit (*hard law*)⁵⁷, et contrairement à la voie de la simple coopération intergouvernementale telle qu'incarnée par l'OCDE, qui ne dispose que d'un pouvoir incitatif vis-à-vis des États membres, la MOC fait figure d'instrument politique partagé par les États nationaux pour construire un « droit mou » (*soft law*) autrement dit des normes permettant de faire progressivement converger leurs politiques publiques vers des objectifs communs. Il s'agit d'une logique de construction européenne qui, en mettant l'accent « sur le développement de lectures communes de la réalité, de valeurs et de techniques communes, grâce à un processus itératif d'apprentissage », « suppose un travail de longue haleine au sein des communautés de politique publique concernées » (Dehousse, 2004, p.343).

Le projet d'EER constitue le cadre autour duquel s'organise le travail d'eupéanisation des politiques publiques nationales de recherche et d'innovation, en identifiant des objectifs communs aux différents pays, mais en laissant chaque État libre de choisir sa voie pour contribuer à les atteindre. Suivre la manière dont se met en œuvre le projet d'EER nécessite de prendre en compte la parenté qui lie la MOC au NPM, en raison du type de mécanisme d'apprentissage qu'elle privilégie (Bruno, 2008a). Ce mécanisme repose sur un savant dosage entre coopération et compétition, transféré des méthodes de gestion privée des entreprises à celles de la gestion publique, et selon lequel les acteurs publics ou privés apprennent mieux, c'est-à-dire améliorent davantage leurs pratiques, en acceptant de s'inscrire dans un système d'échange plutôt que de rétention d'informations. La compétition se nourrissant en ce sens de

⁵⁷ C'est-à-dire par la production d'un droit supranational exerçant une contrainte sur les États

coopération, tous les acteurs auraient intérêt à disposer d'un système de circulation d'information permettant aux uns et aux autres de se comparer.

La MOC préconise, dans cette logique, de généraliser la pratique du *benchmarking* pour soutenir tout à la fois la transformation des politiques nationales de recherche et d'innovation et la convergence des systèmes nationaux de recherche et d'innovation, en les intégrant dans un même marché européen de la recherche. Cette pratique intègre une dimension statistique si importante que certains parlent à son propos d'« européanisation par le chiffre » (Bruno, 2008b, p.41), en montrant que la mise en œuvre de l'EER repose sur la production et la circulation d'informations quantitatives spécifiques au domaine de la recherche et de l'innovation. Le *benchmarking* fait de ce point de vue figure de « dispositif de coordination » (*ibid.*, p.31) qui « combine un savoir-faire de commensuration, c'est-à-dire de mise en équivalence, et donc de différenciation possible, avec une ingénierie managériale qui actualise la concurrence comme un principe d'association, et la compétitivité comme finalité de toute organisation » (*id.*).

La mise en œuvre du projet d'EER selon les principes de la MOC passe ainsi par la formation d'un savoir de gouvernement européen de la recherche et de l'innovation, et s'appuie sur une communauté épistémique européenne mobilisant au-delà de la Commission européenne et de sa DG Eurostat, puisque le commissaire Busquin, en coordination avec l'ensemble des ministres européens chargés de la recherche, a constitué un « groupe de haut niveau », composé de délégués nationaux de chacun des ministères, ayant pour charge de suivre le travail de quatre « groupes d'experts indépendants » afin d'« établir progressivement une base de connaissance solide et commune sur les performances des systèmes d'innovation et de recherche en Europe » (Bruno, 2008a, p.112). L'existence d'une communauté de politique publique européenne dans le domaine de la recherche et de l'innovation n'est pas en soi nouvelle et, si science de gouvernement partagée il y a, celle-ci ne se réduit pas à sa seule dimension statistique. Elle participe plus largement à définir les modalités pratiques de la construction européenne et d'une gouvernance européenne de la recherche et de l'innovation. Trois aspects illustrent particulièrement ce phénomène.

Tout d'abord, si l'appareillage statistique élaboré pour le pilotage du projet d'EER a certes permis de définir des objectifs chiffrés communs, ces objectifs ne doivent pas être considérés comme neutres du point de vue des relations entre États membres et du caractère politique des arbitrages entre différents choix possibles. L'objectif phare de la MOC EER

d'atteindre collectivement une dépense en R&D équivalente à 3% du PIB constitue ainsi « un point d'accord qui s'est dégagé des controverses, des tractations et des ruses » (Bruno, 2008c, p.106) inhérentes au procédé mis en œuvre par la Commission, à savoir une pratique de *benchmarking* par la publication d'un palmarès des États bâti sur leur niveau respectif de dépenses en R&D⁵⁸. Par-delà la définition d'objectifs chiffrés, la pratique de la comparaison a vocation à mettre les différents États membres en situation de « coopération », mais dans une logique qui consiste finalement moins à mesurer des écarts de potentiels nationaux en matière de recherche et d'innovation qu'à mesurer des écarts de performance entre systèmes politico-administratifs nationaux dans leur capacité à réformer leur système national de recherche et d'innovation pour atteindre les objectifs fixés au niveau européen. L'eupéanisation des politiques de recherche et d'innovation déploie en cela un régime de « normativité managériale » conforme à celle préconisée par l'OCDE, dans la mesure où le concept de système national d'innovation est essentiellement utilisé pour inciter les États à réformer le leur, en les conduisant à définir et à mettre en œuvre leurs propres stratégies nationales de recherche et d'innovation.

Le deuxième aspect significatif des enjeux proprement politiques attachés à la formation d'une communauté européenne de recherche et d'innovation est davantage institutionnel. Il concerne la position organique que le couple « recherche et innovation », en tant que catégorie d'action publique, est parvenu à occuper dans l'architecture et le fonctionnement institutionnel de l'UE depuis juin 2002, lorsque les chefs d'État et de gouvernement ont convenu de réorganiser le Conseil de l'Union en réduisant son nombre de formations (c'est-à-dire de groupes sectoriels). Alors que « les documents préparatoires prévoyaient la création d'un Conseil couplant la Recherche avec l'Éducation, la Formation professionnelle et la Culture », le cabinet Busquin est intervenu pour convaincre la présidence espagnole du transfert des dossiers « RDT » du Conseil « Éducation » au Conseil « Compétitivité ». Cette opération politique, justifiée par l'enjeu de l'EER dans la stratégie de Lisbonne, a contribué à conférer une assise institutionnelle au couple « recherche et innovation » et à lier au niveau

⁵⁸ Tout en disposant d'une « force consensuelle » (ibid.) résidant dans sa « valeur statistique », cet objectif n'en demeurait pas moins « un chiffre politique assez équilibré ». Quant à l'objectif corollaire de répartir les 3% de dépenses globales dans une proportion de 1/3 de dépenses publiques et de 2/3 de dépenses privées, il s'explique en grande partie dans la nécessité pour les promoteurs de l'EER d'indiquer symboliquement qu'ils entendaient réaliser leur projet tout en se conformant à la limite des 3% de déficit public posée par le Pacte de stabilité et de croissance en 1997

européen les politiques de recherche à la gestion des affaires économiques et industrielles (Bruno, 2008a).

Mais, troisièmement, et plus largement, tout porte à considérer les phénomènes d'institutionnalisation liés au projet d'EER comme porteurs d'une gouvernance européenne de la recherche et de l'innovation. D'une part, en innovant par rapport à la méthode communautaire classique, la MOC redéfinit le jeu institutionnel européen, en substituant au triangle institutionnel Conseil/Commission/Parlement, nécessaire pour la production du droit, un jeu essentiellement bipolaire Conseil/Commission suffisant pour produire de l'incitation par la comparaison, de la coopération par la compétition⁵⁹. En adoptant la MOC, les chefs d'État et de gouvernement se sont accordé un pouvoir jusque-là inégalé dans la définition et le suivi des politiques européennes, puisque le Conseil européen s'est attribué un « rôle phare d'orientation et de coordination qui lui permettra d'assurer la cohérence générale et un suivi effectif des progrès réalisés », en prévoyant de se réunir une fois par an en sommet extraordinaire. Dans cette situation, exposée au risque d'être marginalisée, la Commission s'est engagée dans un travail de redéfinition de ses missions : afin de s'adapter au passage d'une logique de production de *hard law* à une logique de production de *soft law*, elle s'est souciée de compléter ses missions de « garante des traités » par celle de « garante de la bonne gouvernance ».

Cette nouvelle conception trouvait sa place de manière générique dans le *Livre blanc sur la gouvernance européenne* qu'a publié la Commission européenne en 2001 : prenant acte de la nécessité de réguler l'accès privilégié de certains groupes d'intérêts aux institutions de l'Union européenne en raison d'intérêts sectoriels ou nationaux, la Commission proposait de mettre en œuvre des moyens d'encadrer davantage les processus de consultation et de participation des citoyens et des experts pour les rendre plus légitimes. Dans le cas d'un projet tel que l'EER, la mobilisation de la société civile se réalise schématiquement à deux niveaux : dans la phase de définition des programmes d'action financés par les pouvoirs publics, comme à l'échelle européenne l'« expertise indépendante » mandatée par le « groupe de haut niveau » mis en place par le commissaire Busquin ; dans la phase de mise en œuvre de ces programmes par des dispositifs d'incitation, tels que les appels à projet, par lesquels les acteurs sociaux concernés sont appelés à inscrire leurs activités dans le cadre des objectifs

⁵⁹ Isabelle Bruno parle à ce titre de « face-à-face » (ibid.)

retenus par les pouvoirs publics. Quant aux formes de contrôle, c'est avant tout une conception managériale, plutôt que politique, qui prédomine, que ce soit sous la forme de l'évaluation des politiques publiques aux différents échelles d'intervention, avec pour mission de mesurer l'efficacité de l'action publique, ou que ce soit dans une logique de responsabilisation des acteurs sociaux impliqués, à un niveau collectif (réseaux ou consortiums publics-privés, organismes publics, universités...) ou à un niveau individuel (en particulier les chercheurs universitaires).

Le projet d'Espace européen de la recherche explicitement porté par la Commission européenne depuis l'adoption de la stratégie de Lisbonne se met ainsi en œuvre selon les principes de la « gouvernance européenne » en phase avec le NPM. Il convient dorénavant d'explicitier l'impact de cette orientation de l'action des institutions européennes sur la régionalisation des politiques de recherche et d'innovation. Cette question renvoie directement au thème de la gouvernance multi-niveaux dans ce domaine d'action publique.

II - Les conséquences des politiques européennes en termes de régionalisation : vers une gouvernance multi-niveaux de la recherche et de l'innovation

La promotion de la « gouvernance multi-niveaux » par les institutions européennes peut en premier lieu être considérée comme exprimant leur intention de développer un nouveau modèle d'action prenant acte de la fin du monopole de l'État et du référentiel national. Cette interprétation, qui a été initialement formulée à propos de la politique de cohésion européenne (Hooghe et Marks, *op.cit.*), trouve également de quoi se nourrir dans le champ des politiques de recherche et d'innovation. En effet, les institutions européennes ne se contentent pas d'essayer d'orienter ces politiques vers des objectifs supra-nationaux, elles cherchent également à en modifier la dimension infra-nationale en instituant les Régions en acteurs et en espaces d'action publique relativement autonomes par rapport aux États dont elles sont membres.

On voit ainsi émerger un couple Europe-Région dans ce champ d'action publique depuis les années 1990, avec l'inscription d'un volet régional dans les politiques européennes de recherche et d'innovation. Mais l'instauration d'une gouvernance multi-niveaux interroge plus largement la répartition des rôles entre les institutions européennes, nationales et

régionales. De ce point de vue, parler de régionalisation interroge particulièrement la place que parviennent à occuper les Régions dans les politiques de recherche et d'innovation, et nécessite de prendre en compte le maintien et les mutations de « la part du national » (Pollard et Prat, art.cit.) dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de recherche et d'innovation.

1) Le couple Europe-Région dans les politiques de recherche et d'innovation

Institutionnalisées en tant que telles au milieu des années 1980 avec la mise en place du PCRD pris en charge par la DG Recherche (ex DG XII), les politiques européennes de recherche et d'innovation ont rapidement commencé à être régionalisées. La formation du couple Europe-Région dans ce domaine d'action publique peut aujourd'hui être restituée en trois étapes.

a) Du milieu des années 1980 à la fin des années 1990

Du milieu des années 1980 à la fin des années 1990, plusieurs DG autres que la DG Recherche se sont saisies de la question de l'innovation technologique du point de vue de leurs propres prérogatives. C'est en particulier le cas de la DG Regio (ex DG XVI), de la DG Entreprises (ex DG XXIII), et de la DG Connect (ex DG XIII). Il convient de présenter les interventions respectives de ces différentes directions de la Commission européenne ainsi que la manière dont elles ont progressivement convergé pour aboutir à l'élaboration et la diffusion d'instruments déterminants dans les politiques régionales de recherche et d'innovation jusqu'à aujourd'hui.

La DG Regio, en charge de la politique de cohésion régionale et des fonds structurels, a soutenu la reconversion des territoires industriels par la mise en place de Centres d'entreprises et d'innovation (*Business & Innovation Center*). Il s'agissait de structures partenariales et locales de détection, de sélection et d'accompagnement de créateurs d'entreprises et de PME existantes, porteurs de projets industriels innovants. Ces pépinières ou technopoles labélisées

par la DG Regio ont été rapidement associées à l'*European Business Network* (EBN)⁶⁰, réseau soutenu par la même DG afin d'intégrer ces nouvelles structures dans les communautés professionnelles nationales et régionales de l'incubation technologique et d'assurer le relais entre le niveau communautaire et le niveau local.

La DG Regio a également créé, en collaboration avec la DG Entreprises, des fonds de capital-risque associant des actionnaires privés et publics, dont des collectivités locales et en particulier les Régions. Là aussi un réseau européen a été créé, l'*European Business Angel Network* (EBAN), afin de constituer une communauté européenne de capital-risqueurs et de la faire exister auprès des autorités gouvernementales⁶¹. De son côté, la DG Connect, en charge des technologies de l'information, de l'innovation et du transfert de technologie, a mis en place au début des années 1990 un programme d'aide à la définition de stratégies locales pour l'innovation et le transfert technologique (programme SPRINT). Un des axes importants de ce programme était alors de soutenir la création de parcs scientifiques et technologiques, en particulier en soutenant financièrement le recours à une aide au conseil en matière de parcs scientifiques (*Science Parks Consultancy Scheme*). La définition de « parcs scientifiques » alors retenue par la DG XIII était assez large puisqu'elle englobait les parcs technologiques, technopôles, ainsi que les pépinières et incubateurs tels que les Centres d'entreprises et d'innovation de la DG Regio : était concernée « toute initiative qui assure un partenariat entre des organisations de RDT (Recherche et Développement Technologique) et le monde de la production et de l'entreprise, avec l'appui des pouvoirs publics, généralement locaux, pour accroître la compétitivité des territoires et des entreprises concernées » (Lacave, 1995).

Le programme SPRINT, et en particulier son axe de soutien au conseil, a inspiré la DG Regio qui, dans la même logique, a souhaité intégrer la question de l'innovation

⁶⁰ Créé en 1984 pour coordonner les activités des BIC soutenus par la Commission européenne, l'EBN se présente aujourd'hui comme un point de référence en Europe sur l'innovation, les spin-off, l'incubation, l'entrepreneuriat, les PME et l'internationalisation. Site Internet : <http://ebn.be>.

⁶¹ EBAN a été créé en 1999 par un groupe de réseaux de *business angels* soutenu par la Commission européenne et EURADA (l'Association européenne des agences de développement). EBAN regroupe aujourd'hui 146 organisations membres de 46 pays, dans et au-delà de l'Europe. La nature de ses membres est variée : fédérations (nationales, régionales ou locales) de réseaux de *business angels*, société d'investissements en capital amorçage, capital-risque développement, Étape Venture Capital, plateformes de financement électroniques et collaboratives (*crowdfunding*) ou encore bailleurs de fonds ou accélérateurs d'entreprises. EBAN revendique la représentation d'un secteur d'investissement estimé à 5,1 milliards d'euros par an et comprenant 260.000 investisseurs providentiels. Site Internet : <http://www.eban.org>.

technologique à la problématique du développement régional en mettant en place dans la politique de cohésion, à partir de 1994, des programmes d'aide à la définition de stratégies régionales d'innovation et/ou de transfert technologique. Ces programmes nommés RIS (*Regional Innovation Strategies*), RITTS (*Regional Innovation and Technology Transfer Strategy*), ou encore RISI (*Regional Information Society Initiatives*) visaient à encourager la définition de stratégies, la réalisation d'actions pilotes telles que la construction d'infrastructures de type parcs scientifiques ou incubateurs d'entreprises innovantes, ainsi que la valorisation des meilleures pratiques.

Les RIS/RITTS/RISI avaient vocation à soutenir la formation d'une gouvernance des systèmes régionaux d'innovation, au terme d'un processus en trois étapes : une première étape de sensibilisation et de construction d'un consensus entre acteurs régionaux, durant laquelle devaient être constitué un groupe de partenaires ; une deuxième étape d'analyse, servant à identifier les besoins d'innovation et l'offre disponible en les situant dans les tendances et évolutions d'ordre national et international ; une troisième étape consistant, en tant que telle, à rédiger la stratégie régionale d'innovation et à la décliner en programme d'actions. Une des caractéristiques de ces programmes étaient ainsi de mettre à disposition, aussi bien des outils d'ordre cognitif (financement de prestations de conseil) pour la définition d'une stratégie territoriale partagée, que des outils d'ordre opérationnel (financement d'infrastructures) pour doter le territoire de nouveaux équipements.

Toutes les régions bénéficiant des programmes RIS/RITTS se trouvaient en outre intégrées au réseau *Innovative Regions in Europe* (IRE) créé par la DG Regio pour organiser le partage d'expériences entre régions engagées dans un travail de définition et de mise en œuvre d'une stratégie régionale d'innovation⁶². Parallèlement au déploiement de ces nouvelles interventions par les DG Regio, Connect ou Entreprises durant les années 1980 et 1990, Eurostat a mis en place le *Regional Innovation Monitor* afin d'organiser la collecte de données régionales permettant de produire des statistiques régionales sur l'innovation (cf.

⁶² Créé au milieu des années 1990, l'IRE a réuni 235 Régions appartenant aux 27 Etats membres de l'UE ainsi qu'à d'autres pays extra-européens (Islande, Israël, Norvège, Suisse, Turquie). Sa principale mission était de favoriser la circulation de « bonnes pratiques » dans la conduite des programmes RIS/RITTS et plus largement la conduite de politiques régionales de recherche et d'innovation. Le réseau IRE a été remplacé depuis 2014 par la « plateforme S3 », site internet : <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/home>

supra). Ainsi, dès la fin des années 1990, les politiques européennes de recherche et d'innovation avaient débordé le seul domaine de compétence de la DG Recherche.

b) De 2000 à 2006

De 2000 à 2006, les principales interventions européennes initiées dans les années 1990 pour soutenir l'innovation à l'échelle régionale se sont poursuivies : les programmes RIS/RITTS ont été reconduits dans la politique de cohésion 2000-2006 au point que le réseau *Innovative Region in Europe* réunissait en 2006 près de 150 régions d'États membres de l'UE et près de 80 régions d'États non membres. Mais ces interventions ont progressivement fait l'objet d'un nouvel intérêt au cours des années 2000 dans le contexte de l'adoption et de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne.

La volonté de la DG Recherche d'inscrire pleinement ses activités dans l'agenda de Lisbonne par le biais du projet d'Espace européen de la recherche s'est traduite dans une entreprise à la fois de valorisation, de généralisation et de rapprochement, voire de récupération, des interventions conduites par la DG Regio en termes de régionalisation des politiques d'innovation. L'articulation entre les interventions de la DG Regio et de la DG Recherche achoppait sur un obstacle de taille tenant aux finalités et aux publics respectifs de leurs principales politiques, à savoir la politique de cohésion régionale (PCR) pour l'une, et le programme cadre de recherche et développement (PCRD) pour l'autre.

Avec pour objectif prioritaire de réduire les inégalités entre régions, la politique de cohésion ciblait ses interventions sur les régions les moins favorisées : les programmes RIS/RITTS étaient initialement conçus comme un moyen pour les régions les moins favorisées de rattraper leur retard vis-à-vis des régions les plus riches, en leur permettant de se doter de ressources et d'équipements habituellement polarisés dans les régions les plus développées. En revanche, comme le signalait implicitement la Commission européenne dans une communication de 1998 servant à justifier le maintien des actions de la DG Regio en matière de soutien à l'innovation⁶³, le PCRD bénéficiait essentiellement aux régions les plus

⁶³ Commission européenne, « Renforcer la cohésion et la compétitivité par la recherche, le développement technologique et l'innovation », Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, et au Comité des Régions, COM(98)275.

riches : les « différences qualitatives » entre régions sont telles que la seule « injection de capitaux publics dans des activités de recherche produira un bénéfice moins élevé dans les régions moins favorisées que dans les régions plus développées ».

Ce décalage, voire cette contradiction, entre la PCR et le PCRD permet d'ailleurs d'expliquer en partie l'absence de synchronisation entre leurs calendriers respectifs : tandis que les 2^e et 3^e générations de PCR couvraient les périodes 1994-1999, puis 2000-2006, les 5^e et 6^e PCRD ont porté sur les périodes 1998-2002, puis 2002-2006. Partant de là, et rencontrant sur ce point le souci compréhensible de la Commission de présenter ces deux grandes politiques sous l'angle de la complémentarité, il incombait à la DG Recherche de préciser la dimension régionale de ses propres politiques.

Cet exercice trouve sa trace dans deux communications, l'une de la Commission, l'autre de Philippe Busquin, alors commissaire européen à la recherche, à l'innovation et à la science. La première, datée du 3 octobre 2001 et intitulée « La dimension régionale de l'espace européen de la recherche » (CE, 2001b) soulignait les points d'articulation entre PCR et PCRD, déléguant implicitement la charge aux acteurs intermédiaires que sont les autorités régionales et locales d'opérer une intégration entre deux programmes conçus de manière cloisonnée au niveau européen. Cette communication portait un « message clef » : celui que « les régions européennes (pouvaient) désormais se préparer à jouer pleinement leur rôle dans la nouvelle économie européenne et mondiale, en élaborant des programmes cohérents en matière de recherche et d'innovation ».

Un an plus tard, le 21 octobre 2002, dans le cadre d'une conférence organisée à Milan afin de préparer la participation des régions italiennes à la mise en œuvre du 6^e PCRD et à l'inscription de leurs politiques dans le projet d'EER, Philippe Busquin tenait une communication intitulée « la dimension régionale de l'Espace européen de la recherche et le rôle des Régions »⁶⁴. Si son intervention avait une portée descriptive en présentant à son auditoire les grandes lignes du nouveau PCRD et les différents aspects sur lesquels les régions avaient un rôle particulier à jouer, elle n'était pas non plus dénuée d'un message politique : il y soutenait, affirmant en cela la complémentarité du PCRD et du PCR, que, quand bien même « la sélection des projets (dans le cadre du PCRD) est fondée sur l'excellence » et qu'« il n'y

⁶⁴ Philippe Busquin, « La dimension régionale de l'Espace européen de la recherche et le rôle des régions », Discours à la conférence de Milan, 21-22 octobre 2002, SPEECH/02/503.

a pas de critère de cohésion », « le 5^e Programme-cadre a eu un effet positif sur la cohésion » et que « les nouveaux instruments (du 6^e PCRD) profiteront encore bien davantage que les projets communautaires actuels (de la PCR) à l'ensemble des régions ». D'un point de vue opérationnel, trois nouveaux instruments du 6^e PCRD étaient présentés comme permettant de mieux articuler les politiques de recherche et d'innovation et les dynamiques régionales. Ainsi, tandis que la communication d'octobre 2001 de la Commission mettait en avant le rôle des « réseaux d'excellence », celle de Philippe Busquin d'octobre 2002 attirait davantage l'attention sur les réseaux *ERA-Nets*.

Ces réseaux ont été mis en place à partir du 6^e PCRD dans le cadre du projet d'EER pour coordonner les politiques européennes, nationales et régionales, en sensibilisant les gestionnaires nationaux et régionaux des programmes européens aux impacts territoriaux du PCRD. Mais il convient également de mentionner le lancement, à partir de 2003, toujours dans le cadre du 6^e PCRD, du programme *Regions of Knowledge* destiné à encourager les acteurs locaux à concevoir et à élaborer des modèles de développement de connaissances régionaux. Les projets financés dans ce cadre pouvaient avoir pour objet d'améliorer les stratégies régionales d'innovation précédemment soutenues par les programmes RIS/RITTS, mais en cherchant à impliquer davantage les universités dans l'économie locale.

Ce programme illustre bien la différence de perception du thème de la régionalisation des politiques de recherche et d'innovation de la DG Recherche par rapport à la DG Regio (qui elle, au travers des RIS/RITTS cherchait surtout à intervenir auprès des entreprises et à soutenir la recherche privée) et la manière dont elle est parvenue à infléchir la position de la Commission européenne : alors que celle-ci était jusque-là restée silencieuse sur la place des universités dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne (considérant cela du ressort des États), à partir de 2003, en s'appuyant notamment sur la dynamique enclenchée par le processus de Bologne, les textes de la Commission se mettent à évoquer explicitement « le rôle des universités dans l'Europe de la connaissance » (Muller et Ravinet, 2008). Cela tend à légitimer le rôle des acteurs universitaires dans la régionalisation des politiques de recherche et d'innovation et, plus largement, dans le développement régional.

c) Depuis 2007

Le couple Europe-Région en matière de politiques de recherche et d'innovation s'est orienté vers sa forme actuelle depuis la définition des générations 2007-2013 de la PCR et du PCRD. L'inscription de ces deux politiques dans un calendrier commun signe finalement la volonté explicite de la Commission européenne de tirer profit de l'intérêt grandissant de la DG Recherche pour la territorialisation de ses interventions et, d'autre part, de mobiliser davantage la DG Regio sur la réalisation de la stratégie de Lisbonne, quitte à modifier de manière significative la vocation initiale de la politique de cohésion.

Cette réorientation de la PCR a été engagée dès 2005 en réponse au bilan négatif dressé par le rapport Kok sur l'état d'avancement à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne⁶⁵, et en application de la « stratégie de Lisbonne renouvelée » adoptée en février 2005 voulue par la Commission⁶⁶. De nouvelles « orientations stratégiques communautaires » pour la politique de cohésion 2007-2013 ont été définies en juillet 2005 en s'appuyant sur le fait que « la politique de cohésion peut aider l'ensemble des régions à développer une capacité de recherche et d'innovation, contribuant ainsi à promouvoir une participation effective des régions concernées à l'Espace européen de la recherche, et, d'une manière plus générale, aux activités de recherche et d'innovation de l'Union »⁶⁷.

Comme l'ont fait remarquer certains observateurs (notamment El Ouardighi et al., 2004), cela correspond à un changement de philosophie de la politique de cohésion, au sens où la question n'est dorénavant plus tant de savoir « qu'est-ce que l'Europe peut faire pour aider les régions ? », mais « qu'est-ce que les régions peuvent apporter à la compétitivité de l'Europe ? », et dans la mesure où « la politique régionale est largement mise au service de la politique d'innovation ». D'outil pour réduire les écarts de développement existant entre les régions européennes, la politique de cohésion est devenue un outil complémentaire au PCRD

⁶⁵ Commission européenne (2004), *Facing the challenge: the Lisbon strategy for growth and employment*, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok. Luxembourg, OPOCE.

⁶⁶ Commission européenne (2005), *Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne*, Communication au Conseil européen de printemps du 2 février 2005, COM(2005)24

⁶⁷ Commission européenne (2005b), *Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi. Orientations stratégiques communautaires 2007-2013*, Communication de la Commission, COM(2005)299

pour contribuer à réduire l'écart entre Europe et USA en matière de recherche et d'innovation⁶⁸.

D'un point de vue opérationnel, avec la génération 2007-2013 de la PCR, la Commission a rendu l'ensemble des régions européennes éligibles aux fonds structurels, et non plus seulement les régions dites « de convergence » ou les territoires « en reconversion industrielle » : l'un des trois objectifs de la PCR, l'objectif « Compétitivité emploi » ouvrent depuis 2007 la possibilité aux régions les plus développées de bénéficier du FEDER. Mais au même titre que les autres régions, celles-ci devaient dès lors justifier leurs demandes en se référant à « des stratégies régionales [devant] privilégier les investissements dans la RDT, l'innovation et l'esprit d'entreprise » : autrement dit la Commission a souhaité faire de la politique de cohésion 2007-2013 l'occasion d'étendre à un maximum de régions, dans l'esprit de la stratégie de Lisbonne renouvelée, l'exercice de définition de stratégies régionales d'innovation.

Parallèlement, dans le cadre du PCRD, la DG Recherche a renouvelé son soutien aux programmes *ERA-Nets* et *Regions of Knowledge*, dans le cadre duquel a été formulé en 2008 le concept de « *smart specialisation* » (« spécialisation intelligente ») qui s'est rapidement diffusé dans les cercles d'experts nationaux et internationaux jusqu'à devenir un élément central de la stratégie Europe 2020, et plus spécifiquement de son « initiative phare » nommée « Union de l'innovation ». Ce concept a finalement été adopté ces dernières années par la Commission européenne et la DG Regio pour poursuivre, en le renouvelant, dans le cadre de la politique de cohésion 2014-2020, l'exercice des stratégies régionales d'innovation : le vocable de « S3 » (pour *Smart Specialisation Strategies*) s'est aujourd'hui substitué à celui de RIS (ou SRI en français) pour signifier la volonté européenne de « réconcilier excellence et cohésion » (Foray, 2011, p.272) en dotant les acteurs régionaux de la recherche et de l'innovation des outils nécessaires pour effectuer les choix de spécialisation et de diversification technologique les plus adaptés à leur situations.

Considérant que la généralisation des SRI sur la période 2007-2013 a occasionné d'importants phénomènes de mimétisme dans la manière dont les régions, quelles que soient leurs ressources propres, envisageaient leur transformation économique, la Commission

⁶⁸ Notons à ce titre que les fonds structurels seront qualifiés de « moteurs de la recherche et de l'innovation » en octobre 2005 dans la communication de la Commission européenne présentant son « plan de relance pour la recherche et l'innovation ».

européenne a souhaité que la politique de cohésion 2014-2020 permettent aux régions de se définir des stratégies « sur mesure », permettant ainsi de concilier la présence dans l'espace européen de « puissants processus d'agglomération au bénéfice de quelques centres d'activité » (*ibid.*, p.274) avec « une distribution relativement équilibrée des capacités de recherche et d'innovation sur l'ensemble du continent » (*ibid.*, p.275).

Outre la réforme de la politique de cohésion et la nouvelle inflexion donnée à la démarche des stratégies régionales d'innovation, l'action de l'Union européenne à l'égard de la recherche et de l'innovation dans sa dimension régionale a été interpellée par le développement des politiques de *clusters* conduites par les États et/ou par les Régions. Même si la Commission européenne s'était prononcée en faveur du développement de clusters au moment du lancement de la stratégie de Lisbonne et de l'EER entre 2000 et 2002⁶⁹ et qu'elle avait à nouveau encouragé ce type d'initiatives lorsqu'elle a souhaité relancer la stratégie de Lisbonne à partir de 2005⁷⁰, elle a fini par adopter une nouvelle position sur le sujet à partir de 2007⁷¹ en réaction à la généralisation des politiques nationales et régionales en faveur des clusters et surtout à la multiplication des clusters soutenus par les gouvernements nationaux et régionaux sans aucune coordination à l'échelle européenne.

La Commission a vu dans ce phénomène le risque d'une dispersion des efforts publics empêchant finalement l'émergence de clusters européens « de classe mondiale » et a affirmé sur cette base la nécessité, si ce n'est de coordonner les interventions des différents États et Régions, du moins de faire coopérer les différents *clusters* existants dans de mêmes filières économiques. Dans le cadre du nouveau « programme cadre compétitivité innovation » (PCI) mis en place sur la période 2007-2013 en complément du PCRD, la DG Entreprise a ainsi soutenu des actions d'*inter-clustering* avec les initiatives « Innova Europe » (ciblée sur les entreprises impliquées dans différents *clusters*, considérées comme les « professionnels de

⁶⁹ Voir notamment la communication déjà citée *Renforcer la cohésion et la compétitivité par la recherche, le développement technologique et l'innovation*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, et au Comité des Régions, COM(98)275.

⁷⁰ Voir les communications de la Commission de 2005 intitulées *Davantage de recherche et d'innovation en 2005* et *Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi. Orientations stratégiques communautaires 2007-2013*.

⁷¹ Avec l'adoption d'un mémorandum sur les clusters en 2007, la mise en place d'un observatoire européen des clusters la même année, et la communication de la Commission intitulée *Vers des clusters de classe mondiale dans l'Union européenne* en 2008.

l'innovation », pour partager leurs analyses sur la position de l'Europe dans leur secteur économique) et « Pro-Inno Europe » (ciblée sur les « *policy makers* » des politiques de cluster, notamment les organismes financeurs de l'innovation, pour les inciter à comparer leurs pratiques et à intégrer progressivement dans l'analyse, la définition et l'évaluation des ces politiques publiques des données, critères, et objectifs d'ordre européen).

2) Les Régions prises dans la gouvernance multi-niveaux de la recherche et de l'innovation

L'émergence de la région comme espace d'action publique contribue à la mise en place d'une gouvernance multi-niveaux de la recherche et de l'innovation. Compte tenu du rôle moteur de l'Union européenne dans ce phénomène, une première manière d'aborder comme telle la place des régions dans ce mode de gouvernance consiste à identifier comment sont répartis les rôles entre les différentes échelles d'action dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques européennes elles-mêmes. On peut établir sur cette base une première représentation de la place des Régions dans la gouvernance européenne de la recherche et de l'innovation. On s'appuiera à ce titre sur une étude réalisée à la demande du Parlement européen, en 2009, sur le thème de la territorialisation des politiques de recherche et d'innovation européennes⁷².

Sur la période 2007-2013 les politiques européennes de recherche et d'innovation peuvent être regroupées en trois grands programmes : le PCRD, le PCI et la PCR. Comme son nom l'indique, c'est surtout le troisième de ces programmes qui avait vocation sur cette période à régionaliser ou territorialiser les interventions de l'Union européenne en matière de recherche et d'innovation. Mais les deux autres programmes ne font néanmoins pas complètement l'impasse sur la dimension régionale, comme certaines initiatives telles que *Region of knowledge* et *ERA-Nets* pour le PCRD ou « Innova Europe » et « Pro-Inno Europe » pour le PCI. Il convient dès lors de préciser les différentes manières dont est appréhendée l'échelle régionale et dont sont mobilisées les institutions régionales dans chacun de ces programmes européens.

⁷² Tödtling-Schönhofer H. et al. (2009), *Se diriger vers une territorialisation des politiques de R&D et d'innovation européennes*, Étude réalisée à la demande de la commission du développement régional du Parlement européen, Bruxelles, Parlement européen.

Caractéristiques du PCRD, du PCI et de la PCR pour la période 2007-2013

(source : Tödtling-Schönhofer H. et al., 2009)

Objectif	Compétitivité via la recherche et l'innovation	Orienté vers la compétitivité et l'innovation	Améliorer la cohésion et la compétitivité en assurant l'accessibilité, en encourageant l'innovation et en créant des emplois meilleurs et plus nombreux dans les régions.
Approche	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigé par l'excellence • Approche de la compétitivité • Financement basé sur le projet 	<ul style="list-style-type: none"> • Approche compétitive • Orienté vers les processus d'innovation et de recherche • Financement basé sur le projet 	<ul style="list-style-type: none"> • Financement lié au programme • Principalement territorial (national ou régional) • Approche intégrée
Budget	50,5 milliards €	3,6 milliards €	307,6 milliards €, dont 26 milliards € pour RDT
Source / financement	Budget UE	Budget UE	Cofinancé par les fonds de l'UE (FEDER, FSE, FC) + fonds nationaux + régionaux, contributions privées possibles
Gestion de programme	CE	CE	Autorités nationales ou régionales
Aspect régional	<ul style="list-style-type: none"> • Optimisation des infrastructures de recherche • Développement des «clusters dirigés par la recherche» • Débloquent et développent le potentiel scientifique et technique 	Promeut les régions pour participer aux échanges et aux activités de réseau pour pouvoir tenir compte de leurs situations spécifiques lors de l'identification des bonnes pratiques.	<ul style="list-style-type: none"> • Supporter les régions en retard pour qu'elles rattrapent le niveau de l'innovation et de l'esprit d'entreprise • Supporter les régions pour qu'elles soient plus compétitives • Encourager les initiatives entrepreneuriales, l'innovation et le transfert de technologie.

En tant qu'espace d'action publique, autrement dit comme lieu de déploiement de politiques publiques, la région apparaît dans les trois programmes. Focalisé sur les activités de recherche et la promotion de l'excellence académique, le PCRD considère l'échelle infra-nationale comme nécessaire pour optimiser les infrastructures de recherche et pour structurer géographiquement les réseaux d'excellence ou autres *clusters* dirigés par la recherche. De

manière générale, la dimension régionale ou territoriale apparaît ainsi dans le cadre du PCRD comme une variable conditionnant la valorisation du potentiel scientifique et technique européen.

Le régional en tant qu'espace d'action publique est pris en compte dans le cadre du PCI quant à lui essentiellement en tant que niveau de déploiement de politiques nationales ou régionales de *clusters* (au sens, cette fois, de *clusters* dirigés, en principe, par l'industrie ou plus généralement par le tissu productif), et par conséquent comme lieu de référence pour identifier de « bonnes pratiques » transposables ailleurs dans l'EER, ou pour bâtir des coopérations inter-*clusters* qui permettraient à terme de faire émerger des *clusters* européens « de classe mondiale »⁷³.

Si, dans le cadre de la PCR, les régions étaient traditionnellement différenciées, en tant qu'espaces d'action publique, selon leur niveau relatif de richesse et de développement afin de réduire les inégalités et de favoriser la cohésion européenne, elles sont dorénavant considérées de manière plus uniforme comme des espaces socio-économiques dont il convient de développer la compétitivité en valorisant leurs ressources spécifiques. L'échelle internationale apparaît de ce point de vue comme un niveau d'intervention adéquat pour encourager et coordonner les initiatives entrepreneuriales, l'innovation et le transfert technologique.

Les régions en tant qu'espace d'action publique sont ainsi présentes dans chacun des trois programmes phares de l'Union européenne en matière de recherche et d'innovation. En tant qu'institutions politiques, autrement dit en tant que lieu de prise de décision, les régions ne sont véritablement associées que dans la seule PCR. C'est uniquement dans le cadre de ce programme européen que les autorités régionales interviennent formellement.

⁷³ Commission européenne (2008b), *Vers des clusters de classe mondiale dans l'Union européenne : mise en œuvre d'une stratégie d'innovation élargie*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, et au Comité des Régions, COM(2008)652

**Parties prenantes des politiques européennes de recherche et d'innovation
dans le PCRD, le PCI et la PCR**

(source : Tödting-Schönhofer H. et al., 2009)

Niveau	PC7	PCI	FS
Conception du programme			
UE	Conseil de l'UE, Parlement européen, Commission européenne: • DG Recherche • DG Société de l'information • JRC	Conseil de l'UE, Parlement européen, Commission européenne: • DG Entreprise • DG INFSO • DG TREN	Conseil de l'UE, Parlement européen, Commission européenne: • DG Politique régionale • DG Emploi • DG Agriculture
National	Organisations commerciales et de recherche	Fédérations commerciales et agences de l'innovation, etc. (consultation)	Gouvernements nationaux (CRSN, PO sectoriels)
Régional	Cf. supra	Cf. supra	Autorités régionales (PO régionaux)
Mise en œuvre du programme			
UE	Commission européenne: • DG Recherche • DG Société de l'information • JRC	Commission européenne: • DG Entreprise • DG INFSO • DG TREN	Commission européenne: • DG Politique régionale • DG Emploi • DG Agriculture • BEI, FEI
National	Points de contact nationaux / Institutions publiques	-	• Gouvernements nationaux • Ministères • Agences nationales • Banques
Régional	-	• Centres relais pour l'innovation, CIE, etc.	• Autorités régionales • Organes régionaux spécialisés • Agences régionales pour le développement
Bénéficiaires			
Groupe cible	• Instituts de R&D • Instituts d'enseignement supérieur • PME à forte intensité de connaissances • Organisations de soutien des entreprises (médiateurs pour la technologie et la main-d'œuvre)	• PME • Grandes entreprises • Organisation de soutien des entreprises (intermédiaires)	• Autorités régionales et locales • Instituts de R&D • Instituts d'enseignement supérieur • PME • Organisations de soutien des entreprises (médiateurs pour la technologie et la main-d'œuvre)

Elles interviennent tout d'abord dans la phase de conception du programme comme responsables (au moins co-responsables) de la rédaction des « Programmes opérationnels » relatifs à l'usage des différents fonds structurels européens sur le territoire régional pendant la période de la PCR. Sur ce plan, les services de la Région sont amenés à coopérer avec les différentes DG de la Commission responsables de la PCR, ainsi qu'avec les autorités nationales en charge du « Cadre de référence stratégique national » et des « Programmes opérationnels sectoriels ».

Les Régions sont ensuite impliquées dans la phase de mise en œuvre de la PCR (de ses différents PO et notamment le PO FEDER Compétitivité Emploi), qui les insère dans un réseau plus large de partenaires aux trois échelles européenne, nationale et régionale. A l'échelle européenne, les services de la Région peuvent être amenés à interagir non plus seulement avec les services de la Commission européenne, mais aussi directement avec des institutions financières européennes comme la BEI ou le FEI⁷⁴. Il en va de même pour ce qui est des partenariats nationaux puisque les échanges avec les autorités et les administrations gouvernementales se retrouvent dans cette phase doublés ou substitués par des échanges avec les agences nationales de financements (type CDC, BPI/Oséo...). Au travers de la mise en œuvre de la PCR, c'est en outre l'acteur régional lui-même qui en vient à se démultiplier en autant de services, organes ou agences spécialisées (type instituts régionaux d'aménagement, agences régionales de développement, agence régionale de l'innovation, ...) dans tel ou tel domaine d'action où se traduit la programmation européenne.

L'institution régionale est enfin mobilisée dans le cadre de la PCR en tant que bénéficiaire de la programmation européenne dans la mesure où elle peut y trouver un soutien pour s'équiper intellectuellement et stratégiquement⁷⁵, ou simplement pour financer certaines de ses interventions telles que celles qui sont destinées à la création d'entreprises, au développement des capacités de recherche et développement des PME, à la construction d'incubateurs universitaires, ... De ce point de vue les politiques européennes de recherche et d'innovation, et en particulier la PCR, fournissent aux institutions régionales l'opportunité

⁷⁴ La Banque européenne d'investissement (BEI) et le Fonds européen d'investissement (FEI) interviennent tous les deux auprès des PME pour les aider à obtenir des prêts pour leurs activités de recherche et d'innovation. Le FEI est présentée par la BEI comme son pôle « capital-risque ».

⁷⁵ Comme avec l'aide financière accordée par l'Union européenne pour définir les stratégies régionales d'innovation.

d'entretenir et de faire évoluer leurs relations directes avec les acteurs de la recherche et de l'innovation.

La place conférée à l'échelle régionale dans le cadre du volet recherche et innovation de la PCR doit être appréciée au regard du ciblage des actions qui y sont programmées. L'étude réalisée à la demande du Parlement européen pour évaluer la territorialisation des politiques de recherche et d'innovation proposent ainsi une classification en six objectifs :

- 1) améliorer les capacités de gouvernance,
- 2) façonner un environnement favorable à l'innovation (ingénierie financière, réglementations, ressources humaines, ...),
- 3) favoriser l'accès des entreprises aux connaissances par des actions de transfert et de diffusion technologique (directement ou indirectement, par le financement d'infrastructures types parcs technologiques, centres d'innovation, ...),
- 4) soutenir la création de pôles d'innovation (clusters dirigés industrie),
- 5) soutenir la création d'entreprises innovantes (directement ou indirectement, par le financement d'incubateurs ou par la formation à l'entrepreneuriat notamment),
- 6) stimuler la recherche appliquée et le développement de produits (par le financement de projets de recherche précompétitive et des équipements universitaires qui peuvent leur être nécessaires).

Appliquée à la PCR, cette typologie fait apparaître que l'action régionalisée de l'Union européenne en matière de recherche et d'innovation porte principalement⁷⁶ sur la stimulation de la recherche appliquée (particulièrement destinée aux acteurs universitaires) et ensuite sur le transfert de connaissances et la diffusion technologique (quant à eux particulièrement ciblés sur les entreprises)⁷⁷. Il convient de noter que deux catégories d'action pèsent nettement moins que les autres en termes de financement dans les politiques régionales européennes, à savoir l'appui à la gouvernance régionale en tant que telle (aide financière à la réalisation des stratégies régionales d'innovation) et l'aide au développement de clusters⁷⁸. Les deux autres types d'interventions (développer un environnement propice à l'innovation et soutenir la

⁷⁶ À hauteur de 29% des financements.

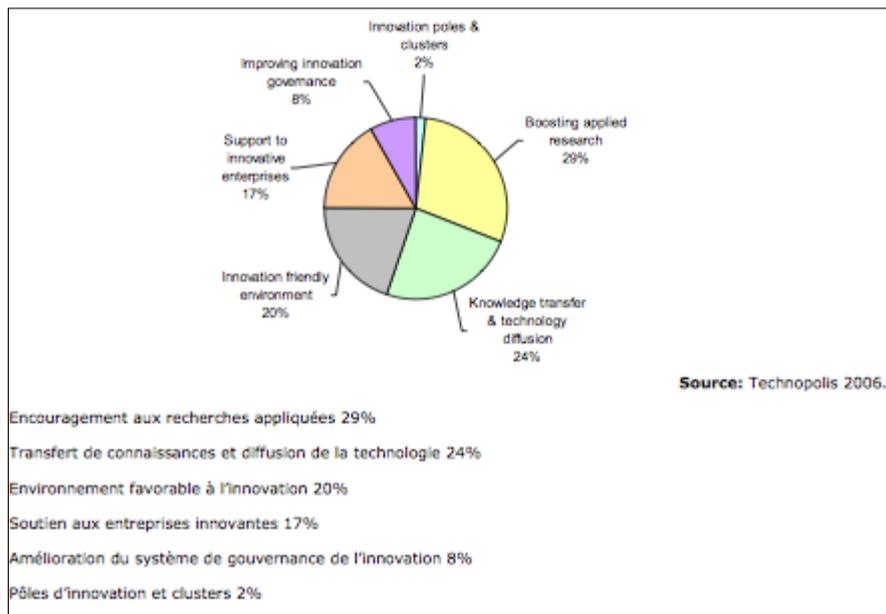
⁷⁷ À hauteur de 24%.

⁷⁸ Respectivement à hauteur de 8% et 2%.

création d'entreprises innovantes) occupent une place médiane et à peu près équivalente (respectivement 20% et 17%).

Dépendes de la PCR consacrées à la recherche et à l'innovation sur 2000-2006

(source : Tödting-Schönhofer H. et al., 2009)



Ces constats permettent d'observer que les politiques européennes de recherche et d'innovation tendent à positionner les institutions régionales comme des pouvoirs intermédiaires, comme des acteurs stratégiques pour les services communautaires dans la traduction, c'est-à-dire à la fois le ciblage et l'orientation, de leurs interventions destinées aux acteurs de l'innovation que sont les universités et les entreprises.

Cette fonction de pouvoir intermédiaire dans le cadre du volet recherche et innovation de la PCR conduit à interroger plus largement la place des Régions dans la gouvernance multi-niveaux de la recherche et de l'innovation. La place des Régions peut être appréhendée de deux manières complémentaires : en termes de statut (c'est-à-dire en termes de responsabilités légales, autrement dite en termes de compétences) et en termes de rôle (c'est-à-dire en termes de responsabilités assignées de manière informelle, que ce soit par les institutions régionales elles-mêmes, en affirmant une stratégie politique autonome et le

développement de leurs propres programmes et instruments d'intervention, ou que ce soit dans le cadre d'échanges contractualisés, ou non, avec d'autres institutions politiques, en particulier l'État).

En termes de statut, la gouvernance multi-niveaux européenne de la recherche et de l'innovation est en premier lieu indexée sur une répartition, *a priori* claire et standardisée, entre niveaux européen et national qui confère des compétences relativement faibles au niveau régional. On peut figurer la situation au regard des compétences à l'aide d'un tableau distinguant le cas du PCRD (avec le PCI) et celui de la PCR.

Compétences des différents niveaux de gouvernement dans les PCRD, PCI et PCR

(source : Tödtling-Schönhofer H. et al., 2009)

NIVEAU	PC7 & PCI	FS
UE	<ul style="list-style-type: none"> Politique de Recherche et d'Innovation, Politique de Compétitivité économique – dispositions générales Programmes et initiatives de l'UE Recherche pour soutenir d'autres politiques, la dimension internationale et l'élargissement 	<ul style="list-style-type: none"> Stratégie de Lisbonne et Politique régionale Fonds de cohésion, Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE), Banque européenne d'investissement (BEI) Dispositions financières et budgétaires, aide régionale nationale, services d'intérêt général, élargissement
National	<ul style="list-style-type: none"> Lois et règlements sur la R&D et la compétitivité, plans d'action Financement et dotations budgétaires annuels pour la compétitivité, la R&D et l'innovation, supervision d'institutions nationales: universités, académies, organisations de recherche spécialisées, instituts 	<ul style="list-style-type: none"> Lois et règlements nationaux, stratégie de développement régional nationale Crédits budgétaires annuels Cadres de référence stratégiques nationaux, Programmes opérationnels, gestion de programme
Régional	<ul style="list-style-type: none"> Niveaux d'enseignement inférieur et moyen, centres d'incubation et d'innovation, services d'information, agences de transfert et, plus récemment, politiques de cluster. 	<ul style="list-style-type: none"> Développement d'une stratégie et d'une analyse SWOT régionales; Application de programmes de RD, coordination des ressources, développement et gestion des projets.

Ce tableau permet de faire ressortir que les États nationaux gardent la maîtrise (bien que négociée avec les partenaires européens) des lois et des réglementations relatives à la R&D et à la compétitivité, ainsi que l'administration financière des acteurs publics de l'innovation (universités et organismes de recherche au sens large) avec une fonction, au moins de contrôle, dans la traduction nationale et infra-nationale des programmes européens. Les Régions font, quant à elles, figure de simples partenaires des États et de l'Europe dans

l'orientation et l'application des programmes européens et des politiques nationales, en entretenant des relations privilégiées, de proximité, avec les acteurs de l'innovation.

Cela dit, la répartition des compétences varie d'un pays à l'autre, compte-tenu des différents modes d'organisation territoriale des États et de la nature des relations État-Régions en matière de recherche et d'innovation. Le Parlement européen considère ainsi que « selon les différents systèmes constitutionnels en place dans les États membres, il existe des différences significatives au niveau des compétences et des pouvoirs officiels des Régions en termes de conception, de financement et d'application des politiques d'innovation et de connaissance ». Reprenant l'avis d'experts mandatés par la Commission européenne, les parlementaires européens estiment que « les États membres de l'UE peuvent être classés en trois types :

1) les pays fédéraux avec des Régions constitutionnelles (comme la Belgique, l'Allemagne ou l'Autriche) et les pays disposant de Régions « autonomes » ou « cédées » (Espagne, Royaume-Uni) ;

2) les pays traditionnellement centralisés déléguant de plus en plus de pouvoirs aux Régions (comme par exemple la France, l'Italie et les Pays-Bas) ou commençant à développer des institutions régionales (par exemple la Bulgarie, la République tchèque, la Roumanie ou la Slovaquie) ;

3) les plus petits pays « à une seule région », qui, même s'il y existe des autorités locales, ne disposent pas en pratique de la compétence ou du financement pour intervenir en faveur de la recherche et de l'innovation (Chypre, Danemark, Estonie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Slovaquie).

Pouvant servir de point d'appui à une lecture comparée du statut des régions dans la gouvernance multi-niveaux (et sans la réduire au seul cas des programmes européens PCRD, PCI et PCR), les parlementaires européens reprennent plus loin un tableau représentant schématiquement le partage des compétences entre État et Régions dans chacun des 6 grands domaines d'intervention des politiques de recherche et d'innovation.

Responsabilités nationales et régionales dans les politiques de recherche et d'innovation

(source : Tödtling-Schönhofer H. et al., 2009)

DOMAINE DE POLITIQUE	Pays fédéraux	Pays avec rég. auto.	Pays centralisés	Pays à une région
Améliorer les capacités de gouvernance pour les politiques d'innovation et de connaissances	R	R	N/R	N/R
Environnement favorable à l'innovation	N/R	N	N	N
Transfert de connaissances et diffusion de la technologie aux entreprises	R	R	R	N/R
Pôles d'innovation et clusters	R	R	N/R	N/R
Soutien à la création et croissance des entreprises innovantes	R	N/R	N/R	N
Relance de la recherche appliquée et du développement de produit	R	N/R	N	N

N Essentiellement ou exclusivement une compétence nationale, N/R Partagé entre les autorités nationales et locales régionales, R Essentiellement ou exclusivement une compétence régionale

Source: Technopolis (2006).

Ce tableau permet de constater que, quelque soit le mode d'organisation territoriale, les États gardent généralement le contrôle des politiques dites d'environnement pour l'innovation, et qu'inversement les Régions se voient généralement attribuées les compétences relatives au transfert technologique et à la diffusion des connaissances. Le plus ou moins fort degré de régionalisation (au sens fonctionnel du terme) se joue dès lors dans d'autres registres, et en premier lieu par l'investissement de l'institution régionale dans la recherche appliquée et dans le développement de produits (principaux domaines d'investissements européens à l'échelle régionale). L'étude du Parlement européen estime qu'il y a sur ce point une différence assez nette selon le système constitutionnel des pays en termes d'attribution des responsabilités entre niveaux national et régional : contrôlé par l'État central dans les systèmes centralisés, à l'inverse par les États fédérés dans les systèmes fédéraux, ce domaine serait partagé dans les États régionaux entre l'État central et les Régions. La régionalisation se joue de manière moins nette, mais tout aussi variée, dans les d'autres domaines d'action tels que le pilotage des politiques de *clusters* ou la capacité à soutenir la création et le développement d'entreprises innovantes. Compte tenu de ce qu'ont en commun la majorité des Régions européennes, les parlementaires européens proposent de positionner à l'avenir les régions dans « un rôle de centre ou d'intégrateur de RDTI au sein d'un système d'innovation régional ».

En termes de rôle, la place des Régions dans la gouvernance multi-niveaux est en premier lieu à mettre en relation avec le mouvement d'expérimentation puis de généralisation des politiques publiques élaborées directement par les institutions régionales en matière de recherche et d'innovation. Dans ce domaine comme dans d'autres, il est tentant pour l'observateur de chercher à repérer des Régions qui auraient été pionnières, de même qu'il est tentant pour les Régions elles-mêmes de se présenter comme telles. Mais le mouvement est en réalité beaucoup plus diffus et général que cela, que ce soit à l'origine ou dans les phases secondes d'amplification et d'affirmation du développement des politiques régionales de recherche et d'innovation.

Ce mouvement a été favorisé par les mutations graduelles des politiques industrielles et des politiques de recherche, élaborées et gérées aux niveaux européen et national : l'émergence de la recherche et de l'innovation comme catégorie d'action publique, ainsi que la promotion continue et progressive de la dimension territoriale des politiques de recherche et d'innovation dans les programmes européens en fournissent des aspects significatifs. Il reste néanmoins que ces facteurs d'ordre européen ou national étaient susceptibles d'intéresser de diverses manières, et selon des temporalités différentes, les autorités régionales, en fonction du profil socio-économique et de la trajectoire de développement de leur territoire (potentiel industriel et potentiel de recherche plus ou moins importants, plus ou moins affectés par les crises économiques successives, ...), et naturellement de leur plus ou moins grande autonomie vis-à-vis des autorités politiques nationales.

Toujours est-il que les régions occupent aujourd'hui une position stratégique pour la coordination et la mise en synergie des différents programmes européens et nationaux en matière de recherche et d'innovation, compte tenu d'une part de leur responsabilité fréquente dans l'élaboration de documents de programmation d'action publique, et, d'autre part, de la relation de « proximité » qu'elles sont en mesure d'entretenir avec les bénéficiaires et les parties prenantes que sont les entreprises (en particulier le tissu des petites et moyennes entreprises), les acteurs de la recherche publique (universités et organismes de recherche), sans oublier les acteurs du financement d'entreprise (sociétés d'investissement en capital-risque, fonds de garantie, *business angels*, ...)

Ce rôle est en partie l'effet d'une projection des institutions européennes sur les Régions, comme l'illustre l'appui de la Commission européenne à l'expérience des RIS/RITTS devenues S3. Face à l'impossibilité de fournir une présentation précise et

circonscrite du résultat de ces expériences sur les prises de responsabilité effectives des régions en matière de recherche et d'innovation, il est déjà instructif de se référer à l'évaluation qu'en ont proposée les parlementaires européens. Ces derniers estiment en premier lieu que l'aide communautaire à l'élaboration de stratégies de recherche et d'innovation a permis aux Régions de gagner en capacité institutionnelle dans ce domaine d'intervention : cela a fourni l'occasion aux services régionaux de mobiliser autour d'eux les acteurs territoriaux de l'innovation, permettant ainsi à court terme d'augmenter le nombre et la qualité des projets financés par les fonds européens à l'échelle régionale, et, à moyen terme, de mieux identifier les besoins des entreprises en termes d'innovation et de faire évoluer en conséquence les actions et outils d'intervention de la Région. Dit autrement, l'expérience des SRI a permis l'émergence d'une intelligence collective des systèmes régionaux d'innovation qui a permis aux services régionaux de rationaliser leur action, et ce faisant de la formaliser et de la rendre davantage visible aux yeux des citoyens et en particulier de leurs publics cibles.

Mais l'expérience des SRI a également mis au jour certaines carences dans le rôle des Régions en matière de recherche et d'innovation. Leur action apparaît tout d'abord généralement insuffisante pour transformer la mobilisation des acteurs de l'innovation en capacité de générer des investissements privés conséquents dans les secteurs considérés comme stratégiques pour le développement régional. Cette limite est *a priori* corrélée à une seconde, celle de la dépendance des Régions vis-à-vis de l'intérêt et du degré d'implication des institutions nationales pour faire fructifier concrètement leurs stratégies de recherche et d'innovation. De ce point de vue le rôle des Régions paraît fortement conditionné par le degré de reconnaissance, par l'État, d'un leadership des Régions dans le domaine de la recherche et de l'innovation. Or, cet aspect dépend autant, sinon plus, du régime traditionnel et des dynamiques de reconstitution des systèmes nationaux de recherche et d'innovation que du type d'organisation territoriale de l'État et du partage légal des compétences entre échelle nationale et régionale.

3) Les Régions confrontées au changement des politiques publiques et aux réformes des systèmes nationaux de recherche et d'innovation

a) Les Régions, des acteurs en situation de « gouvernance néo-libérale »

Ce serait une erreur de réduire les effets de l'eupéanisation des politiques de recherche et d'innovation à la seule mise en place d'une gouvernance multi-niveaux. Elle participe plus largement aux mutations de l'action publique que nous avons déjà évoquées (la diffusion du NPM et l'institution de la recherche et de l'innovation comme catégorie d'action publique), et dont il s'agit maintenant de saisir les conséquences à l'échelle régionale.

Deux aspects méritent de ce point de vue d'être signalés : premièrement, le fait que les principes du NPM contribuent à définir une conception de la territorialité, et dès lors de l'espace régional, comme lieu fonctionnel où s'effectue une jonction entre des mécanismes verticaux propres à la logique de la gouvernance multi-niveaux (essentiellement faite d'interactions « public-public ») et des mécanismes horizontaux propres à la gouvernance néo-libérale⁷⁹ (essentiellement faite d'interactions « public-privé ») ; deuxièmement que les politiques contemporaines de réforme des systèmes nationaux de recherche et d'innovation ont des conséquences telles qu'elles impliquent de considérer le rôle de l'institution régionale (et non plus seulement de l'espace régional) dans la gouvernance de la recherche et de l'innovation.

La référence au NPM permet d'aider à comprendre comment la dimension multi-niveaux de la gouvernance de la recherche et de l'innovation s'articule à d'autres évolutions de l'action publique caractéristique d'une « gouvernance néo-libérale » (Desrosières, *op. cit.*). Ce faisant, ce détour permet de préciser la manière dont la Région se trouve positionnée en Europe, non seulement en tant qu'institution, mais aussi en tant qu'espace d'action publique : sous cet angle, la régionalisation de la recherche et de l'innovation apparaît comme un aspect des mutations de l'État vers une forme néo-libérale.

L'émergence d'un statut et d'un rôle des Régions dans la recherche et l'innovation traduit plus globalement certaines mutations organiques de l'État : il est aujourd'hui difficile,

⁷⁹ Au sens où l'a conceptualisé Alain Desrosières, cf. *infra*.

même dans les systèmes marqués par une tradition unitaire, de se représenter l'État comme doté d'un centre (c'est-à-dire d'un pôle unique, monopolistique, de prise d'orientation de l'action publique) ; la forme néo-libérale de l'État et de la gouvernance publique repose au contraire sur « plusieurs pôles fonctionnels ou territoriaux » dont les relations sont régies par le droit, tout en étant négociées et souvent contractuelles. Cette évolution se traduit en Europe dans le principe d'un partage des responsabilités, formalisé à l'échelle communautaire dans le Traité sur le fonctionnement de l'UE, qui, depuis le traité de Lisbonne, distingue trois catégories principales de compétences : les compétences exclusives de l'UE, les compétences partagées entre l'UE et les États et les compétences d'appui. Le domaine de la recherche et de l'innovation constitue un cas particulier dans la mesure où la recherche et le développement technologique, tout en formant un domaine de compétence partagée (comme le domaine de la cohésion économique, sociale et territoriale), constitue une exception à la règle des compétences partagées : le fait que l'UE exerce sa compétence ne limite en rien celle des États membres, qui peuvent donc intervenir de leur côté.

Mais les relations entre pôles de gouvernance ne sont pas seulement réglées par le principe « constitutionnel » (*hard law*) du partage multi-niveau des compétences : elles sont également encadrées par des normes pratiques, non contraignantes (*soft law*), et pour autant formalisées dans la MOC au niveau de la Commission, dans le livre blanc sur la gouvernance européenne, ou encore dans les normes d'éligibilité aux fonds structurels⁸⁰. Par ces textes, les États, ainsi que les autorités infra-nationales, s'engagent, ou sont incités, à respecter le principe de subsidiarité et, plus largement, à adopter des principes d'action procéduraux vis-à-vis de la société civile, tels que le fait de recourir à la négociation et à la mobilisation de réseaux d'acteurs, externes à la sphère gouvernementale, pour élaborer et mettre en œuvre leurs interventions.

La gouvernance néo-libérale, en définissant ce nouvel agir procédural, présente la particularité d'adopter une théorie micro-économique ou micro-sociale au sens où « l'action publique intervient plus par des incitations que par des règlements » et que « ces incitations, par exemple fiscales, sont pensées dans les termes de la théorie microéconomique : comportement de l'agent individuel rationnel, préférence, utilité, optimisation, externalités » (*ibid.*). Dans cette conception, aussi bien les institutions régionales que les acteurs de la

⁸⁰ Ou encore dans les communications du Comité des Régions.

société civile qu'elles ont vocation à mobiliser seraient déterminés à adopter un comportement similaire à celui de n'importe quel autre acteur microéconomique. Rares sont les acteurs qui seraient extérieurs à ce jeu à partir du moment où l'État s'en porte garant et qu'il se démultiplie lui-même en une quantité de pôles fonctionnels ou territoriaux de décisions. Et, l'échelle régionale pas moins qu'à d'autres, la gouvernance de la recherche et de l'innovation seraient *a priori* marquée par deux phénomènes caractéristiques du NPM, à savoir la logique du pilotage par projet et celle du gouvernement par les chiffres.

Ces deux aspects sont importants à relever en ce qu'ils conditionnent la temporalité de l'action publique régionale. La logique du pilotage par projet, distincte de la pratique du financement récurrent des institutions de recherche et d'innovation sur la base de contrats pluriannuels, conditionne l'allocation de ressources publiques à des acteurs individuels, ou à des regroupements d'acteurs *ad hoc*, sur une période limitée pour la réalisation d'un projet spécifique jugé cohérent avec des priorités de recherche et de l'innovation prédéfinies. Les institutions régionales sont notamment amenées à adopter ce mode d'action dans le cadre des programmes européens pour ce qui concerne aussi bien leurs interventions sur leur espace d'intervention⁸¹ que leur participation à des plateformes ou à des réseaux d'échanges entre régions européennes⁸².

Pour ce qui est du gouvernement par les chiffres, les institutions régionales européennes sont inscrites dans le phénomène de démultiplication et d'endogénéisation de la production statistique, corollaire à la démultiplication de l'État en pôles de décisions (*ibid.*). Cela s'illustre en particulier dans le domaine de la recherche et de l'innovation avec la mise en place du *Regional Innovation Monitoring* (RIM) et la publication cyclique des *Regional Innovation Scoreboard* (RIS) qui mobilisent chacun les services internes ou des organes spécifiques de la Région⁸³. Cette activité statistique a pour effet d'inscrire durablement dans le temps l'action publique régionale en matière de recherche et d'innovation : par des mécanismes d'objectivation et de naturalisation de l'échelle statistique régionale qui confère une consistance sociale au fait régional, et par des mécanismes de renforcement du potentiel

⁸¹ La démarche des SRI est d'amener les Régions à articuler une stratégie à moyen terme avec des projets prédéfinis à court terme.

⁸² Dans le cadre du réseau IRE remplacé depuis 2014 par la « plateforme S3 », ainsi que dans le cadre du programme *Region of Knowledge* ou des *ERA-Nets*.

⁸³ Tels que les instituts régionaux d'étude ou d'aménagement ou les agences d'innovation.

du personnel des institutions régionales à produire des données statistiques, et, plus généralement, de l'information et des analyses, permettant aux institutions régionales de satisfaire aux formes contemporaines de justification des interventions publiques.

La double inscription temporelle de l'action publique régionale par la logique de projet et par le chiffre permet de préciser le statut des Régions en tant que niveau de gouvernement : elles ne font pas seulement figure de pouvoir intermédiaire, mais aussi de lieu de déploiement d'une nouvelle conception du pouvoir, moins réglementaire et plus incitatif, moins programmé et plus mobilisateur. Ces caractéristiques, définies en creux par l'eupéanisation des politiques de recherche et d'innovation, peuvent d'ailleurs être saisies comme une opportunité par des Régions cherchant à définir et à construire leur rôle politique. Mais ces aspects paraissent néanmoins limités dans la mesure où ils ne prennent pas en compte l'effet des politiques de réforme des systèmes de recherche et d'innovation à l'échelle nationale.

b) Les Régions, des acteurs amenés à se positionner dans le cadre de SNRI en mutation

Il convient en effet de prendre la mesure de l'effet des réformes des systèmes nationaux de recherche et d'innovation sur le rôle des institutions régionales en tant que telles. Cela suppose de rendre plus opérationnel le concept de « système national de recherche et d'innovation » (SNRI) en l'appréhendant sous l'angle des politiques publiques qui le régulent, et qui contribuent à situer les institutions régionales dans des systèmes à « intelligence distribuée » (Barré, 2007 ; 2011).

Une voie privilégiée est de ce point de vue de convoquer les acquis de la théorie de l'agence et de l'économie de l'innovation (Barré, 2007). La théorie de l'agence fournit un schéma d'analyse qui distingue au sein d'un système, au sens générique du terme, trois fonctions générales (une fonction d'orientation, une fonction d'intermédiation et une fonction d'opérationnalisation) qui, transposées au cas des SNRI, donnent un triptyque orientation / programmation / recherche.

- La fonction d'orientation regroupe les activités par lesquelles s'opèrent les choix relatifs au devenir de l'ensemble d'un SNRI en définissant les objectifs généraux et le volume des dépenses qui y sont respectivement consacrées par la politique nationale de recherche et d'innovation.

- La fonction de programmation est conçue comme une fonction d'intermédiation par laquelle les grands objectifs de la politique nationale sont traduits en priorités technoscientifiques et en programmes de recherche, « dans le cadre de processus de concertation avec les acteurs scientifiques et les porteurs d'enjeux » (*ibid.*, p.151).

- La fonction « recherche » correspond quant à elle à la réalisation des activités de recherche et de développement technologique par leurs « opérateurs » (publics et privés).

Les acteurs chargés de ces trois fonctions sont *a priori* des acteurs gouvernementaux (au sens large : gouvernements nationaux, institutions communautaires, gouvernements régionaux) en concertation avec les directions générales de grandes entreprises (pour la fonction orientation), avec des agences de financements associées aux directions de recherche de ministères et/ou aux directions scientifiques d'organismes de recherche (pour la fonction programmation), et enfin (pour la fonction recherche) avec les instituts ou les établissements de recherche et d'enseignement supérieurs auxquels s'ajoutent les divers centres de transfert de technologie pour la fonction recherche.

L'économie de l'innovation est mobilisée dans cette approche opérationnelle des SNRI en ce qu'elle permet de considérer chaque acteur intervenant dans le système comme porteur d'une « intelligence stratégique » spécifique, focalisée tantôt⁸⁴ sur les logiques de coordination par le marché et la structure propre des relations industrielles (en *holding*, branches et filiales notamment), et tantôt⁸⁵ sur les logiques de coordination par l'intervention politique et la structure propre des relations entre pouvoirs publics (niveaux européen, national et régional).

Ce cadre conceptuel d'ensemble présente l'intérêt de pouvoir distinguer deux modes d'organisation des SNRI : un mode d'organisation en « fonctions majoritairement séparées » (*ibid.*, p.155), dans lequel la plupart des institutions ne sont directement concernées que par une seule fonction (orientation *ou* programmation *ou* recherche), et un mode d'organisation en « fonctions majoritairement intégrées » (*ibid.*, p.160) dans lequel, à l'inverse, la plupart des institutions sont directement concernées par plusieurs fonctions (orientation *et/ou* programmation *et/ou* recherche). Ce même cadre conceptuel permet dès lors de formuler une interprétation quant aux grandes tendances d'évolution des SNRI, selon laquelle « les Etats

⁸⁴ Plutôt par les acteurs privés.

⁸⁵ Plutôt par les acteurs publics.

ont eu tendance depuis vingt ans à faire évoluer l'organisation de leur système de recherche et d'innovation vers le schéma à fonction majoritairement séparées » (*ibid.*, p.162).

Naturellement, ces grandes tendances se traduisent diversement dans chaque espace national en fonction des réalités historiques et des modes de gouvernance propres à chacun. Il est convenu, à ce propos, de distinguer deux grandes traditions dans la manière de concevoir les liens entre recherche et enseignement supérieur (celle formulée par Condorcet, l'autre par Humboldt) et trois modèles d'organisation des SNRI (le modèle français, le modèle allemand, le modèle britannique) s'incarnant eux-mêmes dans différentes variantes⁸⁶.

Les principaux critères de différenciation entre types européens de SNRI

(source : Papon, 2001 ; Paradeise, 2007 ; Barré, 2009)

Les différences initiales entre les trois modèles européens de SNRI tiennent en quatre critères principaux :

- 1) le dualisme plus ou moins marqué des organismes de recherche et des universités (du plus marqué, en France, avec la présence de puissants organismes spécifiquement dédiés à la recherche, financés par l'Etat et exécutant la majorité de la recherche publique, et avec une différence statutaire entre chercheurs et enseignants-chercheurs, au moins marqué, comme en Allemagne ou en Grande-Bretagne où l'exécution de la recherche est principalement confiée aux universités, malgré l'existence d'organismes spécifiquement dédiés à la réalisation de la recherche gouvernementale),
- 2) le degré d'investissements publics et privés respectivement accordés aux secteurs industriels intensifs en recherche (comme le nucléaire, l'aéronautique ou l'électronique, privilégiés en France et en Grande-Bretagne) et aux secteurs à « moyenne intensité » en recherche (comme la chimie, la mécanique ou l'électrotechnique, privilégiés en Allemagne),

⁸⁶ Celles se rapprochant plutôt du modèle français dans les pays d'Europe du sud, plutôt du modèle allemand dans une partie de l'Europe du nord et en Autriche, et plutôt du modèle britannique dans une autre partie de l'Europe du nord, ainsi qu'en Belgique ou en Suisse.

3) la préférence pour un des deux modes de financement de la recherche publique, soit plutôt institutionnel et pluriannuel (comme en France et, dans une moindre mesure, en Allemagne), soit plutôt contractuel et sur projet (comme en Grande-Bretagne),

4) l'organisation des fonctions d'orientation (fortement centralisée au niveau des institutions gouvernementales nationales en France ; partagée entre institutions gouvernementales fédérales et régionales en Allemagne ; partagée entre institutions gouvernementales et institutions non gouvernementales en Grande-Bretagne, du fait du poids important des fondations privées dans le financement de certains domaines de recherche) et de programmation de la recherche (faiblesse des institutions universitaires en Grande-Bretagne et en France, qui amène les universitaires britanniques à garder le plus d'indépendance et de distance possible par rapport à leur gouvernement, et qui permet à l'inverse aux universitaires français de cogérer étroitement la recherche publique avec les directions ministérielles, tandis qu'en Allemagne les universités – et non les universitaires – sont les interlocutrices privilégiées des institutions gouvernementales, en l'occurrence des Länder) .

Toutefois, étant confrontés à des problèmes et à des défis équivalents liés à l'internationalisation accrue de l'économie, aux mutations des logiques productives, ou encore à la massification de l'enseignement supérieur, la plupart des États ont engagé des réformes de leurs SNRI en adoptant des solutions similaires, cela ayant pour effet d'affaiblir la singularité des modèles nationaux. Il semble à ce titre utile d'identifier les conséquences prévisibles que ces réformes des SNRI peuvent avoir sur la fonction et le rôle des Régions dans la gouvernance de la recherche et de l'innovation.

Les lignes de partage entre modèles de SNRI européens se sont estompées en raison de la similitudes des problèmes auxquels les différents gouvernements nationaux ont été confrontés et de la proximité des solutions qu'ils ont adoptées : « du côté des problèmes, l'incidence de la massification des années 1970-1980 sur la nature, les coûts et les contenus des formations, le rôle du savoir sur la dynamique économique dans une « société de la connaissance », le tout joint à la limitation des budgets publics et à l'impuissance apparente de l'éducation face à la montée du chômage. Du côté des solutions, l'élaboration de nouveaux outils, des environnements nationaux marqués par de larges réformes des secteurs publics,

plus progressive en Europe continentale qu'en Grande-Bretagne, et par rapport auxquelles l'Union européenne, dépourvue de compétence en matière d'enseignement, ne jouera qu'un rôle indirect et tardif » (Paradeise, 2007, p.83). À l'exception de la Grande-Bretagne, marquée par le tournant néo-managérial que Margareth Thatcher a voulu donner dès les années 1980 au système d'enseignement supérieur et de recherche, les réformes ont été conduites en deux temps dans le reste de l'Europe.

Dans un premier temps, des années 1980 à la fin des années 1990, les différents modèles de SNRI ont évolué par des réformes « discrètes », au double sens de partielles et silencieuses⁸⁷. Puis, plus récemment, depuis la fin des années 1990, la grande majorité des États européens ont engagé des plans de réforme de structure de leurs SNRI, faisant l'objet de débats publics, en saisissant l'opportunité de la stratégie de Lisbonne pour adopter plus explicitement la rhétorique du NPM, rejoignant en cela l'esprit des réformes engagées vingt ans plus tôt en Grande-Bretagne. Dans ce contexte, le devenir des SNRI a été représenté comme confronté à deux risques principaux. Le premier risque résidait dans « l'existence d'un groupe de professionnels indépendants (les universitaires) considérés par les réformateurs comme trop autonomes et insuffisamment régulés » (Musselin, 2009, p.73), rendant nécessaire de « développer des institutions (des universités) capables de contrôler et de gérer des professionnels » (*id.*). Ce projet de développement institutionnel des universités faisait émerger un deuxième risque, celui d'une « intervention bureaucratique et tatillonne de l'État » (*id.*), pouvant quant à elle être évitée par « la promotion de l'autonomie des institutions et un renforcement de la compétition entre elles » (*id.*).

En se focalisant toutes sur la question des universitaires et des universités, les réformes de structure engagées dans les différents pays européens partagent depuis deux orientations significatives. D'une part, afin de transformer les universités en « acteurs institutionnels » et en « productrices d'action publiques », les réformes conduites consistent à professionnaliser leurs exécutifs, et ainsi à les renforcer (au détriment de leurs instances délibératives et des modes de décision collégiaux), en introduisant des méthodes et des instruments de

⁸⁷ Comme le rapprochement en France entre organismes de recherche et laboratoires universitaires par la création d'unités mixtes de recherche, la diffusion dans l'ensemble des pays de l'Union européenne du financement de la recherche par projet sous l'influence des normes des politiques communautaires et en particulier du PCRD, ou encore plus largement l'abandon progressif des grands projets de recherche planifiant à un niveau macro-social les innovations à déployer, au profit de nouveaux outils de soutien à la recherche privée tels que le crédit impôt recherche et répondant davantage à une logique micro-sociale.

management. D'autre part, pour éviter que les relations nouvelles entre État et universités prennent un caractère trop bureaucratique, les réformes s'accompagnent toutes d'un renouvellement des instruments traditionnels de gouvernance⁸⁸ et d'une diversification des interlocuteurs et des partenaires des établissements⁸⁹.

Remarquons que ces évolutions n'impliquent pas une réduction en tant que telle de la « part du national » (Pollard et Prat, art.cit.) dans l'organisation des activités de recherche et d'innovation en Europe, mais plutôt une recomposition, dans la mesure où les États maintiennent, voire renforcent, leur contrôle sur les SNRI⁹⁰, et où les singularités nationales ne s'effacent pas complètement puisque chaque pays approprie, à un rythme et selon des modalités propres, les principes du NPM à son SNRI⁹¹. Toujours est-il que ces évolutions communes tendent à formuler à nouveaux frais la position des Régions dans la gouvernance de la recherche et de l'innovation en Europe.

Les réformes des SNRI engagées par les différents États européens depuis une vingtaine d'année interrogent en plusieurs points la dimension régionale. D'un point de vue global, en référence à l'idée de passage à un modèle de système « à fonctions majoritairement séparées », l'évolution des SNRI pose la question de l'unicité ou de la pluralité des fonctions exercées par les institutions régionales : ont-elles vocation à intervenir dans l'orientation de la recherche ou seulement dans la programmation, voire seulement dans l'animation de l'exécution de la recherche ? Compte tenu du positionnement des Régions comme pouvoirs intermédiaires entre institutions gouvernementales nationales et opérateurs publics et privés de l'innovation, la logique d'attribution d'une seule fonction pour chaque type d'institution

⁸⁸ Aux outils traditionnels de production et de contrôle *a priori* des règles se surajoutent des outils d'incitations financières et d'évaluation *a posteriori*.

⁸⁹ Les universités sont appelées à intégrer des *stakeholders* – parties prenantes ou porteurs d'enjeux – dans leurs organes de gestion ou à formaliser des relations avec eux dans le cadre de projets communs.

⁹⁰ Les ressources publiques allouées aux universités européennes n'ont par exemple pas baissé en nombre absolu, cf Lepori B. (2008), « Options et tendances dans le financement des universités en Europe, *Critique internationale*, 2008/2, p.25-46.

⁹¹ Ainsi, seules les universités britanniques ont connu une augmentation conséquente de la part des financements privés dans leurs budgets, et, dans un autre registre, les universités allemandes ont introduit le salaire au mérite des professeurs dès 2001, tandis que ce type de mesure soulève en France depuis au moins 2003 un débat plus global sur la réforme du statut des enseignants-chercheurs, qui a connu son point culminant entre 2007 et 2009 avec l'importante mobilisation des universitaires opposés à la réforme du gouvernement Fillon.

aurait plutôt tendance à spécialiser les Régions dans la fonction de programmation de la recherche.

La question est dès lors de savoir comment la prise en main de cette fonction se réalise de manière cohérente avec l'affirmation politique des régions dans les différents pays européens. Cette cohérence peut en particulier tenir dans le fait que la spécialisation fonctionnelle des Régions ne signifie pas que toutes leurs actions entrent nécessairement dans l'exercice de cette seule fonction : selon le système constitutionnel propre à chaque État, et selon la « capacité politique des régions » (Pasquier, 2004) à formuler et à faire reconnaître leurs propres stratégies de recherche et d'innovation, on peut envisager que certaines d'entre elles puissent parvenir à influencer les grandes orientations fixées à l'échelle nationale par les gouvernements, ou, à l'échelle locale, à jouer un rôle décisif dans l'exécution de la recherche en tant que telle par les interactions science-industrie qu'elles peuvent favoriser.

Chercher à qualifier le rôle des régions dans la gouvernance de la recherche et de l'innovation conduit plus spécifiquement à interroger en quoi consiste l'acte même de programmer dans l'action publique contemporaine, étant entendu que les autorités politiques nationales et européennes adoptent des référentiels, et élaborent des instruments, qui répondent moins aux codes d'une théorie macro-sociale que micro-sociale de l'action, censés accorder davantage d'initiative aux « opérateurs ».

Dans l'hypothèse où le rôle des Régions se structurerait autour de la fonction de programmation de la recherche et de l'innovation, un enjeu central est celui du degré et des formes variables dans lesquelles s'institutionnalisent concrètement leur coordination avec les autres acteurs majeurs en la matière, en particulier les acteurs du financement (qu'il s'agisse d'agences publiques nationales ou d'organismes privés tels que des investisseurs en capital-risque), les acteurs scientifiques (dans un contexte où ceux-ci sont censés être davantage encadrés par les politiques de leurs établissements de rattachement, universités au sens large) et d'autres porteurs d'enjeux aux identités variables (définies par rapport au marché dans le cas des entreprises, ou par rapport à des enjeux sociaux ou territoriaux dans le cas d'acteurs associatifs).

Par-delà les compétences reconnues ou les outils déployés par les États et l'Union européenne pour associer les institutions régionales aux actions de programmation ou de planification de la recherche et de l'innovation, à quelles conditions cela parvient-il à avoir

des répercussions, sur le plan opérationnel, dans l'engagement des opérateurs locaux (publics ou privés) de la recherche et de l'innovation dans une stratégie régionale de développement ? C'est sur la base de ce questionnement sur la place et le rôle des Régions dans la gouvernance de la recherche et de l'innovation que l'on propose à présent d'étudier de manière comparée les cas de l'Ile-de-France et de la Lombardie.

Chapitre 3 - La mise en administration régionale de la recherche et de l'innovation

La recherche et l'innovation est une catégorie d'action publique qui, par le biais des travaux d'économistes et de statisticiens mobilisés par l'OCDE et l'Union européenne, s'est progressivement imposée en Europe depuis le début des années 1980 pour reconsidérer conjointement les politiques industrielles (en les faisant évoluer vers des politiques de compétitivité centrées sur l'environnement des entreprises) et les politiques de recherche (en les orientant davantage vers des objectifs de valorisation de la recherche). Les politiques de recherche et d'innovation sont ainsi souvent présentées comme des politiques « du troisième type » (Caracostas & Muldur, 1997) se situant à la croisée de différents secteurs d'intervention. Elles correspondent en pratique à une large palette d'instruments¹ qui sont élaborés sans grande coordination à différents niveaux d'intervention (Europe, Etat, Régions, Villes), nourrissant ainsi la problématique de la gouvernance multi-niveaux de l'action publique².

La diffusion des politiques de recherche et d'innovation à l'ensemble des niveaux d'action publique s'est appuyée sur des mécanismes d'eupéanisation de l'action publique. Cette eupéanisation des politiques de recherche et d'innovation a simultanément contribué (comme nous l'avons présenté dans le précédent chapitre) à « outiller » le niveau régional, que ce soit en déployant des instruments de *policy making* auprès des institutions régionales, ou en cofinçant la construction d'équipements tels que des incubateurs (BIC) ou des parcs scientifiques et technologiques. De ce point de vue l'eupéanisation de l'action publique a contribué à la régionalisation des politiques de recherche et d'innovation.

¹ Parmi lesquels la programmation et le pilotage de la recherche publique, le soutien aux relations science-industrie, en particulier en soutenant les projets collaboratifs entre recherche publique et entreprises, par des subventions directes, des avances remboursables, des crédits d'impôts, des aides à la formation de consortiums, des aides à la construction de parcs scientifiques et technologiques ou à la construction d'incubateurs, des aides à la création de start-ups et au financement de leur développement, ...

² Le thème de la gouvernance multi-niveaux, appliqué aux politiques de recherche et d'innovation, fait l'objet d'une vaste littérature tant professionnelle (notamment OCDE, 2011) qu'académique (notamment, à l'échelle européenne, Kuhlman et Elder, 2003).

Pour autant, la régionalisation des politiques de recherche et d'innovation ne se réduit pas à la seule régionalisation des politiques *européennes* de recherche et d'innovation.

En premier lieu, la recherche et l'innovation étant initialement des domaines de compétence des États nations, il convient de resituer la régionalisation des politiques de recherche et d'innovation dans des processus et des mécanismes plus directement nationaux. Deux aspects au moins méritent à cet égard d'être pris en compte dans une étude comparative entre deux régions européennes :

- d'une part, les processus généraux de régionalisation de l'action publique, liés à la création et/ou au renforcement d'institutions régionales et, corrélativement, d'espaces régionaux d'action publique³ ;
- d'autre part, les processus plus spécifiques de territorialisation des politiques industrielles et scientifiques, au sens de localisation, par les différents niveaux de gouvernements (en particulier l'Etat, les Régions et l'Europe), de leurs interventions.

De plus, compte tenu de l'institutionnalisation du fait régional dans l'action publique depuis maintenant plus de trente ans en France et en Italie, il serait réducteur d'appréhender la régionalisation comme un simple processus de *diffusion* de politiques définies en dehors des régions - politiques que les régions ne feraient qu'adopter de manière passive. Comme le souligne Romain Pasquier, les régions ne sont pas seulement des objets, mais aussi des sujets de recherche, dans la mesure où elles sont peuplées d'acteurs et d'institutions en situation de s'interroger et d'élaborer « des stratégies proactives régionales » (Pasquier, 2012, p.32 ; p.254-276) , liées aux caractéristiques du système régional d'action collective ». Autrement dit, il convient de faire l'hypothèse qu'il existe des politiques *proprement régionales* de recherche et d'innovation (quitte à l'amender ensuite), par lesquels les acteurs et institutions, sur la base de leurs intérêts et de leurs représentations des enjeux collectifs, non seulement s'approprient les instruments élaborés par l'Etat ou l'Europe, mais aussi élaborent leurs propres instruments⁴.

³ Ces processus et mécanismes pouvant selon les pays être plus ou moins qualifiés de décentralisation, déconcentration, fédéralisation ou dévolution.

⁴ Notre démarche rejoint à ce titre celle proposée par Halpern C. et Le Galès P., « Pas d'action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 2011/1.

L'objet de ce chapitre est d'observer et d'analyser dans quelle mesure il convient de parler de politiques régionales de recherche et d'innovation dans les cas de l'Ile-de-France et de la Lombardie. On propose à cette fin d'exposer les cadres rendant intelligible la « mise en administration régionale » de la recherche et de l'innovation, c'est-à-dire l'appropriation et l'usage, par les institutions régionales franciliennes et lombardes, de la catégorie de recherche et d'innovation ainsi que des instruments déployés par les institutions européennes et nationales. La première partie posera les paramètres nationaux du fait régional, propres à la France et à l'Italie, dans le domaine des politiques de recherche et d'innovation. La deuxième partie se concentrera quant à elle sur les cas de l'Ile-de-France et de la Lombardie, en tâchant de faire ressortir la singularité de leurs politiques en matière de recherche et d'innovation, et en particulier au regard des *clusters*.

I - Régionalisation et politiques de recherche et d'innovation en France et en Italie

Dans quelles mesures les Régions sont-elles, en France et en Italie, politiquement et légalement responsables des questions de recherche et d'innovation ? Deux aspects méritent à ce propos d'être particulièrement pris en considération : tout d'abord les caractéristiques statutaires et financières des pouvoirs régionaux dans chacun des pays, mais aussi les relations institutionnalisées qu'elles entretiennent avec les deux niveaux supérieurs de gouvernement, à savoir leur gouvernement national et les institutions européennes.

La comparaison entre la France et l'Italie se structure schématiquement à ce propos sur la base d'une ligne de partage entre deux conceptions contrastées de la régionalisation : une régionalisation principalement administrative (ou fonctionnelle) dans le cas de la France⁵, une régionalisation davantage d'ordre politique (ou constitutionnelle) dans le cas de l'Italie. Mais il s'agit ici plus particulièrement de préciser les positions des Régions et des politiques régionales au regard du domaine de la recherche et de l'innovation, lequel, par son caractère

⁵ À tel point que la régionalisation, en France, a essentiellement correspondu, des années 1950 aux années 1970, à un processus de déconcentration. Mabileau écrit à ce sujet que « l'institution régionale [...] a été créée comme un relais des politiques gouvernementales d'aménagement du territoire, comme en atteste toujours la présence du préfet de région et des structures destinées à soutenir son action (Secrétariat général pour les Affaires régionales » (Mabileau, 1994, p.64).

transversal, interroge les principes et la pratique de la répartition des compétences, en particulier entre État et Régions.

1) Le cas de la France : une régionalisation à dominante administrative

La recherche et l'innovation correspondent à un domaine d'action publique récent, mais dont l'émergence a été en France concomitante de la création des Régions et de leur attribution de compétences en matière économique. Il convient dès lors de revenir sur les traits distinctifs du processus de régionalisation français et d'identifier le fondement du positionnement institutionnel des Régions sur les questions économiques. Cela permet de rendre apparent, par-delà le lien des Régions avec les questions économiques, le caractère administratif de la régionalisation française, corrélative d'une pratique centralisée de programmation de l'action publique. Comprendre la régionalisation des politiques de recherche et d'innovation nécessite de prendre en considération l'évolution des pratiques de programmation depuis l'instauration de la décentralisation, ainsi que la diversification des documents et des instruments que les Régions sont appelées à coordonner. On verra que la structuration progressive des politiques régionales de recherche et d'innovation s'appuie sur des mécanismes de débordement ayant notamment amené les Régions à intensifier leurs interventions dans le champ des politiques de recherche.

La régionalisation « à la française » est liée aux politiques de réforme de l'État, d'aménagement du territoire et de décentralisation (Pasquier, 2011 ; 2012). Sous la pression d'acteurs collectifs et de groupements de pensée variés, l'idée de « réforme de l'État » s'est imposée dès l'entre-deux-guerres comme un enjeu pour adapter la société française aux exigences d'une économie moderne. Etienne Clémentel, alors ministre du Commerce, porta dès 1917 le projet de créer des « régions économiques » pour orienter les investissements publics et privés sur de grands travaux d'équipements et de nouvelles filières économiques. Cette idée de réforme régionale n'eut pas de traduction législative, mais elle influença durablement les débats sur la modernisation de l'État, jusqu'aux réflexions sur la décentralisation industrielle et urbaine conduites par la Direction générale de l'équipement (DGEN) créée en février 1941.

Ce sont les nécessités de la reconstruction et l'émergence de l'aménagement du territoire en tant que problème public qui, au tournant des années 1940 et 1950, ont donné lieu à la formation d'espaces d'action publique régionaux. Sous l'influence d'un puissant mouvement fédéraliste qui agrégeait durant la Quatrième république des hommes politiques, des intellectuels, et des notables locaux, les élites planificatrices du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU) et du Commissariat Général au Plan (CGP) ont progressivement donné une dimension territoriale à la planification nationale en inventant la politique d'aménagement du territoire. Un premier plan régional a été adopté en 1953, puis les décrets Pflimlin et Mendès-France de 1954 et 1955 donnèrent l'agrément officiel aux comités régionaux d'expansion économique et créèrent les régions de programmes qui ont existé jusqu'en 1970 comme arènes de négociation et lieux d'application des plans régionaux.

Le passage de la Quatrième à la Cinquième République correspond néanmoins à une césure importante dans le processus de régionalisation, marquée par la centralisation de l'aménagement du territoire : au sommet de l'État, le CGP continue de concevoir la politique d'aménagement du territoire, mais la gestion de sa mise en œuvre est retirée au MRU au profit de la nouvelle DATAR, directement placée sous l'autorité du Premier ministre et chargée de coordonner « l'action régionale » des différents ministères ; au niveau régional, sont créés en 1964 les CODER, structures consultatives placées sous l'autorité des nouveaux préfets de région pour émettre des avis sur les orientations régionalisées de la planification nationale, et pour permettre ainsi à l'administration d'État de contrôler les comités d'expansion régionale. Durant la période gaulliste, la Région est ainsi instituée comme « un espace fonctionnel d'études, de délibération et de participation » (Pasquier, 2012, p.151), dont l'originalité tenait à ce que les CODER étaient à la fois un lieu de représentation politique (par la présence d'élus locaux) et de représentation socio-professionnelle (par la présence de représentants de partenaires sociaux).

Après les événements de 1968, De Gaulle chercha à exploiter cette particularité pour en faire la matrice d'une réforme politique d'ampleur censée répondre aux nouvelles aspirations démocratiques de la population : d'une part instituer les Régions en collectivités territoriales dirigées par des préfets de région et dotées d'assemblées réunissant élus et représentants socio-professionnels, et d'autre part transformer le Sénat en chambre des Régions en y appliquant le même type de composition mixte politiques/socio-professionnels au niveau national. Soumis à référendum en 1969 ce projet a échoué en raison de la contestation croisée

des élus locaux et du corps préfectoral, qui y voyaient une atteinte à leurs rôles respectifs de représentation politique et de gestion de l'intérêt général.

Les promoteurs ultérieurs de la régionalisation ont tiré les conséquences de cet échec en dissociant représentation politique et représentation socio-professionnelle au niveau régional. La réforme mise en œuvre en 1972 durant le mandat de Pompidou a créé deux instances nouvelles se substituant aux anciens CODER : les Établissements publics régionaux d'une part, les Conseils économiques et sociaux d'autre part. Lorsque « l'acte I » de la décentralisation institua, en 1982, les Régions en collectivités territoriales, elle en confia le pouvoir exécutif aux représentants politiques des Conseils régionaux, n'accordant aux Conseils économiques et sociaux qu'un statut d'assemblées consultatives.

La loi du 2 mars 1982, qui fixe les « droits et libertés des communes, des départements et des régions », émancipe les collectivités territoriales de la tutelle préfectorale et transfère l'autorité exécutive du préfet au président du Conseil général et/ou régional. Selon la logique de spécialisation des collectivités qui est censée organiser l'action publique territoriale depuis lors, les Régions se sont vues attribuer un « bloc de compétences », en l'occurrence celui de conduire la planification, l'aménagement du territoire, l'action économique et le développement. Conformément à ce schéma, qui a pris forme de 1983 à 1985, les Régions ont reçu la compétence de droit commun en matière de formation professionnelle et de construction des lycées, ainsi que des compétences partielles en matière d'environnement (parcs naturels régionaux), de recherche et d'innovation, d'infrastructures et de communication (transports régionaux de voyageurs, ports fluviaux), de préservation de patrimoine culturel (archives, musées) et de soutien à la création artistique.

La loi relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) du 13 août 2004, considérée comme « l'acte II » de la décentralisation, a doté les Régions de nouvelles compétences cohérentes avec le bloc initial, en particulier dans les domaines du développement économique : elles sont depuis responsables de la définition du régime des aides aux entreprises ainsi que de l'élaboration d'un schéma régional de développement économique (SRDE). Elles ont reçu en outre des compétences supplémentaires dans les domaines du tourisme, du développement des infrastructures (gestion des ports et aéroports d'intérêt régional), de l'éducation (transferts des personnels TOS), de la culture (opérations

d'inventaires et de transferts des monuments), ainsi que le droit d'expérimenter la gestion des fonds structurels européens⁶.

Mais, par-delà cette logique de spécialisation par blocs de compétences, les Régions disposent, comme l'ensemble des collectivités territoriales depuis l'« acte I » de la décentralisation d'une clause générale de compétence qui leur permet de se saisir en toute légalité de tout sujet d'intérêt territorial (en l'occurrence régional)⁷. La dynamique de l'action publique territoriale depuis trois décennies se nourrit dès lors de mécanismes qui débordent la seule logique des blocs de compétences, comme l'illustrent les initiatives prises par les Régions dans le domaine de la recherche et de l'innovation.

Les Régions se sont en effet vues reconnaître, dès la période de l'« acte I » de la décentralisation, une compétence dans le domaine de la recherche technologique. Le début des années 1980 apparaît comme un contexte marqué, dans l'ensemble des pays développés, par « l'érosion d'une conception du rôle et de la place de la science dans la société [...] qui s'était institutionnalisée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale » (Barrier, 2010, p.9). Un « nouveau contrat entre la science et la société » se définit « en plaçant le développement industriel et la valorisation au cœur des missions de la recherche publique » (*ibid.*, p.25). Ce tournant s'est matérialisé dans le cas français dans la loi d'orientation et de programmation pour la recherche (LOPR) de 1982 qui, tout en donnant la priorité à la recherche fondamentale, a particulièrement innové, d'une part en promouvant une politique ambitieuse en matière de transfert technologique et, d'autre part, en créant pour ce faire une administration déconcentrée de la recherche autour des nouveaux Délégués régionaux à la recherche et à la technologie (DRRT) (Aust et Cret, 2012). Dans ces conditions, l'implication des futures Régions dans les politiques de recherche et d'innovation présente la particularité de ne pas avoir été formellement organisée dans une logique de décentralisation et de transfert de compétences, mais plutôt de déconcentration de l'administration centrale et d'institutionnalisation d'un partenariat dans ce domaine entre État et Régions.

La loi LOPR a reconnu que les Régions avaient vocation à intervenir dans les domaines de la recherche et du développement technologique en participant à la définition et à la

⁶ Droit qui ne fut accordé qu'à la région Alsace sur la période 2007-2013.

⁷ Précisons que la récente loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, a supprimé la clause de compétence générale pour les Départements et les Régions. Elle ne concerne dorénavant plus que les communes (comme avant 1982).

conduite de la politique nationale, en particulier dans le cadre de la planification régionalisée, en soutenant la formation des pôles technologiques régionaux et la définition de programmes pluriannuels d'intérêt régional. La loi prévoyait également que les Régions se dotent de Comités consultatifs régionaux de recherche et de développement technologique (CCRRDT), instances de représentation du monde scientifique devant être consultée sur « toutes les questions concernant [...], tout programme pluriannuel d'intérêt régional la RDT ». Ces attributions étaient certes assez cohérentes avec la logique des blocs de compétences qui positionnait les Régions comme un échelon de collectivités territoriales spécialisé dans l'action économique. Mais les principaux instruments d'action publique régionale qui ont été déployés dans les années 1980 dans le domaine de la recherche et de l'innovation ont été élaborés et gérés par le Ministère de la recherche, comme par exemple les Centres régionaux d'innovation et de transfert technologique (CRITT).

Au niveau régional, la mise en place de la loi LOPR a eu pour effet d'institutionnaliser une scène régionale d'action publique, qualifiée de « comité régional de pilotage de la politique d'innovation ». Ce comité régional était essentiellement constitué d'acteurs étatiques, puisque les représentants de la Région y étaient alors associés, non seulement aux relais administratifs régionaux des ministères concernés par le développement technologique, à savoir la DRIRE et la DRRT, mais aussi aux agents de l'ANVAR, dont la structure avait été régionalisée au tournant des années 1980. À la fin des années 1980, tandis que les CCRRDT, soit ne sont pas encore créés, soit sont peu actifs, c'est dans le cadre de ces Comités régionaux de pilotage de la politique d'innovation que se définit une stratégie régionale, s'évaluent les actions déjà lancées, et se coordonne la politique d'attribution des aides à l'innovation (Liu, 2011). Illustrant en soi la reconnaissance du rôle joué par ce comité régional majoritairement constitué d'acteurs étatiques, ce collectif d'acteurs a progressivement été baptisé « la bande des quatre ».

En dehors de leur intervention dans les comités régionaux de pilotage des politiques d'innovation, les Régions sont essentiellement intervenues jusqu'à la fin des années 1990 en tant que partenaires financiers de l'État, voire de l'Union européenne, dans le cadre des procédures de contractualisation des Contrats de plan État-Régions (CPER) et des Documents uniques de programmation (DOCUP, ex PO). Il reste qu'en s'institutionnalisant, ces partenariats financiers ont finalement activé des mécanismes de débordement des compétences *de jure* des Régions dans le développement économique vers des compétences

de facto en matière d'enseignement supérieur et de recherche (Aust et Crespy, 2009 ; Aust et al., 2011) : dans le cadre des CPER en particulier, avec les programmes « Université 2000 », puis « Université du 3^e millénaire » (dit U3M)⁸, les Régions ont été conduites à intervenir directement, et donc à négocier avec les universités et avec les organismes nationaux de recherche.

Les investissements réalisés et les relations établies ont été suffisamment importants pour que les exécutifs de certaines Régions aient estimé légitime de débattre, lors de la préparation de l'« acte II » de la décentralisation au début des années 2000, de l'extension de leurs compétences en matière d'enseignement, de la construction des lycées à celle de la gestion des bâtiments universitaires. Finalement, plutôt que d'étendre les compétences des Régions à de nouveaux champs, l'acte II a surtout cherché à consolider la position des Régions en tant que chef de file dans l'action économique territoriale, en leur confiant la définition du régime des aides des collectivités locales aux entreprises et la réalisation d'un Schéma régional de développement économique (SRDE).

Mais, dans le contexte européen de l'adoption de la stratégie de Lisbonne et de la réforme de la politique de cohésion régionale pour la période 2007-2013, la diffusion du cadre cognitif présentant la R&D et l'innovation comme des conditions essentielles du développement économique et du développement régional, a de nouveau favorisé le débordement des compétences de fait des Régions vers l'enseignement supérieur et la recherche. Un grand nombre de Régions ont ainsi saisi la demande adressée par l'État et la Commission européenne d'élaborer pour la période 2007-2013 une stratégie régionale d'innovation comme une opportunité pour valoriser et/ou pour compléter l'exercice des SRDE⁹. Plus récemment, pour la période 2014-2020, la plupart des Régions ont appréhendé l'élaboration des stratégies de *smart specialisation* (S3) comme un exercice de préparation à une possible reconnaissance législative plus franche de leur compétence en matière

⁸ Ces deux programmes d'investissements universitaires ont été financés dans le cadre des CPER, le premier sur la période 1991-1995, le second sur la période 2000-2006. Tandis que le premier avait pour objectif principal de créer de nouveaux locaux universitaires afin de répondre à l'augmentation du nombre d'étudiants, le second a consisté à réhabiliter les bâtiments et à investir plus directement sur la vie étudiante (bibliothèques, restaurants, résidences universitaires).

⁹ Certaines Régions (dont l'Ile-de-France) ont alors réactualisé leur SRDE en la baptisant dorénavant SRDEI, avec un I pour innovation.

d'innovation¹⁰. L'extension de leurs compétences aux domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche a, quant à lui, trouvé une reconnaissance législative *a minima* avec la Loi de programmation pour la recherche de 2006 (dit Pacte pour la recherche), puis avec la loi Liberté et responsabilités des universités de 2007 (dite loi LRU), qui ont prévu la représentation des collectivités locales au sein des conseils d'administration des universités et de leurs Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES, ex COMUE)¹¹.

Ce phénomène de débordement des compétences a des effets en termes d'instabilité sur l'organisation des services internes des Régions : d'un côté l'affirmation de l'innovation comme catégorie d'action publique régionale tend à autonomiser le champ de la recherche et de l'innovation de celui du développement économique, mais, d'un autre côté, le cadrage légal des compétences des régions au niveau national et la volonté des Régions de prioriser leur action à des fins de positionnement stratégique ou de lisibilité politique les incitent plutôt à confier le soutien à l'innovation à leurs équipes chargées du développement économique.

Le constat général est néanmoins que l'administration interne des Régions reste sous-équipée dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cela apparaît en premier lieu avec la position modeste qu'occupe la recherche et l'innovation dans les budgets régionaux, avec un total de 600 millions d'euros de dépenses pour l'ensemble des régions en 2009, soit 2,2% de leurs budgets, ce qui en fait toutefois le principal poste budgétaire pour ce qui concerne l'action économique.

¹⁰ La perspective d'un « acte III » de la décentralisation prévoyait depuis 2012 de charger les Régions de définir, non plus des SRDE, mais des stratégies régionales de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). Ce scénario a été validé par la loi NOTRe adoptée le 7 août 2015.

¹¹ La loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche a remplacé les PRES par les Communautés d'universités et d'établissements (COMUE).

Budget des régions françaises en 2009

(sources : Ministère de l'intérieur, DGCL, budget primitif des Régions)

Postes	Dépenses (en M€)	Part dans le budget (en %)
Administration générale	2 234	8
Formation professionnelle	5 247	18,9
Enseignement	6 644	23,9
- Lycées publics	5 209	18,8
- Lycées privés	434	1,6
- Enseignement supérieur	389	1,4
Culture, sports et loisirs	989	3,6
Santé et action sociale	166	0,6
Aménagement du territoire	1 409	10,3
- Agglomération et villes	227	5,1
- Espace rural	395	3,8
- Habitat	308	1,4
Environnement	641	2,3
Transports	6 422	23,1
Action économique	2 675	7,8
- Recherche et innovation	600	2,2
- Tourisme	311	1,1
- Agriculture et pêche	363	1,3
- Industrie et artisanat	440	1,6
Assistance sociale	6 705	3,2
Autres	39 621	19
Total	209 048	100

De plus, une part importante des dépenses des Régions dans la recherche et l'innovation tient à la contribution financière que requiert de leur part la mise en œuvre de la politique nationale des pôles de compétitivité. Cette politique, lancée en 2005 par l'État pour financer à l'échelle régionale des dynamiques de *clusters* par le financement de projets de R&D, repose au niveau du budget de l'État sur le Fonds de compétitivité des entreprises (FCE) dont la mobilisation est soumise à des critères d'additionnalité : les collectivités territoriales, et en premier lieu les Régions, doivent donc abonder systématiquement les financements étatiques

pour que les projets portés par les pôles de compétitivité soient éligibles. De plus, le financement des équipes d'animation des pôles de compétitivité repose, souvent, au moins autant sur les collectivités territoriales que sur l'État. Ainsi, sur la période 2005-2008, la contribution totale des collectivités territoriales (dont les Régions) s'élevait à 383 millions d'euros, soit 20 % des financements publics¹².

En termes de ressources humaines et organisationnelles, et dans la mesure où les modalités d'action des Régions dans ces domaines correspondent au cadre des politiques partenariales, lorsque les exécutifs régionaux étoffent leurs capacités d'action, ils le font en dessinant progressivement une forme d'administration régionale de la recherche et de l'innovation « satellitaire », c'est-à-dire par la création et la mise en relation de divers organes spécialisés tels que les instituts régionaux d'urbanisme pour les fonctions de planification et d'étude, et les agences régionales de développement et/ou les agences régionales d'innovation pour les fonctions plus opérationnelles.

Rappelons à ce propos que, dans la situation française, les agences régionales de développement disposent d'un statut associatif indépendant de leur collectivité régionale de rattachement pour exercer généralement deux missions principales : l'accompagnement des entreprises et la promotion à l'international du territoire régional. À la différence de certaines de leurs homologues étrangères, les agences régionales de développement françaises ne remplissent pas de rôle d'opérateur au sens strict du terme, c'est-à-dire au sens où elles disposeraient d'importants moyens publics qui leur seraient délégués pour gérer des actions prévues par la collectivité régionale. Elles assurent essentiellement un rôle d'animation économique, centrée sur la visibilité internationale du territoire, et elles contribuent à la définition des orientations stratégiques économiques de la Région.

Quant aux agences régionales de l'innovation créées ces dernières années par la plupart des Régions dans le cadre des stratégies régionales d'innovation définies pour 2007-2013, elles ont avant tout vocation à permettre l'application de la stratégie commune adoptée par l'État et les Régions en matière de recherche et d'innovation dans le cadre des PO FEDER et des CPER, en rendant visibles aux yeux des entreprises et des acteurs de la recherche

¹² Cf Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les perspectives des pôles de compétitivité*. Rapport d'information n°1930, Alain Claeys, Jean-Pierre Gorges, Pierre Lasbordes, septembre 2009.

publique les différents services et les différentes mesures qui leur sont adressées au niveau régional pour soutenir leurs activités innovantes¹³.

2) Le cas de l'Italie : une régionalisation à dominante politique

La régionalisation « à l'italienne » constitue une entreprise institutionnelle en soi, davantage liée aux évolutions constitutionnelles de l'État qu'à sa simple réforme au sens français et administratif du terme, et par ailleurs relativement indépendante de la question des collectivités locales, notion qui désigne essentiellement en Italie les communes et les provinces.

Bien qu'étant historiquement un État unitaire, l'Italie s'est reconstruite après la Seconde Guerre mondiale en adoptant un modèle de régionalisation constitutionnelle qui la classe aujourd'hui parmi les États régionaux, à mi-chemin entre États unitaires et États fédéraux. Le débat italien sur la régionalisation a néanmoins des racines plus anciennes, que l'on peut faire remonter au Risorgimento et à l'unification du pays sous l'égide du Royaume du Piémont (1849-1870). Si la « *piemontesizzazione* » de l'Italie (Ruffilli, 1971) conçue par Cavour s'est bâtie sur un modèle d'organisation politico-administrative centralisée et uniforme sur l'ensemble du territoire, ses artisans ont dû faire face à des propositions alternatives portées pour l'essentiel par Mazzini, Cattaneo et Minghetti.

Les débats sur la forme de l'État se structuraient alors autour de l'enjeu d'inscrire dans la durée l'union politique de populations jusque-là réparties en plusieurs Royaumes. Pour les uns, l'unité nationale devait être garantie par l'extension à tout le territoire du modèle piémontais d'origine napoléonienne qui privilégiait un axe « parlement national - administration centrale - préfets », plutôt que la reconnaissance d'autonomies régionales qui risquaient d'être investies par les élites des anciens ordres politiques. Les autres voyaient dans cette formule une « alliance monstrueuse du parlement et de la centralisation » (Pavone, 1964, p.127), et proposaient, soit (comme Cattaneo) de fonder l'unité politique sur une confédération d'États italiens ayant chacun leur parlement, en prenant exemple sur la Suisse, soit au moins (comme Minghetti) d'adopter un système décentralisé et d'instituer pour ce

¹³ Voir sur ce point, notamment, Gallié, E. P. (2007). *Attractivité R&D des territoires: Politiques nationales et régionales de recherche et d'innovation en France*, Rapport final, Etude Futuris.

faire des Régions ayant une identité économique et culturelle (plutôt que physique ou naturelle) bien identifiable, permettant ainsi une organisation harmonieuse des différents échelons d'administration territoriale (communes regroupées en *Consorti*, *Consorti* regroupés en *Province*, *Province* regroupées en Régions) s'appuyant sur le rôle moteur de grands pôles urbains. Selon leurs promoteurs, les modèles fédéraux ou décentralisés permettaient l'expression des « forces libres », meilleure voie pour construire une amitié durable entre les diverses populations du pays.

Ce fut finalement le modèle centralisé, hiérarchique et uniformisé qui fut adopté : le Royaume fut divisé en provinces (*Province*), correspondant aux départements français, elles-mêmes subdivisées en arrondissements (*Circondari*), et ultérieurement en cantons (*Mandamenti*)¹⁴. Cette organisation territoriale trouva ses premières limites avec l'émergence de la « question méridionale » et la répression sanglante du brigandage par l'armée nationale à la fin du XIXe siècle : en imposant à l'ensemble du pays les choix de la bourgeoisie centro-septentrionale de favoriser une exportation agricole qui ne pouvait profiter qu'aux régions déjà engagées sur la voie de l'agriculture intensive, l'État favorisa l'irruption de tensions socio-économiques dans le sud du pays, auxquelles il ne sut répondre que par le contrôle politique autoritaire et l'affrontement militaire.

La question régionale dans son acception institutionnelle ne réapparut néanmoins que dans l'entre-deux-guerres, lorsque le Parti populaire relaya dans le débat politique national la position des premiers mouvements régionalistes¹⁵ revendiquant une forme d'autonomie politique, voire une réforme fédérale, justifiée par l'existence de singularités historiques et/ou culturelles (notamment linguistiques). L'avènement du fascisme a coupé court à ces mobilisations durant toute la période du *Ventennio* en interdisant les mouvements et les partis politiques, et en adoptant une organisation administrative et territoriale plus centralisée encore que celle de l'Italie libérale.

Ce n'est donc qu'après la Seconde Guerre mondiale et l'expérience du fascisme que les Régions furent constitutionnellement reconnues : afin de prémunir le pays des dérives autoritaires du pouvoir central, la constitution de 1948 a érigé la Région comme échelon privilégié, doté d'une autonomie statutaire, normative et financière, sans pour autant adopter

¹⁴ Avec un préfet à la tête de chaque Province et un sous-préfet pour chaque Circonscription.

¹⁵ Dans le Sud-Tyrol, dans la Vallée d'Aoste et en Sardaigne.

un système fédéral. Les deux principaux partis politiques de l'époque, la Démocratie chrétienne (DC) et le Parti communiste italien (PCI) ne souhaitaient alors pas faire du Sénat une chambre des Régions en mesure de limiter le pouvoir central, même si elles en étaient la circonscription électorale de base. De plus les Régions envisagées en 1948 disposaient bien d'un pouvoir législatif, mais limité à une liste prédéfinie de domaines, encadré par les principes et les lois définies au niveau national, et soumis au contrôle de l'administration centrale. Mais surtout, la mise en œuvre de cette régionalisation constitutionnelle s'est déroulée de manière heurtée, fortement corrélée à l'évolution du contexte politique national (Baldi, 2006). On peut restituer ce processus en trois grandes étapes.

De 1948 à 1970, afin de ne pas offrir l'opportunité au PCI de conquérir des positions de pouvoir, la DC, qui gouvernait au niveau national, a préféré limiter la régionalisation à la création de quatre, puis cinq régions « à statut spécial »¹⁶, reconnues telles par la présence de minorités linguistiques, d'une identité historique et/ou de leur retard de développement. Cette première phase de régionalisation est à l'origine de l'asymétrie durable dans l'organisation territoriale italienne entre Régions « à statut spécial » et « Régions ordinaires ». Les premières disposent d'un régime d'exception par rapport à la constitution : leurs pouvoirs n'ont pas été prédéfinis par le texte constitutionnel, mais négociés avec les représentants des territoires concernés, cela leur ouvrant un pouvoir législatif plus étendu ainsi qu'une plus ample autonomie financière et administrative.

Sur le plan de la politique économique, alors que la Constitution énonçait des principes d'orientation de l'économie de marché vers des fins sociales, afin de satisfaire aux enjeux de la reconstruction, cette période a surtout été marquée par la nette prédominance de l'orientation libérale des gouvernements Gasperi, et par leur réticence idéologique et pratique à la planification. Mis à part le lancement d'un programme extraordinaire en faveur du Mezzogiorno¹⁷, les années 1950 sont considérées comme « les années d'absence de la programmation » et la domination du développement spontané du « miracle italien » : la gestion financière du Plan Marshall a été uniquement dictée au niveau national par des critères d'économie de marché¹⁸ et, lorsque le ministre du budget Enzo Vanoni a évoqué pour

¹⁶ Val d'Aoste, Trentin-Haut-Adige, Sardaigne et Sicile en 1948, rejointes en 1963 par le Frioul-Vénétie-Julienne.

¹⁷ Avec la création de la *Cassa per il Mezzogiorno* en 1952.

¹⁸ Dont la définition a été confié au système du crédit mobilier.

la première fois la nécessité de recourir à des pratiques de programmation pour résoudre les problèmes persistants du chômage structurel et du sous-développement méridional, il évite de parler explicitement de planification et préfère utiliser le terme de « *schema* »¹⁹.

Au niveau régional en revanche, a commencé à se faire sentir la nécessité de promouvoir des interventions de l'État et de l'ensemble des acteurs publics et privés adaptées au développement économique et social de la région : les Provinces de certaines Régions (en Vénétie et en Ombrie d'abord, en Lombardie et au Piémont dans la foulée) prirent l'initiative de constituer les premiers *Istituti regionali di ricerca* (IRR), afin de mieux connaître leur réalité socio-économique locale. Et, au cours des années 1960, à la faveur de « l'ouverture à gauche » orchestrée par la Démocratie chrétienne pour bâtir de nouvelles coalitions gouvernementales avec le Parti socialiste italien, le ministre du budget Ugo La Malfa du gouvernement Fanfani posa à l'agenda politique national²⁰ le projet de recourir à une méthode de programmation socio-économique aussi bien nationale que régionale.

Très rapidement le ministre créa une Commission nationale pour la programmation et les acteurs locaux ont élaboré dès 1963 (dans les régions du Centre-Nord) des documents de planification régionale identifiant les priorités de leurs territoires : en réponse à cette mobilisation, le gouvernement créa par décret en 1965 des *Comitati regionali per la programmazione economica* (CRPE)²¹, instances de concertation régionale entre l'État, les collectivités locales et les principaux acteurs socio-économiques, chargées d'établir des « plans de développement économique régional ». Ces premières tentatives de programmation économique butèrent néanmoins rapidement sur les difficultés (politiques, administratives et méthodologiques) à coordonner les initiatives nationales et régionales, puis surtout de l'explosion sociale de 1968 et 1969 qui a eu pour effet de relancer le processus de régionalisation et de revoir profondément les stratégies nationale et régionales de programmation.

Ce n'est en effet qu'au tournant des années 1970, en réaction au long « mai rampant », qu'ont été progressivement et partiellement mises en place les quinze « Régions ordinaires »

¹⁹ Le « Piano Vanoni » de 1954 pour la décennie 1955/1964 avait pour titre officiel *Schema decennale per lo sviluppo dell'occupazione e del reddito* (schéma de développement de l'emploi et du revenu).

²⁰ Par sa « note additionnelle » au rapport général sur la situation économique au pays de 1962.

²¹ Comités régionaux pour la programmation économique.

et que le territoire italien a ainsi été entièrement maillé de régions : les Régions ordinaires ont été instituées en 1968, les premières élections régionales ont eu lieu en 1970, et les décrets leurs transférant finances et compétences adoptés en 1972, mais selon une lecture minimaliste de l'institution régionale. Ce n'est finalement qu'en 1977, soit près de trente ans après l'adoption de la constitution, que le régionalisme italien a connu un développement significatif, soit lorsqu'apparurent les premiers signes de la fin de cycle des Trente glorieuses et que se fit sentir la nécessité de développer des politiques sociales avec le développement d'un État providence à l'italienne, ainsi que de traiter plus systématiquement et plus efficacement les grands déséquilibres inter-régionaux et infra-régionaux liés à la modernisation économique du pays. Les compétences régionales prévues par la constitution ont enfin été transférées par l'État (services médico-sociaux, aide scolaire, formation professionnelle, culture, planification territoriale, développement économique) avec une interprétation extensive du rôle des régions en matière de santé, liée à l'institution imminente d'un *Servizio sanitario nazionale* s'organisant au niveau régional.

En matière de politique économique, cette période de la « seconde régionalisation » apparaît également comme celle du renouveau théorique et pratique de l'exercice de la programmation, avec l'adoption d'un nouveau programme économique national et la mise en place du *Piano regionale di sviluppo* (PRS)²². Un document intitulé « Progetto 80 » a été élaboré dès 1969 au niveau national pour dessiner les grandes options à long terme nécessaires à la société italienne. Si ce document innovait du point de vue des objectifs en faisant une priorité de mieux articuler croissance économique, développement social et justice territoriale, il proposait également de recourir à une nouvelle méthode de programmation, celle de la « programmation par projets », associée à de nouveaux moyens de mise en œuvre. Cette nouvelle « administration de la programmation » devait être favorisée par la mise en place d'un nouvel instrument budgétaire, la « programmation budgétaire pluriannuelle du secteur public », et devait se décliner régionalement dans des programmations budgétaires pluriannuelles régionales liées à des PRS. Quasiment toutes les Régions ordinaires se sont rapidement dotées d'un tel PRS, avec l'ambition d'en faire un élément charnière entre la programmation nationale et les actions des collectivités locales présentes sur leur territoire.

²² Plans régionaux de développement.

La création au même moment, par les Régions du Centre et du Nord, de *Finanziarie regionali*²³ inspirées de l'expérience de certaines Régions à statut spécial (en particulier le Frioul-Vénétie julienne), témoigne également de leur volonté de se positionner comme acteurs centraux de l'administration de leur territoire. Ces *Finanziarie regionali* sont des sociétés à actions dont les Régions sont normalement actionnaires minoritaires, et dont la mission consiste moins à prendre des participations dans le capital d'entreprises (à la manière des sociétés financières nationales qui existaient alors, telles que l'IRI) qu'à soutenir financièrement les activités productives (en particulier celles des petites et moyennes entreprises) concourant à la réalisation de la programmation régionale. Il s'agit de ce point de vue d'outils d'administration indirecte du territoire. L'État avait quant à lui pris l'initiative de créer pour les Régions du Mezzogiorno, par le biais de son agence nationale de développement *Sviluppo Italia* (aujourd'hui nommée *Invitalia*), un réseau d'agences régionales de développement.

Mais cette expérience de programmation et d'administration régionale s'est progressivement essoufflée dans la plupart des Régions ordinaires : alors que 11 d'entre elles (sur 15) avaient élaboré un PRS au cours de leur première et de leur seconde législature²⁴, elles n'étaient plus que 9, puis 7, à le faire pour les deux législatures suivantes²⁵. Cela s'explique par le fait que ces expériences de planification régionale sont intervenues à un moment où le rythme de croissance économique nationale est devenu plus instable et davantage conditionné par des facteurs internationaux et des mécanismes de marchés, et où l'État lui-même abandonnait progressivement la volonté de programmer le développement économique, du moins sous une forme globale et à long terme.

Il convient en outre de rappeler que les Régions ordinaires n'ont disposé jusqu'aux années 1990 que de marges de manœuvre fort limitées, puisqu'elles étaient encore placées sous l'étroite dépendance financière de l'État²⁶, que leurs domaines de compétences ont continué d'être très encadrés par la législation nationale, et qu'elles étaient alors totalement privées, à l'inverse des Régions à statut spécial, de pouvoir de contrainte vis-à-vis des collectivités locales (Baldi, id.). Le régionalisme italien, malgré l'activation complète des

²³ Sociétés financières régionales.

²⁴ Sur les périodes 1970-1975 et 1975-1980.

²⁵ Sur les périodes 1980-1985 et 1985-1990.

²⁶ 80% de leur ressources provenaient alors de dotations d'État.

principes constitutionnels de 1948, butait aussi, d'un point de vue institutionnel, sur l'absence de reconsidération des rapports centre-périphérie hérités de la « *piemontesizzazione* ».

La troisième et dernière phase du processus italien de régionalisation correspond précisément à la mise en œuvre concomitante d'une réforme administrative concernant les collectivités territoriales ainsi que les Régions (la loi dite Bassanini de 1997) et d'une réforme constitutionnelle concernant directement l'État et les Régions (la révision constitutionnelle du Titre V de la Constitution adopté en 2001). Ces deux réformes ont été engagées par les gouvernements de centre-gauche du milieu des années 1990 et sont souvent présentées comme ayant enclenché un mouvement de fédéralisation de l'Italie.

Elles apparaissent l'une et l'autre tout d'abord comme une réponse à la crise politique interne ouverte par les affaires *Tangentopoli* ayant entraîné l'effondrement des partis traditionnels et, avec lui, l'émergence sur la scène politique nationale et locale de la Ligue du Nord. En exploitant le discrédit de l'État pour remettre en cause le bien-fondé de la redistribution nationale et pour lui opposer un projet de dissolution de l'Italie par la sécession de la « Padanie », ce nouveau parti a favorisé le développement d'un néo-régionalisme italien, nouvelle forme dominante de promotion de l'autonomie des Régions mobilisant moins (comme auparavant) des motifs culturels, que la prétendue nécessité de défendre des intérêts des régions riches vis-à-vis d'un État qui privilégierait l'intérêt des régions pauvres. Dit autrement, la « question septentrionale » tend depuis les années 1990 à se surimposer à la question méridionale à l'agenda politique national.

Mais la relance de la régionalisation italienne s'explique aussi par des facteurs exogènes, et en particulier par la relance du projet européen depuis les années 1980. Sur le plan national, la perspective de l'Union économique et monétaire offrait aux acteurs politiques nationaux l'opportunité de réinscrire le pays dans un projet politique consensuel auquel l'Italie avait contribué dans les années 1950, en particulier sous l'action de De Gasperi. Quant au plan régional, la politique de cohésion européenne apparaissait autant comme un moyen d'atténuer les écarts socio-économiques entre le Nord et le Sud, que comme un levier pour répondre à la demande d'une plus grande autonomie des Régions, en particulier dans l'Italie du Centre-Nord.

Le premier volet des réformes réside dans les réformes administratives engagées par la loi Bassanini de 1997 et ses décrets d'application qui, en se référant aux principes de

subsidiarité, d'adéquation et de différenciation territoriale, transfèrent aux Régions et aux collectivités locales la quasi-totalité des fonctions administratives auparavant exercées de plein droit par l'État, selon une logique décentralisatrice et différencialiste : l'État transfère ses compétences aux Régions qui les confèrent à leur tour aux collectivités locales, selon leurs propres lois et après vérification que les Provinces et les Communes remplissent les conditions pour les recevoir.

À cela s'ajoute le second volet de réforme que constitue la révision constitutionnelle du Titre V de la Constitution adoptée en 2001, et qui concerne plus directement les Régions. Celle-ci a jeté les bases d'une fédéralisation du système politique italien en inversant le critère de répartition de la fonction législative entre niveau national et régional : dorénavant ce n'est plus l'État, mais les Régions, qui disposent de la compétence législative de base, les domaines de compétences de l'État devant, quant à eux, faire l'objet d'une énumération précise. Trois domaines de compétences sont désormais distingués : celui des compétences exclusives de l'État²⁷, celui des compétences « concurrentes »²⁸, et enfin l'ensemble des autres domaines qui, n'étant pas expressément désignés, sont des compétences exclusives de la Région (notamment le développement économique et l'aménagement du territoire).

Aux deux volets de réformes évoqués s'ajoutent deux évolutions significatives : l'instauration d'un système présidentiel dans le fonctionnement des Régions depuis la mise en place de l'élection directe des Présidents de Régions (désormais nommés *Governatori*), et le développement de l'autonomie financière des Régions avec la création de l'*Imposta regionale sulle attività produttive* (IRAP) qui leur permet de lever un impôt directement lié à la structure productive de leur territoire.

Malgré le caractère radical du processus de régionalisation-fédéralisation engagé en Italie depuis les années 1990, il convient de noter que plusieurs traits distinguent encore l'organisation du pays d'un régime de type fédéral. Tout d'abord, si l'article V de la Constitution qualifie l'Italie de « *Stato delle Autonomie* », le terme d'« autonomie » ne désigne pas exclusivement les Régions, mais aussi les Communes, les Provinces ainsi que les *Città métropolitane*. Ainsi, contrairement à l'architecture bipolaire propre aux systèmes

²⁷ Telles que la politique étrangère, l'immigration, la défense, la monnaie, la justice, l'organisation de l'État et des organismes publics nationaux, etc...

²⁸ Telles que les relations extérieures des Régions, le commerce extérieur, l'éducation, le gouvernement du territoire, ou encore la recherche scientifique et technologique.

fédéraux (ou au cas espagnol), la Constitution italienne se réfère davantage à un modèle d'organisation multipolaire. D'ailleurs, à défaut de Sénat fédéral qui représenterait les Régions, la Commission bicamérale, instaurée pour traiter des questions régionales à l'échelle nationale, réunit aussi bien des représentants des Régions que des représentants des autres niveaux de collectivités. Un autre trait singulier du cas italien réside dans le caractère peu précis du contour des compétences concurrentes et, par conséquent, dans le caractère possiblement problématique de la coordination des interventions de l'État et des Régions dans les matières concernées.

Le domaine de la recherche et de l'innovation fournit un bon exemple de ce type de situations, pour lesquelles l'observation du processus de régionalisation nécessite peut-être encore davantage que dans d'autres d'être attentif, autant à l'aspect législatif qu'à celui des pratiques de programmation régionale et de mise en œuvre d'actions spécifiques. Dès le milieu des années 1980, soit bien avant la réforme constitutionnelle de 2001, certaines régions (le Piémont, la Lombardie, ...) avaient adopté des mesures de soutien à l'innovation (spécifiquement technologique ou non), mais celles-ci s'inscrivaient alors la plupart du temps dans le cadre de lois régionales portant plus largement, et de manière générique, sur le développement économique et/ou le soutien aux entreprises²⁹. Cette situation perdura jusqu'à la fin des années 1990, dans la mesure où la promotion par l'État du soutien aux districts industriels a eu pour effet de maintenir au second plan la question des relations science-industrie : un cadre législatif national a défini en 1991 les critères d'identification des districts industriels, incitant les Régions à s'en saisir pour dresser la liste des districts présents sur leur territoire et pour les reconnaître par le biais de lois régionales (cf. *infra*).

L'innovation technologique en tant que telle n'était alors prise en considération politiquement au niveau régional que dans le cadre de la politique européenne de cohésion, où les Régions intervenaient comme partenaires financiers, notamment à travers leurs sociétés financières, dans la construction et le soutien financier de parcs technologiques et scientifiques ou de *Business Innovation Center* portés au niveau local.

²⁹ Cf. Silvani A., Sirilli G., Tuzi F. (2004), « L'innovazione e la ricerca nelle politiche delle regioni », in Brancati R., *Le Politiche industriali nelle regioni italiane*, Rapporto MET 2003-2004, Roma, Donzelli.

Un tournant significatif s'est néanmoins opéré à la fin des années 1990, à la faveur des réformes de décentralisation-régionalisation de la fin des années 1990 qui ont relancé l'intérêt des Régions italiennes pour les exercices de programmation, voyant dorénavant dans la politique de cohésion européenne une ressource à mobiliser dans cette perspective. Dans le contexte de la mise à l'agenda politique européen de la priorité de soutenir la recherche et l'innovation, les Régions ont rapidement saisi l'opportunité d'élaborer des documents stratégiques régionaux pour la recherche et l'innovation. D'autant plus que la réforme constitutionnelle de 2001 a explicitement identifié « la recherche scientifique et technologique et le soutien à l'innovation dans les secteurs productifs » comme une compétence concurrente de l'État et des Régions.

Certes, cette même réforme constitutionnelle a attribué à l'État la compétence en matière d'enseignement, plaçant de la sorte l'enseignement supérieur et les universités dans le champ des responsabilités exclusives de l'État. Pour autant, le fait que la Constitution ait placé les Régions en position de se saisir de tout domaine non expressément attribué à l'État a conduit l'ensemble des Régions à adopter des lois régionales portant explicitement sur le secteur de la recherche et de l'innovation. L'usage répandu de cette catégorie d'action publique à l'échelle régionale ne l'empêche naturellement pas de recouvrir des réalités différentes selon les régions. Mais, par-delà un cadre formel non dénué de contradictions, c'est davantage un partage informel des compétences qui se dessine depuis une dizaine d'années en Italie en matière de recherche et d'innovation.

La répartition des responsabilités entre État et Régions s'établit différemment en quatre sous-domaines d'action (Bonaccorsi, 2011). La recherche fondamentale, menée principalement par des entités publiques, reste une responsabilité de l'État, confiée principalement au Ministère de l'Éducation, de l'Université et de la Recherche (MIUR) au titre des dépenses d'administration pour le financement des universités et des institutions de recherche. Les Régions peuvent contribuer de leur propre initiative au financement de ces activités, mais sans avoir vocation à soutenir le fonctionnement général des universités et des centres de recherche : elles le font plutôt par le biais de plans pluriannuels de soutien à des projets de recherche dans des domaines considérés comme étant d'intérêt régional.

En matière de recherche industrielle, le partage des responsabilités s'effectue sur le critère du volume des investissements nécessaires : les investissements les plus lourds restent

à la charge de l'Etat³⁰, tandis que les Régions focalisent leurs interventions sur des projets moins coûteux mais plus nombreux, essentiellement portés par les PME, par le biais d'appels à projets généralistes ou portant sur des secteurs spécifiques ou non couverts par la programmation nationale.

Le soutien aux relations science-industrie et au transfert technologique donne lieu à des mesures nombreuses, tant de la part de l'État (par son action en faveur des districts technologiques ou des centres de compétence) que des Régions (par leur action en faveur des parcs scientifiques et technologiques, ou d'autres structures d'incubation et/ou de transfert technologique). C'est dans ce domaine spécifique, correspondant par définition à un espace d'action frontière et difficilement saisissable que les interventions de l'État et des Régions sont les moins coordonnées.

Les responsabilités sont en revanche davantage réparties en ce qui concerne les activités de financement de la recherche et de l'innovation : l'État concentre dans ce domaine ses interventions au bénéfice des régions du Sud, où il cofinance la création de fonds de financement pour de nouvelles entreprises, tandis qu'il laisse les Régions du Centre et du Nord définir leurs propres stratégies et outils en la matière (création de fonds de fonds, constitution de fondations...).

L'émergence de la recherche et de l'innovation comme catégorie d'action publique régionale a eu des effets de restructuration des politiques régionales de développement économique et, plus largement, de la manière dont les Régions sont amenées à envisager la gouvernance territoriale de leur économie. Sur le plan des politiques publiques, les Régions ont été conduites à reconsidérer la place précédemment accordée aux districts industriels dans leurs stratégies de développement économique : à côté des districts industriels se sont ajoutées de nouvelles cibles, et de nouveaux enjeux d'intervention, tels que les « districts technologiques » (dans la terminologie et les nouveaux programmes de l'État), les « pôles d'innovation » (comme dans le Piémont), ou encore les « méta-districts » (comme en Lombardie ou en Vénétie), soit autant de dispositifs servant à soutenir le développement de clusters régionaux en Italie.

³⁰ Investissements programmés dans le cadre des plans pluriannuels du MIUR (PNR) et/ou du Ministère du développement économique (type *Industria 2015*).

Pour élaborer et gérer ces nouvelles politiques d'innovation, les Régions ont transformé leur administration interne³¹, et elles ont souvent renouvelé leur modalité d'administration indirecte du territoire en réorientant les priorités de leurs sociétés financières sur l'innovation technologique, et en participant plus systématiquement qu'auparavant à la création et/ou au capital d'acteurs externes à l'institution (parcs scientifiques et technologiques, fondations privées spécialisées dans la recherche et l'innovation...) – cette deuxième évolution ayant tendance à marginaliser de fait les *Finanziarie regionali*.

Plus largement, en termes de gouvernance économique territoriale, la décennie 2000 a été marquée par l'affirmation de nouveaux enjeux pour la construction des relations des institutions régionales avec leur environnement socio-économique. Le passage de l'ère des districts industriels à celle des districts technologiques (et leurs différentes variantes) illustre avant tout la volonté de la part des pouvoirs publics d'appréhender l'organisation de la vie économique de leur territoire, non plus sur la seule base des activités de leur tissu de PME, mais plus spécifiquement des échanges existants ou à développer entre acteurs de la « triple hélice » : entreprises et PME, acteurs de la recherche publique, *bridging institutions* telles que parcs scientifiques et technologiques ou autres structures d'incubations, sociétés de capital-risque, ...

La montée en puissance de l'intérêt des Régions italiennes pour la recherche et l'innovation est malheureusement difficilement appréciable en termes de financement, dans la mesure où la classification des postes de dépenses retenue par l'*Istituto dei Studi sui Sistemi Regionali Federalie sulle Autonomie* (ISSiRFA) ne regroupe pas dans une même catégorie l'ensemble des dépenses régionales qui y sont consacrées. Celles-ci se retrouvent dispersées entre la catégorie « Industrie et commerce » (qui représentait 2,2 % du total du budget des Régions en 2009, soit 4 647 millions d'euros) et surtout la vaste catégorie « Autres », qui regroupe l'ensemble des frais, fonds globaux et dépenses qui, en raison de leur caractère transversal ne sont pas reliés à un secteur spécifique de politiques publiques, et dans laquelle se retrouvent ainsi les financements liés à la politique de cohésion européenne qui constitue un levier important pour les dépenses régionales en matière de recherche et d'innovation.

³¹ En créant, ou en réorganisant, leurs services chargés de l'industrie ou, plus largement, de l'aide aux activités économiques.

Budget des régions italiennes en 2009

(source : ISSIRFA)

Postes	Dépenses (en M€)	Part dans le budget (en %)
Administration générale	12 520	6
Santé	107 676	51,5
Formation professionnelle	4 890	2,3
Action économique	10 106	4,8
- Agriculture, forêt, chasse, pêche	3 848	1,8
- Industrie, commerce, artisanat	4 647	2,2
- Tourisme	1 611	0,8
Enseignement	4 546	2,2
Assistance sociale	6 705	3,2
Transports	12 302	5,9
Aménagement du territoire	10 680	5,2
- Territoire	7 855	3,8
- Habitat	2 825	1,4
Autres	39 621	19
Total	209 048	100

Le processus de décentralisation-régionalisation du tournant des années 2000 a élaboré de nouvelles ressources institutionnelles et de nouveaux leviers potentiels pour dessiner des systèmes régionaux de gouvernance de l'innovation. Tout d'abord, la réforme Bassanini a institué en 1997, à côté des « autonomies territoriales » (Régions, Provinces, Communes, éventuelles *Citta metropolitane*), une catégorie spécifique d'institutions, les « autonomies fonctionnelles », dont font partie certains acteurs directement concernés par la recherche et l'innovation : en l'occurrence les chambres de commerce et d'industrie et les universités. En désignant de la sorte ces sous-ensembles d'acteurs, le législateur les a institués en représentants légitimes d'intérêts privés (ceux du « système des entreprises » pour les chambres de commerce, ceux de « la communauté des étudiants et des enseignants » pour les universités) et en même temps en interlocuteurs privilégiés pour l'ensemble des pouvoirs publics.

Toutefois, la manière dont décentralisation territoriale et décentralisation fonctionnelle étaient appelées à s'articuler, autrement dit la manière dont étaient appelées à s'organiser les relations entre l'expression de l'intérêt général portée par les autonomies territoriales et les intérêts spécifiques représentés par les autonomies fonctionnelles, est restée assez indéfinie. Si la loi Bassanini a attribué à l'État la compétence exclusive en cette matière, la réforme de 2001 a, quant à elle, induit des dynamiques de recomposition régionale des acteurs fonctionnels, en particulier dans le cas des CCI, ainsi qu'avec les nouvelles fondations bancaires.

Ces dynamiques ont également dû être prises en compte par les pouvoirs régionaux qui ont cherché, plus ou moins franchement, à les intégrer dans les processus d'élaboration et/ou de mise en œuvre de leurs politiques régionales de recherche et d'innovation. CCI, universités ou encore fondations bancaires, dans la mesure où elles bénéficient aujourd'hui d'un statut de représentants légitimes d'intérêts privés et de porteurs d'enjeux spécifiques à l'échelle régionale, sont devenues des interlocuteurs autonomes des institutions régionales, sous la forme de relations bilatérales (dans le cas des accords d'intérêts négociés entre eux et la Région), ou sous forme de relations multilatérales (lorsqu'elles participent à des espaces de concertation régionale pour définir la stratégie et/ou les politiques régionales en matière de recherche et d'innovation).

Après avoir présenté les processus nationaux de régionalisation propre à la France et à l'Italie, il s'agit maintenant de présenter la situation particulière de l'Ile-de-France et de la Lombardie au regard des politiques de recherche et d'innovation.

II - Les politiques régionales de recherche et d'innovation en Ile-de-France et en Lombardie

Étudier la mise en administration régionale de la catégorie de recherche et d'innovation consiste à analyser les usages infra-nationaux du référentiel de l'économie de la connaissance, en focalisant l'attention sur l'activité des institutions régionales. Cela revient à questionner la manière dont les institutions régionales se sont saisies de cette catégorie d'action, qui recouvre des enjeux transversaux, pour se construire une compétence politique. Ce qu'on entend ici par compétence ne se réduit donc pas à un domaine d'intervention constitutionnellement ou légalement attribué à l'institution régionale : cela correspond plus

largement à l'idée d'une capacité d'action spécifique qu'elles se construisent en formulant des problèmes à résoudre, et en organisant de manière adaptée les moyens disponibles pour tâcher de les résoudre. Ce questionnement nous amènera à comparer la manière dont les Régions d'Ile-de-France et de Lombardie se positionnent à l'égard de la catégorie de *cluster* et à interpréter sur cette base la manière dont chacune de ces Régions conçoit sa place et son rôle d'intermédiaire dans la gouvernance multi-niveaux.

1) La construction d'une compétence régionale en matière de recherche et d'innovation

Évoquer les compétences des institutions régionales en matière de recherche et d'innovation ne consiste pas simplement à recenser de manière statique les ressources (normatives, financières, instrumentales, humaines, expertise) dont elles disposent. La compréhension de ces compétences nécessite de restituer le processus dynamique par lesquels les institutions régionales se sont approprié des dossiers et saisi d'enjeux, comment elles ont encadré leur action en se dotant de règles propres, comment elles ont agencé leurs ressources et comment elles se sont dotées d'instruments d'action autonome.

Par ailleurs, il convient de ne pas se représenter ce processus comme un processus de construction *ex nihilo* : ce travail d'appropriation effectué par les institutions régionales est encadré dans des configurations d'action publique spécifiques, des rapports singuliers à l'environnement socio-politique, A ce titre, ce travail de construction de capacité d'action régionale est lié à l'implication de certains acteurs individuels eux-mêmes insérés dans des relations à leur environnement, et qu'il s'agit d'identifier pour comprendre l'orientation et les choix effectués par les institutions régionales.

a) Le cas de l'Ile-de-France : la difficile émergence des politiques propres à la Région

En théorie, la situation dans laquelle se trouve placée la Région Ile-de-France depuis les années 1980, au regard des enjeux de la recherche et de l'innovation, présente les mêmes opportunités que pour l'ensemble des Régions au niveau national (Aust et Crespy, *art.cit.* ; Dupuy, 2004) : qu'il s'agisse des dispositions législatives liées aux réformes de

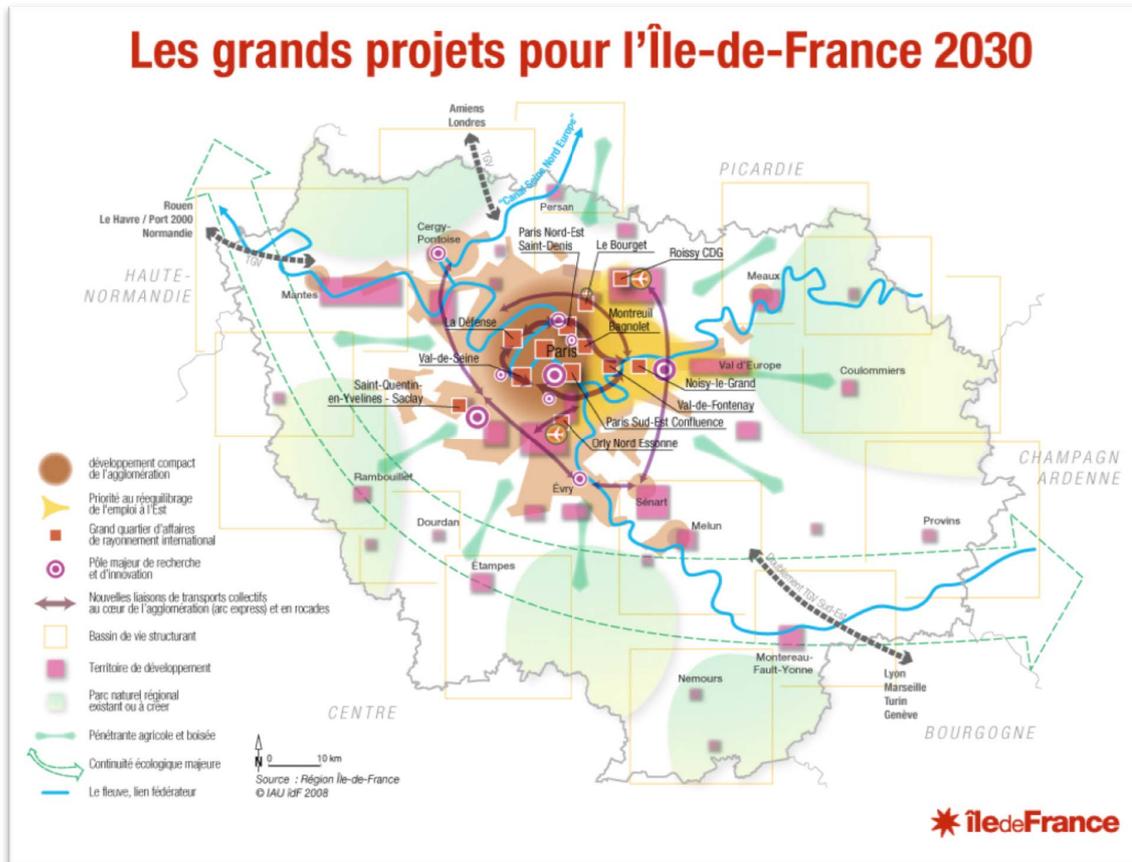
décentralisation ou de l'évolution de l'organisation et du pilotage de la recherche en France, une place tend à se dessiner pour les Régions dans les politiques de recherche et d'innovation. Il apparaît toutefois, en pratique, que la situation propre à l'Ile-de-France a été jusque-là moins favorable à l'émergence d'un pouvoir régional influent dans ce champ d'action, comme dans d'autres.

Cela peut être ramené à au moins trois facteurs qui tiennent à la situation générale de l'institution régionale dans son espace d'action publique. Il s'agit, en premier lieu, du fait que le processus de régionalisation engagé depuis une trentaine d'année n'a en rien altéré l'intérêt porté par l'État pour le développement de l'Ile-de-France, bien au contraire : certes, État et Région interviennent souvent en partenariat dans les domaines de compétence partagée tels que la recherche et l'innovation, mais l'État fait alors figure de partenaire dominant, tant par sa maîtrise de l'agenda des politiques sectorielles de recherche et d'innovation³² que par ses initiatives et ses instruments propres en termes de développement territorial³³.

Ensuite, la structure fragmentée du territoire régional ne facilite pas l'expression d'un leadership politique de la Région. Les disparités socio-économiques d'une part entre l'hypercentre urbain et les franges périurbaines (c'est-à-dire entre la première couronne et la grande couronne), ainsi qu'entre l'Est marqué par son passé industriel et l'Ouest très tertiarisé, tend à placer la Région davantage dans une position d'équilibre que d'affirmation de choix stratégiques. Cette caractéristique du positionnement de la Région à l'égard de la problématique du développement de son territoire apparaît bien dans la représentation cartographique initiale de son nouveau SDRIF (2013-2030), qui articule « développement compact de l'agglomération », « rééquilibrage de l'emploi à l'Est », « territoires de développement » et « continuité écologique ». La gestion de cette structuration socio-spatiale inégalitaire du territoire francilien n'est en outre pas facilitée par la faiblesse des pratiques de coopération entre pouvoirs locaux (maillage tardif en intercommunalités générales, conseils généraux érigés en bastions de partis politiques, ...)

³² De nombreux programmes d'action gouvernementaux dans le domaine de la recherche et de l'innovation bénéficient directement aux acteurs franciliens depuis le milieu des années 2000 : politique des pôles de compétitivité, RTRA, Plan Campus, ainsi que les différents appels à projets lancés dans le cadre des Programmes d'investissement d'avenir (Idex, Labex, IRT, SATT...).

³³ On fait à ce titre particulièrement référence aux opérations d'aménagement engagées depuis 2008 dans le cadre du projet du « Grand Paris » (cf. chapitre suivant).



Le troisième facteur tient quant à lui à l'impuissance financière relative de la Région, dans un territoire concentrant comme le sien une telle richesse et une telle densité de population. Dans un territoire où les dépenses totales (publiques et privées) de R&D représentaient 3,1% du PIB régional en 2010³⁴, et malgré l'effort financier réalisé par la Région depuis 2004 (cf. *infra*) consistant à porté à 5% de son budget les dépenses consacrées à la recherche et à l'innovation, on estime ainsi qu'en Ile-de-France le budget de la Région ne représente même pas 1% du PIB du territoire régional³⁵. Cette faible prédisposition à jouer un rôle de levier financier n'a assurément pas incité la Région à diversifier ses cibles de dépenses, et à sortir de sa compétence de base en matière de développement économique pour investir dans le domaine dans la recherche et de l'innovation.

³⁴ Source : Région Ile-de-France.

³⁵ Le PIB régional de 2008 s'élevait à 553 milliards d'euros, tandis que, par exemple, le budget primitif de la Région pour 2011 était de 5,4 milliards d'euros.

Les difficultés de la Région Ile-de-France à se saisir des enjeux de la recherche et de l'innovation se sont particulièrement illustrées dans la mise en place tardive de son CCRRDT. Structure conçue dès 1982 au niveau national dans le cadre de la loi LOPR, afin de servir d'instrument régional de consultation des acteurs de la recherche et du développement technologique, elle ne deviendra pourtant réalité en Ile-de-France qu'au milieu des années 2000.

Certes, la lente activation de ce dispositif régional n'a pas été propre à l'Ile-de-France, puisque le rapport national d'évaluation des CPER datant de 1988 en dressait un bilan négatif pour l'ensemble des Régions. Mais l'intérêt de la Région Ile-de-France pour ce dispositif a été particulièrement tardif, puisqu'elle n'en a véritablement envisagé la création qu'en 2001, et qu'il lui a fallu finalement deux ans pour le constituer. Le CCRRDT d'Ile-de-France n'a ainsi été créé qu'en 2003, sous le nom CCRRESTI³⁶, mais il n'est vraiment entré en activité qu'après les élections régionales de 2004 et l'adoption, courant 2005, de la politique de recherche et d'innovation de la nouvelle mandature. Cet instrument peine toutefois à trouver sa place au sein de l'institution régionale, ses fonctions et son utilité suscitant l'interrogation des élus régionaux en charge de la recherche et de l'innovation. Vice-président en charge de ces questions jusqu'en 2010, Marc Lipinski observait ainsi en 2011 que, bien qu'au cours de son mandat « le rôle du CCRESTI ait sensiblement évolué, avec de nouveaux membres plus à l'écoute, comprenant mieux les besoins du conseil régional et, par conséquent mieux à même de lui fournir quelques conseils utiles » (Lipinski, 2011, p.28), il n'en reste pas moins pour lui que « la question de sa réactivité face au rythme propre du conseil régional restera néanmoins épineuse et sans solution évidente » (*id.*). Sitôt en place, dès 2010, sa successeure Isabelle This Saint-Jean a d'ailleurs engagé une réforme du CCRESTI en le remplaçant par un Conseil Scientifique Régional (CSR), en réduisant le nombre de ses membres de moitié et en lui conférant un rôle de validation, et donc de légitimation, des orientations politiques de la Région.

Pour autant, la lente et difficile institutionnalisation du CCRRDT n'a pas empêché toute évolution en termes de régionalisation des politiques de recherche et d'innovation en Ile-de-France. Le Conseil régional d'Ile-de-France a en effet posé les germes de sa propre politique en la matière au cours des années 1990, bien que de manière encore très solidaire de son

³⁶ Conseil Consultatif Régional de la Recherche, de l'Enseignement Supérieur, de la Technologie et de l'Innovation.

partenariat avec l'État. C'est ainsi, dans le contexte de préparation du CPER 1993-1998, qu'une première réflexion régionale a été formulée avec le rapport de Thierry Chambolle intitulé « *Proposition pour une politique de recherche et développement technologique en Ile-de-France* ». L'auteur du rapport proposait alors au Conseil régional d'adopter un champ d'intervention très limité : s'appuyant sur un constat d'échec de précédentes interventions de la Région en matière économique, il préconisait de détacher la politique régionale de recherche et d'innovation de tout objectif de retombées économiques, et de concentrer les efforts sur l'appui à la recherche, et plus particulièrement aux infrastructures (équipements et bâtiments).

C'est en cohérence avec cette orientation que la Région a commencé à définir ses propres programmes et outils d'intervention. Il a en premier lieu adopté en 1993 le programme SESAME³⁷, ayant vocation à cofinancer avec les équipes de recherche des équipements qualifiés de « semi-lourds ». La pérennisation de ce dispositif, qui fonctionne depuis sa création sur le mode d'un appel à projet annuel, lui permet d'être aujourd'hui bien connu des équipes de recherche franciliennes. À titre d'exemple, sur la période 2004-2008, 100 projets d'équipements de laboratoires ont ainsi été soutenus par SESAME pour un montant de 41 M€.

Malgré cette volonté initiale de concentrer ses interventions sur le versant recherche, la Région se trouvait associée au Comité régional de pilotage des politiques d'innovation aux côtés des services déconcentrés de l'État et de ses agences. Elle a, de ce fait, été rapidement amenée à définir des dispositifs d'interventions spécifiques sur le versant du développement technologique. Dès 1993 la Région a ainsi adopté différentes aides aux projets innovants des entreprises, tels que le dispositif PCT³⁸, ayant pour but de permettre aux PME de bénéficier d'un conseil personnalisé pour répondre à un problème technologique particulier, et le dispositif ARITT³⁹, qui accorde des aides financières aux entreprises engagées dans une collaboration avec un centre de recherche ou de technologie.

La première mandature de Jean-Paul Huchon à la présidence du Conseil régional, de 1998 à 2004, n'a pas donné lieu à l'expression d'une volonté politique particulière de

³⁷ Soutien aux Équipes Scientifiques pour l'Acquisition de Moyens Expérimentaux

³⁸ Pré-Conseil Technologique.

³⁹ Aide Régionale à l'Innovation et au Transfert Technologique.

positionner la Région dans le domaine de la recherche et l'innovation. Mise à part l'intention déjà évoquée de conformer le dispositif institutionnel de la Région à la loi LOPR de 1982, en créant le CCRRESTI, les interventions régionales ont avant tout continué de s'étoffer sur un mode silencieux et administratif.

Cela apparaît en premier lieu en ce qui concerne les engagements financiers inscrits au CPER 2000-2006 en matière d'investissements dans le bâtiment universitaire, tel que le soutien conséquent apporté par la Région à l'implantation à Saint-Denis de la MSH Paris Nord⁴⁰. Mais la Région a également entrepris de repositionner ses interventions sur le versant du développement économique et de l'innovation : elle s'est ainsi dotée en 2000 d'une agence régionale de développement, l'ARD⁴¹, et a contribué à créer en 1998, avec la Caisse des dépôts et consignations, un fonds de capital-risque pour les entreprises innovantes⁴². Il convient également de relever que durant cette même période, la Région a été amenée à jouer un rôle moins gestionnaire et plus politique dans le cadre de la mobilisation que les équipes franciliennes du CNRS et du CEA ont conduit pour obtenir la localisation sur le plateau de Saclay du grand équipement scientifique qu'est le synchrotron SOLEIL.

Mais ce n'est finalement qu'à l'occasion de l'élection régionale de 2004 que le domaine de la recherche et de l'innovation a fait l'objet d'une reconsidération politique significative de la part de l'institution régionale. Le contexte y était particulièrement favorable en raison de l'adoption depuis 2000, au niveau européen, de la stratégie de Lisbonne, mais aussi compte tenu de plusieurs réformes engagées depuis 2002, au niveau national, par le gouvernement Raffarin. Ce gouvernement avait en effet annoncé une réforme de l'action publique territoriale reposant en premier lieu sur un « acte II » de la décentralisation censé transférer davantage de pouvoir aux régions, en particulier en matière de développement économique. Il avait engagé, corrélativement, une réflexion portant sur une réforme des politiques territoriales de l'État, dans l'idée de repositionner l'État dans un rôle d'incitation et d'encadrement de stratégies de compétitivité et d'attractivité portées par les collectivités territoriales (Demazière, 2006). Par ailleurs, dans le champ sectoriel des politiques scientifiques et technologiques, le

⁴⁰ Le projet initial de Maison des sciences de l'homme Paris Nord était en effet soutenu par un engagement initial de la Région de 3 M€. Cet engagement se justifiait en particulier par le fait que le projet de la MSH PN intégrait dès son origine la création d'une plateforme technologique pour les arts, les sciences et la technique (plateforme AST).

⁴¹ Agence Régionale de Développement.

⁴² Le fonds de capital-risque CapDécisif.

gouvernement avait engagé un vaste projet de réforme du système national de pilotage de la recherche et de l'innovation, en cohérence avec le référentiel de l'économie de la connaissance (Paradeise, 2006).

Dans ce contexte, les partenaires politiques de Jean-Paul Huchon pour sa réélection à un deuxième mandat ont décidé de faire de la recherche et de l'innovation un axe prioritaire de leur programme électoral et des futures actions de la Région. La réflexion engagée sur ce thème a rapidement abouti à un accord portant sur l'objectif de consacrer 5% du budget de la Région à la recherche. Cela correspondait à plus que doubler l'engagement financier existant dans ce domaine (qui ne représentait jusque-là qu'à peine plus de 2% du budget régional), et à s'aligner sur les pratiques d'autres Régions, telle que Rhône-Alpes. Ce faisant, il s'agissait aussi pour la Région Ile-de-France de satisfaire les attentes de certains chercheurs franciliens qui se plaignaient d'être moins bien traités par leur Conseil régional que leurs collègues d'autres régions.

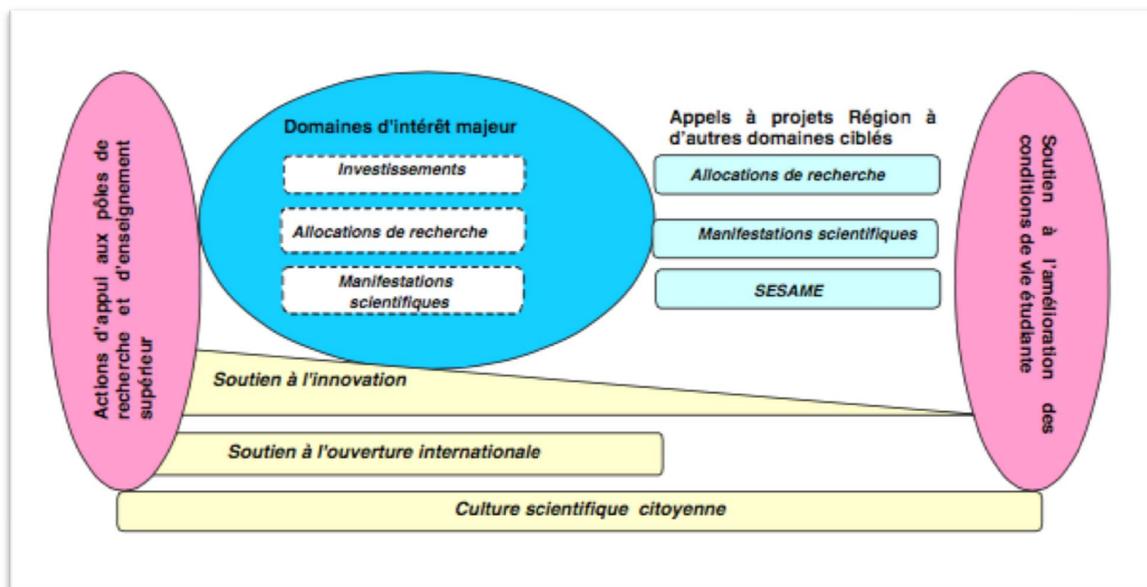
Une fois réélu, Jean-Paul Huchon a confié la charge de mettre en œuvre cette orientation politique à Marc Lipinski, chercheur au CNRS nouvellement élu conseiller régional sur la liste des Verts. Nommé vice-président en charge de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, ce dernier a rapidement entrepris de donner du contenu à l'objectif quantitatif des 5%. Il prépara, à ce titre, un « rapport de cadrage 2005-2010 » ayant vocation à définir « une stratégie régionale lisible et structurante » dans ses domaines d'intervention⁴³.

La lisibilité de la nouvelle politique régionale était alors principalement recherchée par l'affirmation d'une autonomie de la Région à l'égard des politiques menées par l'État. Cela consistait à doter la Région de ses propres instruments d'action publique dans le domaine de la recherche (en particulier les DIM, pour Domaines d'Intérêt Majeur) mais aussi de se démarquer de l'État en portant une conception différente du rôle des pouvoirs publics (en l'occurrence en liant leurs interventions aux priorités environnementales), en revendiquant une spécificité du rôle des régions en matière d'appui à innovation (consistant à soutenir prioritairement les PME, et non les grands groupes) et de développement du dialogue science/société civile (avec la mise en place du programme PICRI).

⁴³ Cf. Conseil régional d'Ile-de-France (2005), Enseignement supérieur, recherche et Innovation. Rapport de cadrage 2005-2010.

Représentation de l'ensemble des dispositifs de la Région Ile-de-France pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation

source : Région Ile-de-France, 2005

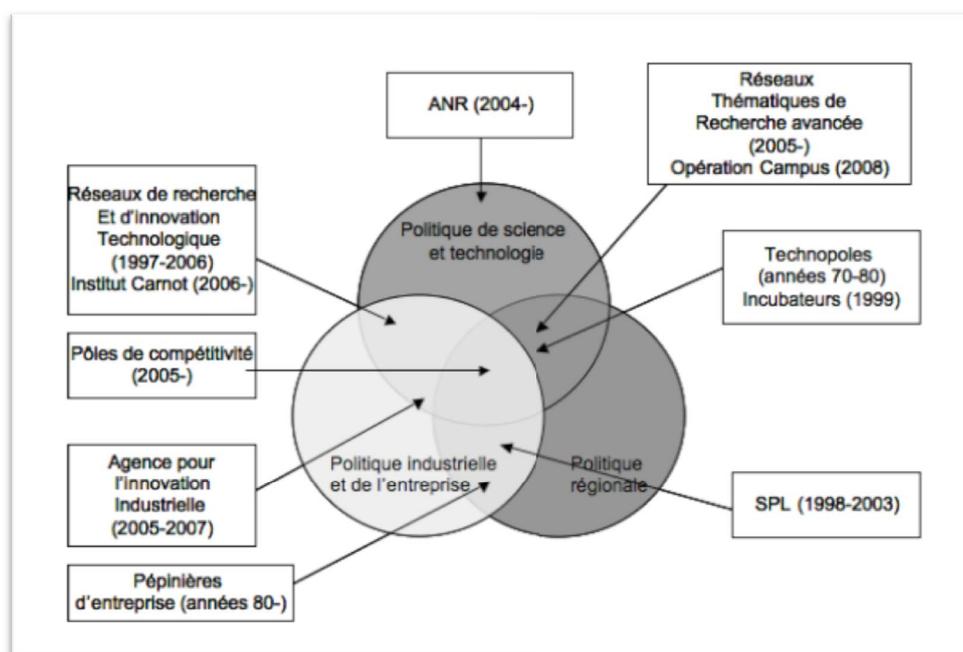


Quant au caractère « structurant » de la politique régionale, il correspondait aux choix de la Région de cibler son action sur des « réseaux régionaux » et « coopératifs », plutôt que sur des acteurs ou des équipes prises individuellement, que ce soit dans le champ de la recherche (avec les DIM ou les PRES) ou dans le champ de l'innovation (avec les pôles de compétitivité). L'objectif recherché était ainsi de soutenir l'attractivité, la cohésion et l'ouverture des acteurs franciliens en leur permettant d'accéder à d'autres financements, nationaux ou internationaux.

Ce nouveau dessein régional a néanmoins été confronté à des conditions particulières de mise en œuvre, vécues comme perturbatrices par la Région. La période 2005-2007 a en effet été marquée par une refonte intense de l'architecture de la politique nationale de recherche et d'innovation, liée non seulement à la création de nouvelles agences nationales telles que l'ANR, l'AERES ou l'AIL, mais aussi à la multiplication de nouveaux dispositifs de coopération entre acteurs universitaires et industriels, tels que les RTRA, les Instituts Carnot et les pôles de compétitivité.

Renouveau des dispositifs de l'État en matière de recherche et d'innovation de 2004 à 2008

(source : Fen Chong, 2009)



La situation est même devenue ouvertement conflictuelle entre l'État et la Région, durant la présidence Sarkozy, et en particulier de 2007 à 2010. Sur le plan de l'action territoriale, le gouvernement a remis en cause la conception du développement régional formalisée par la Région dans le SDRIF, et lui a opposé sa propre vision en engageant ses opérations d'aménagement pour le Grand Paris⁴⁴. En plus de se doter d'un éphémère secrétariat d'État au développement de la région capitale, l'État s'est doté de nouveaux instruments d'action en créant la Société du Grand Paris et en signant des Contrats de développement territorial (CDT) avec les communes et les intercommunalités de la région. Il prenait en outre explicitement position en termes de stratégie régionale de développement de la recherche et de l'innovation, en érigeant comme priorité nationale l'aménagement d'un campus d'excellence sur le plateau de Saclay. Dans le même temps, dans le cadre du Grand

⁴⁴ Nous reviendrons plus en détail sur la confrontation entre ces deux visions du développement de la région Ile-de-France et/ou de la métropole parisienne dans le chapitre suivant.

emprunt et en créant le Conseil général à l'investissement (CGI), l'État sollicitait à nouveau l'ensemble des acteurs de la recherche et de l'innovation par le biais de son Programme d'investissement d'avenir (PIA). Il déployait ainsi de nouveaux instruments d'action publique visant à renouveler les cadres de coopération entre acteurs scientifiques et acteurs industriels dans une logique de regroupement finalisée sur l'excellence (Idex, Labex, IRT...).

Dans ce contexte très changeant de l'environnement institutionnel, la ligne politique du Conseil régional s'est, quant à elle, distinguée par sa stabilité. Il convient à cet égard de noter la continuité de l'orientation des interventions et des instruments de la Région en matière de recherche et d'innovation, avant et après les élections régionales de 2010. Certes, ces élections ont porté Jean-Paul Huchon pour un troisième mandat consécutif à la tête de l'exécutif régional, mais celui-ci en a tout de même profité pour redistribuer les responsabilités politiques dans le domaine de la recherche et l'innovation : à l'attribution de l'ensemble de ces dossiers à un même vice-président, Marc Lipinski sur la période 2004-2010, a été préférée une répartition de ces dossiers en deux vice-présidences, l'une en charge de la recherche et à l'enseignement supérieur, confiée à Isabelle This Saint-Jean, et l'autre en charge du développement économique et de l'innovation à Jean-Paul Planchou.

En nommant vice-présidente de la Région l'ancienne porte-parole d'un mouvement de mobilisation contre la réforme nationale des universités⁴⁵, Jean-Paul Huchon confirmait son intention de politiser l'action régionale dans le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche, comme cela avait engagé avec Marc Lipinski. Le nouveau rapport cadre porté par Isabelle This Saint-Jean pour la période 2011-2016⁴⁶ s'inscrit pleinement dans le prolongement de la période antérieure, consistant à positionner la Région comme un acteur autonome disposant de ses propres instruments de politique de recherche. Les mêmes principes et mêmes outils ont en effet été maintenus, moyennant quelques inflexions (suppression/création DIM, PRES).

La continuité, bien que plus administrative et plus silencieuse, n'en est pas moins réelle en ce qui concerne le versant innovation de la politique régionale. Alors que la priorité affichée durant la vice-présidence de Marc Lipinski avait été de positionner la Région sur les

⁴⁵ En l'occurrence le mouvement « Sauvons les universités » qui s'est constitué en protestation à la loi LRU de 2008.

⁴⁶ Conseil régional d'Ile-de-France (2011), *Politique régionale en faveur de l'enseignement supérieure et de la recherche : délibération cadre 2011-2016*.

questions de recherche en se démarquant des orientations de l'État, la Région a été conduite à agir en constante collaboration avec l'État, qu'il s'agisse de ses services centraux, de ses services déconcentrés ou de ses agences (en particulier Oséo/BPI), en ce qui concerne le soutien à l'innovation.

Cela tient, d'une part à l'importance de la mobilisation des acteurs locaux dans le cadre de la politique des pôles de compétitivité engagée en 2005 par l'État, mais aussi, d'autre part, aux ressources financières conséquentes contractées entre l'Europe, l'État et la Région dans le cadre du FEDER 2007-2013. Une réflexion de la Région avait été initiée dans le cadre du SRDE 2005 pour redéfinir les aides régionales en matière d'appui au développement de la R&D, d'accès des porteurs de projets aux services d'incubation d'entreprises, ou encore au financement l'innovation. Et le rapport cadre adopté en 2005 prévoyait, dans le prolongement, de réformer les dispositifs de soutien à l'innovation propres à la Région. Ces réformes, qui seront détaillées dans les sous-parties suivantes, n'ont commencé à se mettre en œuvre qu'à partir de 2008, mais les orientations définies n'ont pas alors été remises en cause, qu'elles concernent le financement de l'innovation en partenariat avec Oséo/BPI ou la recherche d'une action structurante de la Région dans le soutien à l'incubation.

b) Le cas de la Lombardie : la recherche et l'innovation dans le « modèle lombard » d'action publique

La Lombardie se trouve dans une situation similaire aux autres régions italiennes par rapport aux évolutions de leur environnement institutionnel : le processus italien de régionalisation, ainsi que l'orientation des politiques européennes, en particulier la place donnée aux enjeux de la recherche et de l'innovation dans l'utilisation des fonds structurels, donne des marges de manœuvre supplémentaires aux Régions italiennes pour intervenir dans ce domaine. La plus grande capacité de la Lombardie à tirer parti de ces évolutions la distingue néanmoins de ces homologues italiennes. La richesse économique et la densité sociale de son territoire ne sont déjà pas pour la desservir. Mais il convient également de prendre en compte d'autres facteurs liés davantage à la dynamique institutionnelle et politique régionale propre à cette région.

Parmi ces facteurs figure en premier lieu une volonté collective, repérable avant même la véritable naissance des Régions à statut ordinaire dans les années 1970, d'être, et

d'apparaître, à l'avant-garde en termes d'innovation institutionnelle et politique. On illustrera ici cette caractéristique lombarde par la remarquable constance du souci apporté à la réflexion stratégique et à l'institutionnalisation d'une expertise en matière de programmation régionale et économique.

La construction plus spécifique de la compétence régionale en matière de recherche et d'innovation s'inscrit dans la continuité et la cohérence de cette culture politique et institutionnelle locale, puisque l'institution régionale a fait preuve d'anticipation et de réactivité dès les années 1980 pour se doter de lois régionales dans ce domaine d'intervention.

Il convient néanmoins de prendre la mesure de l'orientation politique régionale propre à la Lombardie, depuis le milieu des années 1990, avec l'arrivée et l'installation durable de Roberto Formigoni à la présidence de la Région (à ce poste sans discontinuer de 1995 à 2012, soit près de 20 ans), pour comprendre la manière dont s'est progressivement structurée l'action de la Région Lombardie en matière de recherche et d'innovation : si elle exprime bien une conception plus fédéraliste de la régionalisation, et une volonté accrue d'autonomie du pouvoir régional à l'égard de l'État, elle n'est véritablement intelligible qu'en référence à l'élaboration d'un « modèle lombard » d'action publique.

La dynamique de construction de la capacité d'action régionale de la Lombardie remonte avant même la création de l'institution régionale. Cette phase de « régionalisation sans région » s'est traduite par la création dans les années 1950 en Lombardie d'un des quatre premiers *Istituti Regionali di Ricerca* (IRR, cf. *supra*), qui étaient alors des forums de réflexion constitués par les Provinces d'une même région. Les IRR n'étaient pas destinés à porter des initiatives en termes de programmation et de politiques publiques, mais ils ont permis de conduire de premières études et de premières expériences de recherche sur le thème du développement régional.

Au début des années 1960, en lien avec la volonté nationale de formaliser la pratique de la programmation régionale et économique, la Lombardie a pu faire ainsi l'objet d'une première réflexion programmatique⁴⁷. Mais cette réflexion n'a pas consisté à élaborer un plan régional en tant que tel⁴⁸, ni à adopter une focale d'étude régionale permettant de définir des

⁴⁷ Voir sur ce point Bramanti, 2008.

⁴⁸ Comme ce fut le cas en Vénétie ou dans le Piémont.

axes d'articulation entre la programmation nationale et la programmation régionale⁴⁹, ni même à poser comme fondement de l'action régionale le développement des pratiques de coopération intercommunale⁵⁰ : en raison de la présence sur son territoire de Milan, la ville par excellence du « miracle italien » alors en cours, la démarche adoptée en Lombardie s'est concentrée sur une réflexion portant sur les enjeux associés au développement de l'« aire métropolitaine ». La focale régionale n'a tout juste commencé à trouver sa place en Lombardie qu'à partir de la fin des années 1960, en lien avec l'institutionnalisation par l'État de la programmation régionale. Mais les acteurs régionaux n'avaient alors pas encore élaboré de programmation régionale globale, en préférant réaliser une pluralité d'études sur différentes problématiques du développement régional.

La structuration des premiers instruments stratégiques proprement régionaux ne s'est manifestée en Lombardie qu'au début des années 1970, dans le contexte de la création des Régions à statut ordinaire, mais aussi dans celui de la promotion par l'État d'un modèle de programmation moins contraignant que les pratiques habituelles. Le cadre de référence stratégique national nommé « progetto 80 », préconisait en effet le recours à une méthode de « programmation par projet » davantage adaptée aux nouvelles formes d'organisation et d'aspirations sociales exprimées depuis mai 68. La décentralisation régionale du pouvoir faisait alors partie intégrante de cette nouvelle conception de l'action publique. Afin de rendre opérationnelles les nouvelles Régions, l'État avait prévu que se structurent au niveau régional des acteurs financiers en mesure de soutenir la réalisation des projets d'intérêt général. Les sociétés financières régionales, « bras armés financiers des régions » ont ainsi vu le jour au cours des années 1970.

La Lombardie a été l'une des premières régions italiennes, en 1971, à disposer de la sienne. La société FinLombarda a été créée sur l'initiative de trois institutions bancaires : la *Cassa di risparmio delle provincie lombarde* (CARIPLO)⁵¹, la Banque commerciale italienne et la Banque nationale du travail. La gestion de FinLombarda a alors été formalisée conformément à la règle nationale qui prévoyait que le capital des sociétés financières régionales soit majoritairement contrôlé par des institutions publiques. Cela dit, le contrôle

⁴⁹ Comme en Toscane.

⁵⁰ Comme en Émilie-Romagne .

⁵¹ Union des caisses d'épargnes des provinces de Lombardie.

public à 51% du capital de FinLombarda n'était pas alors du seul fait de l'institution régionale, mais du cumul des positions de la Région, des Provinces et des Communes. Du reste, une des caractéristiques de FinLombarda par rapport à ses homologues régionales a été d'inscrire au premier rang de ses missions l'aide aux collectivités locales, en l'occurrence les Provinces et les Communes, pour la construction de moyens de transports en périphérie de l'« aire métropolitaine » de Milan.

Notons néanmoins que la première moitié des années 1970 a également été, en Lombardie, le moment de transformation, en 1974, de son IRR en *Istituto regionale di ricerca della lombardia* (IReR). Quelques années après sa propre création, et après la création d'une société financière dont le périmètre spatial d'intervention correspondait à son territoire de gestion, la Région Lombardie disposait ainsi de son propre centre d'expertise puisque l'IReR était dorénavant défini comme l'organisme d'étude et de recherche de l'institution régionale, avec pour mission de mettre à disposition des services de la Région la connaissance des processus institutionnels, spatiaux, économiques et sociaux, nécessaire à l'élaboration de ses documents de programmation et à la définition de ses politiques publiques.

Ce n'est pourtant qu'à la fin des années 1970 que toutes les conditions ont été réunies pour que la focale régionale s'installe en Lombardie comme focale de référence pour la réalisation d'études et de réflexions à caractère stratégique. Il a fallu attendre pour cela l'institutionnalisation par l'État des *Programmi regionali di sviluppo* (PRS) pour que la Région soit considérée comme un système global, simultanément économique, social et territorial. La Lombardie a alors fait partie de la majorité des Régions qui ont rapidement adopté cet outil de programmation avec l'État (11 régions à statut ordinaire sur 15). Mais elle a surtout fait partie des rares régions qui l'ont adopté durablement, puisqu'elle faisait partie des 7 régions à l'utiliser encore à la fin des années 1980.

Un phénomène similaire d'essoufflement sur l'ensemble des Régions, mais de maintien de la dynamique régionale en Lombardie, se constate dans les années 1980 à propos des IRR : tandis que le renforcement institutionnel des Régions a paradoxalement fragilisé les IRR dans la plupart des cas, en crispant les relations de l'institution régionale avec les pouvoirs locaux ainsi qu'avec les organisations intermédiaires telles que les CCI, l'IReR faisait partie des trois seules IRR opérationnels dès la fin des années 1970.

Ainsi, alors que Trigilia (1989) observait dans les années 1980 que les organisations intermédiaires préféraient développer des partenariats avec les pouvoirs locaux plutôt qu'avec les institutions régionales, la Région Lombardie est parvenue à stabiliser ses capacités d'expertise tant stratégiques (avec l'IReR) qu'opérationnelles (avec FinLombarda). Notons, à ce titre, qu'à la fin des années 1970 la Région Lombardie s'est dotée, en partenariat avec des organisations économiques intermédiaires (CCI et associations professionnelles), d'une agence dédiée au développement technologique des PME. Cette agence, CESTEC⁵², de même que l'IReR⁵³ et FinLombarda existent encore aujourd'hui.

La reconstitution du processus institutionnel régional en Lombardie permet ainsi de rendre compte de l'existence actuelle de capacités, de ressources et d'instruments génériques de la Région en matière de développement économique et territorial. Mais quel usage est-il fait de cette capacité au regard des enjeux de la recherche et de l'innovation depuis le début des années 2000 ? Il est nécessaire pour en rendre compte de prendre en considération l'orientation politique donnée à l'institution régionale à partir du milieu des années 1990.

La Région Lombardie a fait l'objet d'une remarquable stabilité politique liée à l'exercice des fonctions de président de Région par Roberto Formigoni de 1995 à 2012. Cet ancien député européen de centre droit était prédisposé, dès sa prise de fonction, à voir dans l'Europe un ensemble de ressources symboliques (attachées au thème de l'« Europe des régions ») et financières (réunies dans les fonds structurels européens) pour positionner la Région comme un acteur fort dans le contexte des réformes institutionnelles italiennes de l'après *Mani pulite*. Dans l'intention d'incarner une nouvelle manière de faire de la politique, liée à des exigences de transparence et d'efficacité, Roberto Formigoni a conjointement investi les thèmes de la réforme institutionnelle, des pratiques de gestion et de programmation de l'action publique.

Avec la présidentialisation du pouvoir régional, il a notamment transformé le PRS d'un simple document de programmation stratégique en véritable « programma del Presidente » (Bramanti, art.cit., p.160), calqué sur le calendrier politique régional, et chargé de refléter la capacité de son président à concrétiser et à réaliser ses ambitions. En plus de servir de cadre de référence stratégique définissant les grandes orientations du développement régional, le

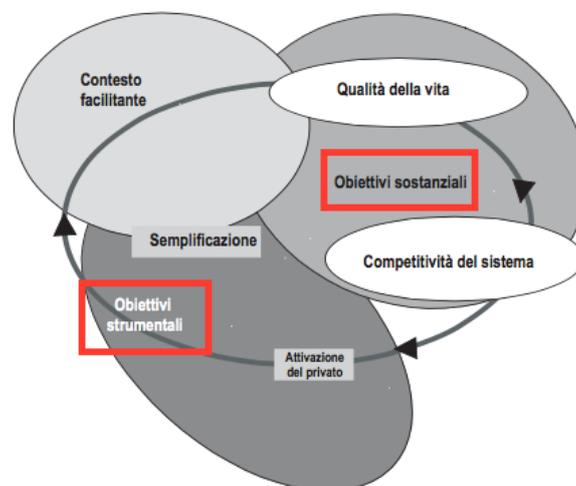
⁵² Signifiant *Centro per lo Sviluppo Tecnologico, l'Energia e la Competitivita*.

⁵³ L'IReR a été rebaptisé *Éupolis Lombardia* en 2011.

PRS a ainsi été érigé en support de mobilisation et de diffusion d'une culture du résultat. Il a dès lors vocation à définir l'action régionale, tant dans sa dimension substantielle que dans sa dimension procédurale.

Le PRS de la Lombardie, entre dimensions substantielle et procédurale

(source : Bramanti, 2008)



Sur le plan substantiel, le PRS structure l'action publique régionale en traitant de manière transversale des macro-aires de programmation déclinées en grands projets stratégiques tandis que, sur le plan procédural, il s'attache à organiser l'activation des ressources exogènes (européennes et nationales) comme endogènes (sociales et économique) disponibles et utiles pour réaliser ces projets.

Cette reconsidération du PRS s'est traduite dans une mise à contribution renouvelée de l'IRER. Cet organe régional s'est certes vu confirmé dans son rôle d'expertise, de réalisation d'études permettant d'identifier des problèmes émergents et d'aider le pouvoir régional à structurer ses interventions. Néanmoins, ses activités ont progressivement accordé plus de place aux travaux d'évaluation des actions régionales ainsi qu'aux études comparatives permettant d'identifier de bonnes pratiques nationales ou internationales. En outre, plus singulièrement, en lien avec l'orientation politique et institutionnelle de la Région, les travaux

de l'IReR se sont trouvés à prendre régulièrement pour objet, non seulement les pratiques de programmation régionale mais, plus largement, celles de la gouvernance. L'IReR consacre ainsi une part non négligeable de ses travaux à réfléchir à l'évolution de l'institution régionale elle-même et à consacrer comme objet d'étude spécifique le « modèle lombard » promu par le président Formigoni, traité dans les PRS successifs et mis en exergue dans la réforme du Statut de la Région engagée après la réforme constitutionnelle de 2001.

Ce « modèle lombard » définit l'horizon d'une pratique de l'action publique fondée sur la valorisation de quatre idées phares : le fédéralisme, la subsidiarité, la gouvernance et la réforme organisationnelle (Bramanti, art. cit.). Le fédéralisme correspond à un activisme institutionnel finalisé sur l'obtention de nouveaux transferts de compétences et de ressources de l'État aux Régions et à leur appropriation systématique par l'institution régionale. La subsidiarité recouvre quant à elle, dans le contexte lombard, non seulement la définition donnée à ce terme par les institutions européennes, qui correspond à une subsidiarité verticale, c'est-à-dire à un mode de répartition des rôles entre différents niveaux de gouvernement, mais aussi le sens plus original de subsidiarité horizontale, entendue comme un mode de répartition des rôles entre les institutions gouvernementales et les individus et groupes non gouvernementaux.

Cette conception de la subsidiarité constitue le trait le plus caractéristique du modèle d'action publique lombard, inscrit au titre 3 du Statut de la Région, énonçant qu'elle « reconnaît et promeut l'autonomie locale et fonctionnelle et tire son action législative et administrative du principe de subsidiarité »⁵⁴. Par-delà son acception institutionnelle et politique, le principe de subsidiarité prend souvent des connotations plus anthropologiques consistant à valoriser l'autonomie d'initiative des personnes, à titre individuel ou en groupe, qu'il s'agisse de familles, d'associations ou encore d'institutions religieuses. Il fait figure de fondement constant et régulier de l'action publique régionale depuis 1995, tout à la fois réservoir de sens et de légitimation des choix faits par l'institution régionale en matière de gouvernance et de réforme organisationnelle.

⁵⁴ Notons que cette conception de la subsidiarité fait l'objet d'une ample littérature pouvant associer la Région, notamment par le biais de l'IReR, et des associations telles que la *Fondazione per la sussidiarietà*, comme l'illustre l'ouvrage Brugnoli A. et Vittadini G. (2008), *La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy*, Milano, Guerini e associati.

Qu'en est-il de l'application de ce « modèle lombard » dans le domaine des politiques de recherche et d'innovation ? L'option fédéraliste consistant à affirmer l'autonomie régionale s'observe bien dans ce domaine d'action publique, et cela avant même 1995, puisque une première loi régionale sur l'innovation a été adoptée en 1985, alors même que l'État n'avait encore transféré aucune compétence en la matière. Puis, quelques années plus tard, en 1993, la Région Lombardie s'est rapidement saisie de l'opportunité ouverte par la loi nationale sur les districts industriels de 1991 pour la transposer en loi régionale⁵⁵. Le thème de l'innovation faisait ainsi l'objet de premiers traitements politiques et administratifs régionaux, mais il s'agissait alors uniquement de soutenir le transfert technologique à destination des PME. Le processus de construction d'une compétence proprement régionale dans ce domaine d'action a été logiquement poursuivi après 1995. Quelques initiatives de l'État ont alors donné de nouvelles occasions au pouvoir régional de marquer sa singularité à l'échelle nationale. Cela a été tout d'abord le cas avec l'adoption d'une nouvelle loi nationale sur les districts industriels, en 1999, suite à laquelle la Région Lombardie a opéré un « changement de route » (« *cambio di rotta* ») à l'égard des « vieux » districts industriels, en structurant dorénavant son action en faveur de l'innovation par l'identification de « méta-districts »⁵⁶. Et cela fut à nouveau le cas au début des années 2000 : alors que le MIUR portait un programme destiné à soutenir des « districts technologiques » à l'échelle régionale, la Lombardie a, quant à elle, identifié ses propres « clusters technologiques », sur la base desquels elle a ensuite sollicité des cofinancements du MIUR. L'identification de ces « clusters technologiques » a correspondu à la première mobilisation significative de l'IRER sur les enjeux de la recherche et de l'innovation, au travers de l'étude intitulée *Ricerca Innovazione e Sviluppo Economico* (RISE)⁵⁷.

Mais la Région Lombardie a véritablement entrepris d'appréhender de manière globale et systématique la recherche et l'innovation, en tant que catégorie d'action publique à part entière, à partir de 2004 : alors que dans le cadre du FEDER 1994-1999 la Région avait cofinancé dans le cadre du programme RITTS la réalisation de deux stratégies d'innovation à l'échelle infrarégionale, l'une pour le périmètre de la province de Milan, l'autre sur la partie Est de la Province, l'IRER a sollicité le Programme Régional d'Actions Innovantes (PRAI) du

⁵⁵ La politique régionale de soutien aux districts industriels sera présentée *infra*.

⁵⁶ La politique régionale de soutien aux méta-districts sera également présentée *infra*.

⁵⁷ L'IRER a conduit cette étude en 2002 en partenariat avec la Fondation CARIPLO.

FEDER 2000-2006 afin de doter la Région de sa propre stratégie régionale d'innovation. Ce projet de l'IReR (baptisé Minerva) a ainsi abouti à la rédaction en 2004 du premier *Documento strategico per la ricerca e l'innovazione*⁵⁸.

Cette stratégie régionale d'innovation (SRI) de 2004 recommandait en premier lieu à la Région de bâtir sa politique régionale de recherche et d'innovation sur la base de l'existant, c'est-à-dire en l'inscrivant dans le prolongement de l'ensemble des interventions déjà conduites par les différentes directions et les différents services de la Région, mais en les coordonnant davantage. Le premier effet de cette SRI a été la mise en place, au niveau des services de la présidence de Région, d'un dispositif institutionnel de coordination des actions liées à la recherche et à l'innovation. Ce dispositif se composait alors d'un poste « politique » de « *Segretariato per l'Alta formazione, la Ricerca e l'Innovazione* »⁵⁹, et d'une équipe administrative nommée « *Struttura ricerca e innovazione tecnologica* »⁶⁰. L'IReR se retrouvait ainsi en situation de rendre opérationnelle la SRI qu'il avait élaborée, puisque c'est son président, Adriano De Maio⁶¹, qui fut nommé Secrétaire du président, et que le management de l'équipe administrative a été confié à l'ancien responsable du projet *Minerva* à l'origine de la SRI.

La mission de coordination portée par ce nouveau dispositif revêtait une dimension procédurale consistant, en particulier, à organiser l'utilisation des différents instruments

⁵⁸ L'équivalent des stratégies régionales d'innovation françaises.

⁵⁹ Secrétaire (parfois également nommé délégué) du président à la Formation supérieure, à la Recherche et à l'Innovation.

⁶⁰ Structure Recherche et innovation technologique.

⁶¹ Diplômé du *Politecnico* de Milan en ingénierie électronique en 1964, Adriano de Maio a travaillé quelques temps dans l'entreprise Compagnia Generale di Eletticità, filiale du géant américain General Electric, avant de retourner au *Politecnico* de Milan pour y faire la majeure partie de sa carrière, de 1968 à 2002, en tant que professeur de gestion d'entreprise et de projets complexes, puis vice-recteur et enfin recteur pendant près de dix ans, de 1994 à 2002. Il a ensuite été recteur de la LUISS, à Rome, de 2002 à 2005 avant de revenir au *Politecnico* de Milan pour y finir sa carrière de professeur de 2006 à 2010. Parallèlement à sa carrière universitaire, Adriano de Maio a exercé de nombreuses fonctions auprès d'institutions gouvernementales : en premier lieu au niveau régional, en tant que président de l'IReR de 1996 à 2010 et en tant que Secrétaire du président de Région à la Formation supérieure, la recherche et l'innovation de 2005 à 2008 ; mais également, bien que de manière plus ponctuelle, au niveau national, en tant que commissaire extraordinaire du CNR de 2003 à 2004, puis en tant que président de la Commission ministérielle pour la réforme de l'Université de 2003 à 2005 (il a ainsi, à ce poste, conseillé la ministre Moratti, avant qu'elle devienne maire de Milan de 2006 à 2011). Notons enfin que c'est durant son mandat de recteur du *Politecnico* que cette université a développé ses activités de valorisation de la recherche sous forme de création d'entreprises, en se dotant notamment de son *Acceleratore d'impresa*.

financiers mobilisables par la Région (en particulier les programmes européens). Elle revêtait également une dimension plus substantielle, visant à articuler les objectifs des programmes et des actions préalablement définis par les différentes directions sectorielles de la Région. Cela concernait en particulier la politique des méta-districts de la DG *Industria*, et celle des *clusters* technologiques de la DG *Artigianato, Nuova Economia, Ricerca e Innovazione Tecnologica*.

Il convient, à ce titre, de souligner que la démarche adoptée par la SRI, puis par la Région, n'a pas été d'invalider l'une ou l'autre de ces politiques, mais de requalifier leur logique respective et d'améliorer la manière de les faire interagir. Tandis que les méta-districts ont été qualifiés d'instruments d'action « multisectorielle », finalisée sur des objectifs de diffusion des connaissances⁶², les *clusters* technologiques ont été qualifiés d'instruments d'action « focalisée » visant des objectifs d'excellence dans la production des connaissances⁶³. Par-delà cet état des lieux de la situation, l'objectif assigné à la nouvelle politique régionale de recherche et d'innovation était d'élaborer et de conduire une action permettant à ces deux logiques de faire système.

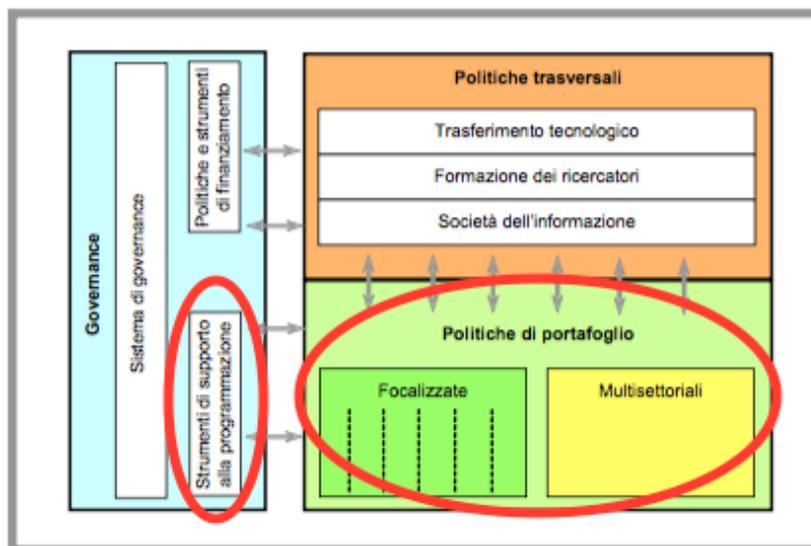
Pour ce faire, la Région a entrepris, d'une part, de compléter sa gamme d'interventions en adoptant une « stratégie de portefeuille » et, d'autre part, d'améliorer la gouvernance des activités régionales de recherche et d'innovation en déployant de nouveaux instruments d'interaction et de financement.

⁶² Par le soutien au transfert technologique, à la formation des chercheurs ou, plus largement, à l'usage des nouvelles technologies.

⁶³ En favorisant des logiques de concentration de moyens.

La « stratégie de portefeuille de la Région Lombardie »

(source : Regione Lombardia, IReR, 2004)



La « stratégie de portefeuille » consistait à « consolider et affiner » les « politiques transversales » tout en donnant plus de place aux « politiques focalisées », jusque-là moins développées⁶⁴. Cela supposait que la Région s'appuie davantage sur les instruments de support à la programmation récemment élaborés par l'IReR, dans le cadre du projet RISE et de sa suite, le projet *Analisi Ambiti Applicativi e Tecnologia (A3T)*⁶⁵. De nouvelles mesures ont rapidement été adoptées, qu'il s'agisse de la généralisation du dispositif de « *voucher* technologique », expérimenté dans le cadre du projet *Minerva* et destiné aux PME et aux porteurs de projet indépendants, du dispositif de « *scouting* », adressé aux laboratoires publics pour expertiser le potentiel de leur projets de R&D en termes de création d'entreprises, ou encore de la création de fonds régionaux d'investissement en capital-risque pour soutenir la création de start-ups et de spin-offs (cf. *infra*).

Cette nouvelle orientation de la politique régionale de recherche et d'innovation a été formalisée dans la loi régionale de février 2007 intitulée « *Strumenti di competitività per le*

⁶⁴ Regione Lombardia, IReR (2004), *Documento strategico per la ricerca e l'innovazione*.

⁶⁵ Voir à ce propos IReR (2007), *Gli strumenti di strategic intelligence a supporto delle politiche per la ricerca e l'innovazione*, Milano, Guerini e associati.

imprese e per il territorio della Lombardia ». Cette grande loi régionale sur la compétitivité dépasse le seul périmètre de la recherche et l'innovation, mais constitue depuis son adoption le cadre de référence de l'action régionale dans ce domaine. Le domaine de la recherche et de l'innovation y est présenté comme un des sept domaines stratégiques pour la compétitivité⁶⁶, mais correspond au deuxième en importance au regard des moyens financiers qui y sont consacrés⁶⁷.

L'objet de la loi est de détailler les principaux objectifs de chacun des domaines stratégiques, et d'exposer la cohérence de l'ensemble des interventions de la Région en termes d'instruments et de modalités d'action. Si la loi veille à nouveau à présenter les objectifs de la politique de la recherche et d'innovation comme un équilibre entre une logique de diffusion et une logique d'excellence, sa particularité par rapport aux précédentes lois régionales est que la Région, pour la première fois, y « reconnaît l'importance d'attirer des actifs à haut contenu techno-scientifique (personnes et investissements dans les structures de recherche et de production), et d'en faire un des piliers de sa propre politique de recherche et d'innovation » (De Maio et al., 2007, p.IX, nous traduisons). Autrement dit, l'apport de la loi de 2007 est de conférer un support de légitimité aux actions de la Région soutenant l'excellence. Il convient à ce titre de préciser comment cette inflexion de la politique régionale se traduit en termes de modalités d'action et de nouveaux instruments, et en quoi elle s'inscrit en conformité avec le principe de subsidiarité promu par la Région.

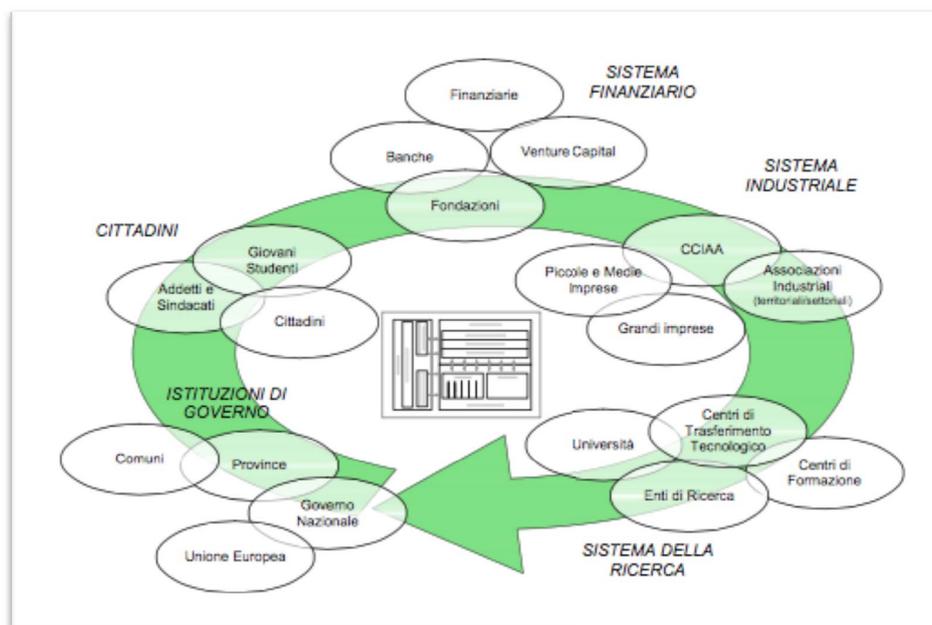
Concernant les modalités d'actions, l'application du principe de subsidiarité entre en résonance avec le thème et la pratique de la « *programmazione negoziata* ». Cette conception de la programmation de l'action publique consiste en Italie, et notamment en Lombardie, à reconnaître la légitimité des organisations intermédiaires en termes de représentation sociale, et, dès lors, à leur accorder une place dans l'espace de l'action publique et de la production des politiques publiques. Cette conception de l'action publique régionale se retrouve dans la manière dont la Région a conçu et schématisé son rôle de « moteur » du « système de gouvernance de la recherche et de l'innovation ».

⁶⁶ Aux côtés du « capital humain », de l'entrepreneuriat, de l'internationalisation, de la gestion des crises, de l'attractivité du territoire et de la soutenabilité de son développement.

⁶⁷ 165 M€ sur un total de 900 M€, le premier étant le « capital humain », avec plus de 300 M€.

La Région Lombardie comme « moteur du système de gouvernance de la R&I »

(source : Region et IReR, 2004)



Dans le domaine de la recherche et de l'innovation, cette approche se retrouve en premier lieu en Lombardie dans les modalités d'élaboration de la stratégie régionale d'innovation. Le projet *Minerva*, qui a abouti à la SRI 2004, avait ainsi été conçu comme une démarche de constitution d'un « Forum régional pour la recherche et l'innovation » réunissant l'ensemble des acteurs lombards concernés par les enjeux de la recherche et de l'innovation. L'IReR a conduit ce projet en y associant les fonctionnaires régionaux des différentes directions générales en charge de ces dossiers, et en mobilisant les acquis de leurs différents groupes de travail. Mais il s'est plus directement appuyé sur un panel d'experts régionaux auxquels a été individuellement confiée l'élaboration de différents axes thématiques préidentifiés pour la SRI. Enfin, l'IReR a mis en place un dispositif de consultation plus large, en créant un portail internet permettant à l'ensemble des acteurs du territoire (de la « communauté scientifique, technique et industrielle ») de transmettre leurs attentes et leurs propositions. Le processus s'est conclu par l'organisation d' « États généraux de la recherche et de l'innovation » à l'occasion desquels a été rendue publique une version provisoire de SRI, avant son adoption définitive quelques mois plus tard.

Cette première SRI de 2004 a, jusqu'à ce jour, été réactualisée à deux reprises, en 2011 et en 2013. La SRI de 2011 a été essentiellement appréhendée comme une simple mise à jour de la première, afin d'explicitier l'articulation entre l'action conduite par la Région et les nouvelles orientations communautaires et nationales, respectivement formulées dans la stratégie « Europe 2020 » et le nouveau PNR du MIUR. Cette SRI a été élaborée de manière plus confidentielle, directement par les services de la Région. Le processus d'élaboration de la SRI 2013 a, en revanche, été à nouveau plus ouvert, avec l'organisation de nouveaux « États généraux de la recherche et de l'innovation ». En plus de la période de 10 ans séparant la première édition de cette manifestation, ce nouveau rendez-vous se justifiait par un contexte caractérisé, non seulement par le lancement du nouveau programme FEDER, mais aussi, plus politiquement, par l'arrivée de Roberto Maroni⁶⁸ au poste de président de Région, après le départ forcé de Roberto Formigoni pour raisons judiciaires.

Plus en aval, après l'élaboration du cadre stratégique général de l'action de la Région, sa politique de recherche et d'innovation emprunte les voies de la subsidiarité et de la « *programmazione negoziata* », en se déclinant dans des conventions établies avec les principales institutions et organisations intermédiaires intervenant dans ce domaine. À ce titre, une des singularités de la Lombardie est d'avoir défini, par le biais d'une loi régionale de 2003, quatre instruments spécifiques de *programmazione negoziata*⁶⁹. Dans le domaine de la recherche et de l'innovation, où les partenaires de la Région sont essentiellement des institutions ou des organisations à caractère sectoriel, les « accords de programmes » servent de modes ordinaires de programmation négociée, en l'occurrence avec le MIUR et avec les CCI⁷⁰. D'autres types de conventionnement sont utilisés par la Région, tels que des « accords d'intérêt » avec la Fondation CARIPLO ou des organismes de recherche (en particulier le CNR).

⁶⁸ Membre de la Ligue du Nord depuis sa création en 1989, Roberto Maroni avait même participé à la fondation de Ligue lombarde avec Umberto Bossi en 1984. Il a été sous cette étiquette politique élu conseiller municipal de Varèse en 1990, puis député en 1992, et rapidement ministre de l'Intérieur du premier gouvernement de Silvio Berlusconi en 1994. Il a de nouveau été ministre de l'Intérieur de Silvio Berlusconi de 2008 à 2011. Il a remporté les élections régionales de février 2013 avec 42% des voix.

⁶⁹ Ces quatre instruments sont : les « plans intégrés de développement local », les « accords-cadres de développement local », les « contrats de redressement productif » et les « accords de programme ». Cf. Bramanti A., art.cit.

⁷⁰ La Région a ainsi établi avec le MIUR un accord de programme en 2004, rénové en 2010, et, avec les CCI réuni en *Unioncamere Lombardia* un accord de programme en 2006, rénové en 2010.

Ces accords et ces conventionnements consistent notamment à programmer et à réserver l'accès des partenaires de la Région aux ressources, mesures et instruments financiers qu'elle déploie⁷¹. Les accords de programmes avec les CCI se traduisent ainsi, par exemple, dans la publication d'appels à projets communs aux CCI et à la Région. Cette pratique illustre un autre aspect, moins politique et plus administratif, de la mise en œuvre du principe de subsidiarité en matière de politique de recherche et d'innovation. Elle s'articule, à ce titre, à la conception réformatrice de l'administration publique, qui est une des composantes du « modèle lombard » porté par la Région. Celle-ci s'incarne particulièrement dans le rôle accru confié à FinLombarda dans le soutien à la recherche et à l'innovation. Dans la mesure où les modalités d'action de ce bras armé financier de la Région accordent peu d'importance aux périmètres politico-administratifs infra-régionaux, il est intéressant de les évoquer plus en détail dans la sous-partie suivante, consacrée à la singularité des conceptions et des politiques de *clusters* en Ile-de-France et en Lombardie.

2) Les politiques de *cluster*, vecteur de la gouvernance territoriale de l'innovation

Au croisement entre politiques d'innovation et développement territorial, la catégorie de *cluster* s'est imposée au cours des années 2000 comme une référence privilégiée de l'action publique dans le domaine de la recherche et de l'innovation à l'échelle régionale. Mais l'usage de cette catégorie prend des formes variables selon les pays et les régions. Comparer deux régions européennes au regard de leurs politiques de recherche et d'innovation conduit dès lors à rendre compte de l'usage politique et administratif qui y est fait de la catégorie de *cluster*.

Le cas de l'Ile-de-France est marqué par stabilité d'une même politique publique, en l'occurrence la politique des pôles de compétitivité. Bien que d'initiative nationale, elle joue un rôle structurant pour les interventions de la Région et dans la dynamique de gouvernance territoriale de l'innovation, en instituant les pôles de compétitivité comme des acteurs incontournables.

⁷¹ Tels que les *vouchers* technologiques, les aides à la R&D dans le cadre du soutien aux méta-districts et aux *clusters*, ou encore les fonds régionaux d'investissement en capital-risque.

Le cas de la Lombardie donne à voir un usage politico-administratif moins stabilisé et plus diffus. Cette caractéristique n'en est toutefois pas moins structurante pour l'organisation de l'action collective portant à l'échelle régionale sur les enjeux de l'innovation.

a) Les pôles de compétitivité installés dans le paysage francilien de la gouvernance territoriale de l'innovation

Les pôles de compétitivité font aujourd'hui, en France, figure d'acteurs incontournables de l'action publique régionale en faveur de l'innovation. Pour comprendre comment cette situation a pris forme en Ile-de-France, il convient de resituer le déploiement régional de la politique des pôles de compétitivité dans l'ordre séquentiel propre au traitement politico-administratif francilien des enjeux de l'innovation.

Les pôles de compétitivité n'ont pas été les premiers dispositifs régionalisés de l'État en matière de développement technologique⁷², ni non plus les premiers instruments déployés dans l'espace régional pour soutenir le développement économique local⁷³. Il est dès lors nécessaire de rendre compte de la singularité des pôles de compétitivité par rapport aux anciens dispositifs existant, pour apprécier dans quelle mesure ils sont générateurs de changements significatifs pour la gouvernance territoriale de l'innovation en Ile-de-France.

Dès les années 1980, le partage de compétences instauré par les lois de décentralisation et la loi LOPR en matière de développement technologique a donné lieu à l'invention par l'État d'une succession de dispositifs régionaux spécifiques. Les premières structures à avoir été mises en place ont été les Centres Régionaux d'Innovation et de Transferts Technologiques (CRITT), entre 1985 et 1991. Il s'agissait d'associations de loi 1901, ayant vocation à se situer à l'interface entre demandeurs et offreurs de technologie, les demandeurs-types ciblés étant des PME ou des porteurs de projets individuels, tandis que les offreurs-types étaient des laboratoires publics et, plus largement, des experts publics ou privés. La conception des CRITT se référait ainsi à une représentation essentiellement linéaire des processus d'innovation. Les CRITT n'ont d'ailleurs initialement regroupé que deux types de

⁷² Les CRITT avaient été créés une vingtaine d'années plus tôt, cf. *infra*.

⁷³ Des SPL avaient été constitués en Ile-de-France quelques années auparavant, cf. *infra*.

partenaires, à savoir les partenaires technologiques⁷⁴ et les partenaires institutionnels⁷⁵. Ce n'est que dans un deuxième temps, à partir de 1988-1989, que les entreprises ont été directement intégrées à la gestion des CRITT en tant que partenaires⁷⁶.

En Ile-de-France, 4, puis 5, CRITT ont ainsi existé jusqu'en 2008. Juridiquement et financièrement indépendants les uns des autres, ils se distinguaient par un ciblage sectoriel spécifique : le « BIOCRITT » était spécialisé dans les biotechnologies biomédicales, le « CRITT CSST » intervenait dans le champ de l'électronique, de l'informatique, des télécommunications, des réseaux, et de l'optique, le « CRITT Chimie environnement » réunissait des acteurs de la chimie, de la pharmacie, des biotechnologies, des cosmétiques, des matériaux et de l'environnement, tandis que le « CRITT Meca » s'adressait aux acteurs régionaux de la mécanique, du bois, ainsi que de tous les autres domaines non couverts par les autres CRITT. Un cinquième CRITT a été créé plus tardivement, le « CRITT IAA » pour couvrir le domaine de l'agroalimentaire.

Tous les CRITT de la région ont eu vocation à remplir deux types de missions. Leur mission a initialement consisté uniquement à rendre possible l'offre de services ponctuels d'universitaires auprès d'une PME, afin de l'aider à résoudre un problème d'ordre technologique. Tant qu'ils n'étaient ainsi amenés qu'à intervenir de manière ponctuelle, les CRITT ont été des structures très légères animées par des bénévoles venus de l'université ou des grandes écoles, et disposant de très peu de moyens. Mais, assez vite, l'origine très universitaire des membres des CRITT a été perçue comme une limite, au motif que cela les condamnait à « une certaine déconnexion vis-à-vis des problèmes rencontrés par les PMI qu'ils étaient censés aider » (Decoster et al., 1993, p.158). Le rôle des CRITT a ainsi été progressivement redéfini en leur attribuant la mission de gérer les aides régionales à l'innovation, à savoir le PCT, l'ARITT, ainsi que SESAME. D'équipes très légères et bénévoles, les CRITT ont ainsi évolué et ont disposé de davantage de moyens grâce aux subventions du Ministère de la recherche et de la Région qui leur fournissaient les moyens de fonctionnement permettant de salarier des conseillers technologiques. Notons que cette évolution pouvait se justifier par le fait que les CRITT intégraient dorénavant des partenaires

⁷⁴ Des laboratoires d'universités ou d'écoles d'ingénieurs, a priori proches de l'industrie par leurs problématiques de recherche.

⁷⁵ La DRIRE, la Région et l'ANVAR étant membres de droits et financeurs des CRITT.

⁷⁶ Principalement des PME.

entreprises dans leur fonctionnement et que leur présidence était même réservée à un chef d'entreprise. Les cinq CRITT d'Ile-de-France ont existé jusqu'en 2008, date à laquelle la Région les a fait fusionner au sein d'une nouvelle structure nommée Centre Francilien de l'Innovation (CFI) regroupant l'ensemble de la cinquantaine de salariés qui opéraient jusque-là séparément.

Des années 1990 à 2008, ni les mandatures successives de Jean-Paul Huchon, ni la diffusion du référentiel européen de l'économie de la connaissance, n'ont sensiblement fait évoluer ce dispositif administratif de la Région pour l'aide à l'innovation. La principale innovation administrative a consisté à mettre en place en 2000, dans le cadre du CPER 2000-2006, le dispositif nommé Réseau de Développement Technologique (RDT) déjà adopté dans la plupart des autres régions à l'occasion des CPER de la période précédente. Les missions de ce réseau, nommé « Ile-de-France Technologie », étaient définies dans le cahier des charges national des RDT, lequel préconisait d'intervenir à un double niveau : d'une part en menant des actions opérationnelles (animation, communication, formation, annuaire des compétences etc.), d'autre part à favoriser la coordination de l'action publique entre grands partenaires institutionnels de l'innovation (Région, État et OSEO innovation). Il s'agissait ainsi essentiellement d'un dispositif de coordination institutionnelle reposant sur la mise en réseau des conseillers technologiques des CRITT, des chargés d'affaires d'OSEO innovation et des chargés de mission de la DRIRE, de la DRRT et de la DDEFP, représentant en tout soixante-quinze personnes.

Dans le même temps, néanmoins, les germes d'une nouvelle orientation des politiques régionales dans le domaine du développement économique et du soutien à l'innovation étaient posés. Une évolution sensible des représentations économiques de l'Ile-de-France s'est en effet réalisée au tournant des années 2000. Alors que l'Ile-de-France avait encore été la région française la moins bien traitée financièrement dans le cadre des CPER 2000-2006, au motif que son potentiel économique était nettement supérieur aux autres régions, un nouveau diagnostic insistant sur les difficultés de la région à transformer ce potentiel en termes de croissance économique et d'emploi a commencé à s'élaborer et à se diffuser. Ce diagnostic de « sous performance » a été dressé sur la base d'études menées par l'État et/ou la Région qui ont fait apparaître que la croissance économique de l'Ile-de-France avait été plus faible que dans les autres régions depuis le début des années 1990. Un même constat de fragilisation de la position de l'Ile-de-France était formulé au regard d'autres grandes régions européennes,

comme dans le cadre de l'étude comparative menée par l'IAURIF sur la compétitivité des régions du nord-ouest de l'Europe.

Cette situation ne manquait pas d'apparaître au regard des enjeux de la recherche et de l'innovation, puisque malgré son statut de premier pôle scientifique et technologique européen, l'Ile-de-France ne se plaçait en revanche qu'au neuvième rang des régions européennes en termes d'innovation. Faisant écho à l'expression de « paradoxe européen » adoptée par la Commission européenne pour qualifier la situation de l'Europe dans la bataille mondiale de l'économie de la connaissance, l'idée d'un « paradoxe francilien » s'est peu à peu imposée parmi les acteurs de la recherche et de l'innovation en Ile-de-France : les statistiques régionales attestaient de la difficulté de la région à transformer son potentiel scientifique et technologique en termes de création de nouvelles entreprises et d'emplois.

Sans que cela ne se soit traduit immédiatement dans le domaine de l'aide à l'innovation, la Région Ile-de-France avait dès lors commencé à engager, depuis la fin des années 1990, une stratégie de développement plus offensive que ne le lui permettait pas le traitement traditionnel de l'État dans le cadre de sa politique nationale d'aménagement du territoire. S'appuyant notamment sur les travaux de l'IAURIF, la Région tentait de s'affranchir de la rhétorique égalitariste de l'État pour réaffirmer la vocation mondiale de l'Ile-de-France et la nécessité de repenser ses interventions en matière de développement économique.

La Région s'est ainsi dotée en 1998 de son Agence régionale de développement (ARD), chargée de développer l'attractivité internationale en prospectant et en facilitant l'implantation d'entreprises étrangères dans la région. Elle a également commencé à s'investir davantage sur son propre territoire dans l'accompagnement des entreprises et des porteurs de projets d'entreprises dans des secteurs innovants. Elle a ainsi contribué à la création en 1997 du Génopôle d'Évry, centré sur le développement des biotechnologies, et elle est venue en appui des dynamiques de réseaux d'entreprises, en soutenant financièrement le fonctionnement du SPL Optics Valley, réunissant des entreprises du plateau de Saclay, et allant même jusqu'à jouer un rôle moteur dans la formation du SPL Capital Games réunissant quant à lui des entreprises du jeu vidéo situées à Paris et dans la première couronne. S'appuyant sur la réalité de ces différentes initiatives jusque-là peu coordonnées, la perspective du lancement par l'État de la politique des pôles de compétitivité avait été saisi

par le service du développement économique de la Région comme l'opportunité de réorganiser ses interventions autour de filières stratégiques émergentes.

La nature de la politique des pôles de compétitivité, telle que finalement adoptée par le gouvernement, a néanmoins contribué à placer la Région dans une position secondaire. En effet, contrairement aux propositions initiales formulées par Christian Blanc dans son rapport préconisant le lancement d'une politique de *cluster*⁷⁷, le gouvernement a décidé de ne pas en confier la gestion directe aux Régions. Après l'échec de sa famille politique aux élections régionales, le président Chirac opéra un remaniement ministériel et Dominique de Villepin, nouveau chef du gouvernement, opta finalement pour une forme de pilotage centralisé, par appel à projets, de la politique des pôles de compétitivité. Cette politique adoptait dès lors des modalités de fonctionnement articulant une logique *top-down* et une logique *bottom-up* : si l'État se réservait le monopole de l'encadrement de la politique en fixant des règles et procédures nationales de reconnaissance, puis de soutien des pôles de compétitivité, il revenait aux acteurs de l'innovation eux-mêmes (entreprises, centres de formations, unités de recherche) de se mobiliser pour initier des regroupements et formuler des projets de pôles de compétitivité. Un pôle de compétitivité était alors défini comme un « rassemblement, sur un territoire bien identifié et sur une thématique ciblée d'entreprises petites et grandes, de laboratoires de recherche et d'établissements de formation »⁷⁸.

Dans un tel schéma, les collectivités territoriales et notamment les Régions, étaient donc destinées à ne jouer qu'un rôle intermédiaire, consistant à appuyer les mobilisations d'acteurs de leurs territoires pour participer à la définition de projets de pôles. Mais elles disposaient de ressources significatives pour le faire, qu'il s'agisse des relations établies avec les acteurs économiques et scientifiques de leur territoire, en particulier depuis la décentralisation des années 1980, ainsi que le développement corrélatif de leur propre expertise, stratégique et opérationnelle. Cette capacité s'est illustrée dans la forte mobilisation suscitée par le lancement de l'appel à projets de la politique des pôles de compétitivité : face au grand nombre de candidatures de pôles (plus de 100), l'idée initiale de Christian Blanc de ne soutenir qu'une dizaine de pôles à l'échelle nationale a été abandonnée, puisque 67 pôles ont été labélisés en juillet 2005. Le gouvernement établissait néanmoins une classification

⁷⁷ Blanc, C. (2004), *Pour un écosystème de la croissance: rapport au Premier ministre*. Assemblée Nationale.

⁷⁸ Selon la définition de la DATAR.

hiérarchique des pôles en distinguant quinze pôles d'intérêt mondial (dont six « pôles mondiaux ») et neuf « à vocation mondiale », les autres étant simplement qualifiés de « pôles nationaux »⁷⁹.

Contrairement au sort lui étant habituellement réservé dans le cadre des politiques nationales de développement économique, l'Ile-de-France apparaît particulièrement bien traitée dans le cadre de la politique des pôles de compétitivité : sept projets de pôles franciliens ont été labélisés par le gouvernement, et parmi eux, trois ont été qualifiés d'intérêt mondial (Systematic et Medicen en tant que « pôles mondiaux » et Cap Digital en tant que « pôle à vocation mondiale »).

Les pôles de compétitivité en Ile-de-France : une forte concentration de pôles d'intérêt mondial

(source : DGCIS, DATAR)



⁷⁹ Sur les logiques ayant présidé à l'établissement de cette typologie hiérarchique des pôles de compétitivité, voir les articles de Demazière (art.cit.) et de Weil et Fen Chong (2008), « Les pôles de compétitivité français », Futuribles, n°342.

Deux types de dynamiques de formation des pôles franciliens ont été observés (Gollain, 2006) : pour certains, le projet de pôle a été porté dès l'origine de manière unifiée par une structure d'animation économique déjà existante et active, tandis que pour d'autres l'élaboration du projet a résulté de la convergence, pour l'occasion, de réseaux d'acteurs jusque-là indépendants. Parmi les trois pôles d'intérêts mondiaux, deux correspondent au premier type : le projet Systematic a été porté par le SPL Optics valley, qui a pour l'occasion élaboré une réflexion prospective sur les *clusters* en mobilisant autour de lui d'autres acteurs réunis sous le nom de « groupe Olivier », tandis que le projet Medicen a été porté par le Génopôle d'Évry. Quant à au projet de Cap Digital, il se singularise par le fait d'être l'aboutissement d'une dynamique de mobilisation et de structuration plus émergente, croisant des acteurs et des organisations intermédiaires (dont des SPL comme Capital Games et Silicon Sentier) positionnés sur des secteurs d'activités différents.

Bien que confinée par l'État dans un rôle secondaire pour le lancement et le pilotage de la politique des pôles de compétitivité, la Région n'est pas étrangère à la constitution des pôles de compétitivité sur son territoire. Elle y a contribué sous trois modalités distinctes, et plus ou moins articulées selon les cas :

- tout d'abord par le soutien financier qu'elle apportait depuis des années aux structures d'animation économique qui ont fait office de structures porteuses des projets pôles, qu'il s'agisse des SPL (dans le cas de Systemtic et de Cap Digital) ou plus spécifiquement du Génopôle d'Évry (dans le cas de Medicen) ;
- deuxièmement, par sa participation à l'évolution des représentations concernant les enjeux stratégiques régionaux en termes de développement économique, que ce soit en amont par les études réalisées par l'IAURIF et les réflexions entamées par son service du développement économique, ou plus spécifiquement en intervenant (par le biais de ses services internes ou par l'IAURIF) dans des groupes de réflexions tels que celui du Groupe Olivier ;
- et, enfin, par un appui plus direct et opérationnel à l'élaboration des dossiers de candidature des pôles, comme dans le cas de Cap Digital, où la Région a mis à disposition les ressources propres de l'ARD et a financé des prestations de cabinets de conseil.

Prendre en compte cette implication de la Région (ainsi que d'autres collectivités locales) conduit à relativiser la dépendance des pôles de compétitivité par rapport à l'État : si

ces regroupements d'acteurs ont certes été formalisés et reconnus à l'occasion du lancement d'une politique nationale pilotée par l'État, ils réunissent et s'appuient dès leur création sur des réseaux d'acteurs qui entretiennent également des relations privilégiées avec les collectivités locales, et en particulier les Régions. Cela permet de comprendre que la mise en activité des pôles de compétitivité était prédisposée à avoir des effets en retour sur les politiques et sur les instruments propres à la Région et, plus largement, sur la gouvernance territoriale de l'innovation.

Il convient à ce titre de souligner que les pôles de compétitivité ne sont pas que des instruments d'action de l'État : les structures de gouvernance et les équipes des pôles ont très rapidement fait figure de partenaires et d'interlocuteurs privilégiés des collectivités territoriales et en particulier des Régions. En Ile-de-France, la Région contribue ainsi largement à leur financement⁸⁰. Notons que la Région agit de la sorte en cohérence avec la stratégie « structurante » adoptée avec son rapport cadre 2005-2010 pour la recherche et l'innovation, qui prévoyait de cibler ses interventions sur des réseaux d'acteurs régionaux (cf. *supra*).

De plus, la mise en activité des pôles de compétitivité a eu pour effet de faciliter, en la justifiant encore davantage, la réforme de son dispositif d'aide à l'innovation annoncée dans le SRDE de 2005. La première étape a été lancée en 2008-2009, avec le processus de fusion/absorption des CRITT au sein du CFI. En 2009 en a été lancée la deuxième étape, avec la redéfinition des missions et des modalités d'intervention des anciens conseillers technologiques régionaux. S'ils conservent bien leur mission de gestion des aides régionales à l'innovation, ces aides ont en revanche été réformées. Aux six anciennes aides régionales⁸¹ s'en sont substituées deux nouvelles : l'Aide à la maturité de projets (AIM) et l'Aide à l'innovation responsable (AIR). La première, classique, s'adresse aux porteurs de projets en phase très préliminaire, sans ciblage spécifique en termes de secteurs ou de marchés⁸². La

⁸⁰ Qu'il s'agisse des dépenses de fonctionnement, en subventionnant les équipes de gouvernance des pôles, ou des dépenses d'investissement, en cofinçant les projets de R&D labélisés par les pôles, ainsi que les services et les actions complémentaires qu'ils déploient

⁸¹ PCT, ARITT, ARITT faisabilité, ARITT Emploi innovant, ARPE amont et ARPE aval. Sur ces anciennes aides, cf. *supra*.

⁸² Notons que la gestion de cette aide repose sur un partenariat étroit avec Oséo/BPI : la Région a constitué avec cette agence de l'État un Fonds régional pour l'innovation (FRI), l'instruction des dossiers, ainsi que les décisions, s'effectuant dès lors de manière coordonnée et collégiale.

seconde aide est en revanche plus spécifique, et plus en phase avec les orientations écologiques propres à la Région, puisqu'elle repose sur des principes d'éco-conditionnalité des projets.

L'arrivée des pôles de compétitivité dans le paysage régional du développement économique en Ile-de-France a finalement eu des conséquences plus larges en termes de gouvernance territoriale de l'innovation. Si les pôles de compétitivité partagent avec les anciens CRITT un statut hybride, au sens où ils sont à la fois des associations d'acteurs locaux et des instruments d'action publique finalisés sur le développement technologique à l'échelle régionale, les pôles de compétitivité incarnent une conception résolument différente de l'action publique.

D'une part, ils reposent essentiellement sur la mobilisation d'entreprises ou de réseaux d'entreprises, alors que les CRITT s'étaient initialement constitués autour d'acteurs académiques, puis s'étaient rapidement transformés en structures « satellites » de la Région. D'autre part, alors que les CRITT s'assimilaient à des groupes d'acteurs très resserrés, voire confidentiels, le cahier des charges adopté par le gouvernement pour labéliser les pôles posait l'exigence que les mobilisations atteignent une « masse critique » et incitait ainsi les porteurs de projet à réunir autour d'eux le plus grand nombre possible de partenaires.

Corrélativement, alors que les CRITT géraient des aides à l'innovation sur un mode administratif, en ne traitant à chaque fois que des demandes individuelles, les pôles de compétitivité ont vocation à porter une stratégie de formation d'écosystèmes d'innovation à l'échelle de territoires régionaux, en privilégiant des modes d'action collectifs (en particulier en labélisant des projets collaboratifs de R&D). Enfin, d'un point de vue cognitif, tandis que les CRITT outillaient une action publique fondée sur une conception essentiellement linéaire des processus d'innovation, les pôles de compétitivité traduisent davantage une représentation systémique, voire « tourbillonnaire » de l'innovation.

L'implication des collectivités territoriales, et en particulier des Régions, dans la formation des pôles de compétitivité a en outre conduit l'État à leur reconnaître le droit de figurer au sein des instances de gouvernance des pôles. Les pôles de compétitivité font dès lors figure de dispositif de gouvernance territoriale en un double sens : en référence à leur mission, qui est de contribuer au développement et à la compétitivité de territoires de dimension régionale, mais également en référence à leur structure organisationnelle qui fait

d'eux des scènes d'action publique multi-niveaux permettant à l'ensemble des acteurs gouvernementaux d'un même territoire de coordonner leurs interventions. Cette caractéristique s'observe particulièrement en Ile-de-France, où l'État et la Région ont décidé d'étendre le rôle des pôles de compétitivité (du moins de certains d'entre eux) hors de la seule fonction qui leur est dévolue dans la politique des pôles de compétitivité, pour en faire des filières de référence et des opérateurs privilégiés de leurs programmations communes au titre du CPER⁸³ et du FEDER⁸⁴.

Ces évolutions du rôle des pôles de compétitivité en Ile-de-France tendent ainsi à placer la Région dans un rôle de « catalyseur » et de « facilitateur »⁸⁵ favorable à une dynamique de gouvernance territoriale de l'innovation. Cela est d'autant plus vrai depuis que le pilotage de la politique des pôles a été transféré de la DGCIS à Oséo (BPI), lequel est structuré en pôles régionaux, et que les montants du FUI, principale source des financements de l'État à destination des pôles, diminuent progressivement⁸⁶. Dans ce contexte, l'attribution en 2012 par l'État du rôle d'autorité de gestion du FEDER aux Régions place la Région Ile-de-France en situation de mieux articuler ses exercices de programmation stratégique et la dimension opérationnelle de l'action publique, comme l'atteste le renforcement de son aide à l'incubation et aux incubateurs engagée depuis 2010⁸⁷ en cohérence avec la réactualisation de sa SRDE en SRDEI.

Certes, l'action publique en faveur de l'innovation ne se réduit pas à la politique des pôles de compétitivité, et le désengagement relatif de l'État sur ce plan s'explique en grande partie par le déploiement de nouveaux dispositifs dans le cadre des PIA (tels que les SATT ou les IRT). Il n'en reste pas moins que la Région se trouve confortée dans un rôle de soutien à l'animation et au développement des écosystèmes d'innovation de son territoire. À ce titre, si

⁸³ En l'occurrence pour les plans filières du CPER 2007-2013.

⁸⁴ Dans le cadre des études réalisées au titre des stratégies régionales d'innovation successives.

⁸⁵ Selon les termes du rapport de cadrage 2005-2010.

⁸⁶ Selon l'actuelle directrice du service du développement économique de la Région Ile-de-France, dont la trajectoire professionnelle est en elle-même significative, puisqu'elle était auparavant en poste à la DIRECTE Ile-de-France, la Région se trouve aujourd'hui de fait l'interlocuteur politique privilégié des pôles.

⁸⁷ Conformément à la délibération de novembre 2010 prévoyant notamment le soutien financier de la Région pour la construction et l'animation de « Grands lieux intégrés d'innovation » (GLII) : Conseil régional d'Ile-de-France (2010), *Politique régionale en faveur de l'innovation : les structures d'accompagnement*, Délibération CR 69-10.

le service en charge de l'innovation s'avère relativement modeste par rapport à ceux qui sont en charge des compétences économiques plus traditionnelles (telles que la formation professionnelle) ou de l'enseignement supérieur et de la recherche, la Région dispose dorénavant d'une panoplie de structures-relais conséquente pour intervenir dans le domaine de l'innovation : qu'il s'agisse de l'IAU sur un plan prospectif, du CFI⁸⁸ pour fournir des aides génériques, et sur les pôles de compétitivité pour cibler ses interventions sur des thématiques prioritaires.

b) Le cas de la Lombardie : des districts industriels aux *clusters* lombards, une promotion diffuse mais résolue de "l'excellence"

Les caractéristiques propres à l'action publique régionale en Lombardie font que le terme de *cluster* y recouvre une réalité très différente qu'en Ile-de-France. Certaines de ces caractéristiques tiennent à des différences d'ordre national, et en premier lieu à la moindre importance des politiques scientifiques et technologiques portées par l'État. Plus largement, les différences d'ordre national concernent les ressorts de la légitimité de l'action publique, qui résident moins en Italie qu'en France dans la figure de l'État en tant que tel, en tant qu'institution et appareil bureaucratique disposant d'une autorité liée à la maîtrise d'un large champ d'expertise, notamment technique et scientifique, constitué au fil du temps. En comparaison, la légitimité à intervenir dans le champ de l'action publique repose davantage en Italie dans la capacité à représenter des intérêts particuliers, sociaux ou politiques. L'action publique prend ainsi une forme davantage pluraliste voire néo-corporatiste en Italie, et pour autant que l'État dispose d'expertises reconnues, celles-ci concernent davantage des fonctions régaliennes (telles que la fiscalité ou la sécurité), que la recherche scientifique en elle-même, ou le développement technologique et l'innovation.

Cette position moins centrale de l'État en Italie qu'en France permet corrélativement de prendre en compte le fait qu'il n'y existe pas d'« État territorial » au sens français du terme, c'est-à-dire au sens d'un appareil institutionnel central, politique et administratif, disposant de relais significatifs dans le domaine de la recherche et de l'innovation au niveau régional et local. Cela permet, non seulement de rendre compte de l'absence de services déconcentrés de l'État, tels que la DIRECCTE (ex-DRIRE) ou la DRRT, mais aussi, conséquemment, de

⁸⁸ Fusionné depuis 2015 avec l'ARD pour donner naissance à Paris Région Entreprises (PRE).

l'absence de logiques interministérielles de niveau national, destinées à élaborer et à piloter des politiques publiques se mettant en œuvre localement, tels que celle des pôles de compétitivité en France.

En revanche, le processus de régionalisation propre à l'Italie, sans rompre pour autant avec une culture politique davantage pluraliste qu'en France, tend à placer les Régions au cœur de la gouvernance territoriale : par-delà l'orientation fédéraliste de la réforme constitutionnelle de 2001 qui leur confère un vaste champ de compétences, elles contrôlent l'accès à d'importantes ressources financières publiques et mobilisables localement. C'est le cas dans le domaine de la recherche et de l'innovation, du fait de l'autorité de gestion dont disposent les Régions italiennes dans le programme FEDER, qui est aujourd'hui un vecteur important pour la diffusion du référentiel de l'économie de la connaissance. Cette réalité institutionnelle et politique du fait régional en Italie fait que les *clusters*, en tant qu'enjeux voire instruments d'action publique territoriale, relèvent clairement davantage qu'en France de prérogatives des Régions que de l'État.

Le cas de la Lombardie fournit l'exemple d'une Région qui a saisi la concomitance de la réforme constitutionnelle italienne et de l'adoption au niveau européen de la stratégie de Lisbonne comme une opportunité pour prendre en charge de nouvelles responsabilités dans le domaine de la recherche et de l'innovation. Cela a, en premier lieu, supposé que l'institution régionale construise sa capacité à intervenir dans ce domaine et qu'elle la fasse reconnaître, non seulement vis-à-vis des autres institutions gouvernementales (en premier lieu européennes), mais aussi vis-à-vis des acteurs sociaux directement concernés.

S'appuyant sur les capacités d'expertise de l'IReR, la Région a conduit un processus continu de réflexion, de structuration et d'instrumentation de son action, lui permettant aujourd'hui d'apparaître comme un acteur incontournable des politiques de recherche et d'innovation à l'échelle de son territoire. Elle s'est dotée d'un cadre stratégique spécifique complet (son *Documento strategico per la ricerca e l'innovazione* de 2004, renouvelé en 2011 puis en 2014), qui s'apparente à la fois à une synthèse des principaux documents gouvernementaux de programmation (son PRS régional, le FEDER européen, mais aussi le PNR national du MIUR et les équivalents du MISE), à un rapport d'évaluation portant sur sa propre action (en termes d'objectifs, d'organisation et d'instruments), et à un support

permettant de définir l'orientation substantielle des diverses procédures de « programmazione negoziata » qu'elle engage avec ses principaux partenaires⁸⁹.

En l'espace d'une quinzaine d'années, la Région Lombardie s'est indéniablement saisie de la catégorie d'action publique de recherche et d'innovation : elle se l'est appropriée au point d'en faire une compétence régionale se traduisant dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques, et elle la conçoit même explicitement, dans le cadre de sa SRI, comme un enjeu spécifique en termes de gouvernance, en s'attribuant un rôle dans la croissance et la mise en système des ressources de recherche et d'innovation. Mais dans quelle mesure, plus particulièrement, cette ambition de gouvernance se traduit-elle dans une logique de *cluster* ? Autrement dit, en quoi et comment la Région cherche-t-elle à coordonner les activités de recherche et d'innovation sur son territoire en incitant les individus et les organisations qui portent ces activités à se regrouper ? Et dans quelle mesure le terme de *cluster* recouvre-t-il en Lombardie une dimension territoriale ?

Il convient à ce titre de souligner que l'usage du terme de « *cluster* », dans le contexte de l'action publique italienne (en particulier en Italie du Centre et du Nord), s'inscrit dans le prolongement de celui de « district ». Mais le terme de « district » a lui-même fait l'objet d'un traitement particulier en Lombardie (ainsi qu'en Vénétie) ces quinze dernières années, par glissement de l'idée traditionnelle de « district industriel » vers celle de « méta-district ». Comprendre l'usage de la catégorie de *cluster* en Lombardie nécessite de saisir les intentions et l'impact d'un tel glissement de sens en termes d'orientation de l'action publique.

Amplement utilisée dans le champ académique italien depuis les années 1960 pour désigner des formes locales d'organisation économique, la notion de district industriel a également fait en Italie l'objet d'un traitement politique important au cours des années 1990. En référence aux travaux universitaires conduits au cours des années 1970 et 1980 sur la « Troisième Italie »⁹⁰, le gouvernement a souhaité promouvoir ce mode d'organisation économique afin de favoriser le maintien de la position et de la compétitivité de l'Italie dans l'économie mondialisée.

⁸⁹ Les accords de programmes avec le MIUR et les CCI, les autres accords d'intérêts avec d'autres institutions locales telles que la Fondazione CARIPOLO.

⁹⁰ Travaux qui expliquaient les bonnes performances économiques du Centre et du Nord-Est italiens par la structuration de leur tissu productif en districts industriels.

Une première loi nationale sur les districts industriels a ainsi été adoptée en 1991. Cette loi définissait un district industriel comme « une aire territoriale caractérisée par une concentration élevée de petites entreprises caractérisées par une spécialisation productive particulière, où existe un rapport particulier entre la présence des entreprises et la population résidente »⁹¹. Cette loi prévoyait que les Régions, après s'être concertées avec les CCI, devaient identifier les districts industriels sur la base de critères déterminés par arrêté du ministre de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat. Publié deux ans plus tard, le décret du ministère définissait les districts industriels comme des zones contiguës correspondant, soit à des « *Sistemi locali del Lavoro* » (« systèmes locaux de travail »), soit à des bassins d'emplois (définis en référence aux données de l'ISTAT sur les flux pendulaires liés au travail).

Suite à cette définition géographique des districts industriels, les acteurs gouvernementaux, en particulier l'État et les Régions, étaient destinés à intervenir en faveur de leur développement, notamment en leur consacrant des ressources financières spécifiques. Mais la loi de 1991 n'apportait pas d'éléments précis sur ces interventions publiques, ni plus largement sur la gouvernance des districts. Elle accordait simplement la possibilité aux Régions d'établir à cette fin des « contrats de programme » avec les districts, représentés par des « comités de districts », auxquels étaient appelées à participer les communes, les CCI ou encore les associations professionnelles. En revanche, il n'était pas initialement précisé si les aides publiques aux districts avaient vocation à les orienter vers des projets visant à développer localement l'innovation ou l'usage des nouvelles technologies. Cette orientation n'a été apportée qu'ultérieurement, en 1997, par le biais d'une délibération du CIPE portant sur les districts.

La Lombardie a été la première des Régions italiennes à activer la loi nationale de 1991 en adoptant sa propre loi régionale en 1993⁹², par laquelle elle donnait une première reconnaissance juridique aux districts industriels. Cela n'a rien d'étonnant si l'on prend en compte qu'en plus de disposer d'un appareil industriel puissant, la Lombardie se distingue traditionnellement des autres régions de l'ancien « triangle industriel » (avec le Piémont et la Ligurie) par la structure spatialement polycentrique et sectoriellement pluri-spécialisée de son économie (Regalia, 2011). Bien qu'étant internationalement connue pour la localisation de

⁹¹ Legge del 5 ottobre 1991, n.317, *Interventi per l'innovazione lo sviluppo delle piccole imprese*.

⁹² Legge Regionale del 22 febbraio 1993, n. 7 “Interventi per lo sviluppo e l'innovazione delle piccole imprese”, in attuazione della legge del 5 ottobre 1991, n. 317.

grandes entreprises dans l'aire milanaise, la Lombardie est aussi historiquement une économie d'agglomérations locales : d'agglomérations locales de grandes ou moyennes entreprises⁹³, mais également d'agglomérations locales de PME, correspondant dès lors à des districts industriels spécialisés dans la soie, le bois, les chaussures, le mobilier, la coutellerie, ... La loi nationale sur les districts industriels offrait ainsi à la Région l'occasion de valoriser cette réalité de l'économie et du territoire lombards, en lui donnant une reconnaissance institutionnelle.

En reconnaissant en 1993 vingt-et-un districts industriels, le gouvernement régional prévoyait également d'établir avec chacun d'eux un programme de développement spécifique, en ciblant notamment son aide sur la réalisation de projets innovants impliquant plusieurs entreprises (recherche, transfert technologique, acquisition de nouvelles technologies). La Région élaborera dès lors une politique de soutien aux districts industriels qui prit la forme de deux plans triennaux⁹⁴. En six ans, quinze des vingt-et-un districts préalablement identifiés par la Région ont utilisé les ressources mises à leur disposition, leur permettant de réaliser au total plus de 100 projets.

Au terme du deuxième plan triennal de la politique des districts industriels, le contexte de l'action publique régionale avait sensiblement évolué depuis 1993 et l'adoption de la première loi régionale sur les districts : d'une part les Régions se préparaient à recevoir un nouveau statut constitutionnel leur ouvrant de nouvelles marges d'action ; d'autre part les institutions européennes adoptaient la stratégie de Lisbonne et donnaient une résonance considérable au référentiel de l'économie de la connaissance. L'État lui-même se trouvait impliqué et participait à la définition de cette nouvelle situation pour les Régions.

En 1999, tout d'abord, une nouvelle loi nationale sur les districts est adoptée⁹⁵ afin de modifier la définition institutionnelle des districts industriels : ils cessent d'être définis au niveau national en référence à la catégorie de « systèmes locaux de travail » pour y substituer celle de « systèmes productif locaux ». Cette modification a pour conséquence pratique d'offrir davantage de souplesse aux Régions pour identifier leurs districts industriels. Trois ans plus tard, en 2002, le MIUR lance sa propre politique de *clusters*, dénommés « districts

⁹³ Telles qu'à Sesto San Giovanni, en périphérie de Milan, ainsi qu'à Legnano, Lecco ou Brescia.

⁹⁴ Un premier sur la période 1995-1997, un second sur la période 1998-2000.

⁹⁵ Legge del 11 maggio 1999, n.140, *Norme in materia di attività produttive*

technologiques »⁹⁶. Cette nouvelle politique adopte une focale régionale : sur la base d'une première expérience réalisée avec la Région Piémont, le MIUR propose d'agir en partenariat avec les Régions pour soutenir le développement d'activités de recherche et d'innovation à haut contenu technologique. L'État pose comme cadre de son partenariat avec les Régions que celui-ci repose sur un principe de sélectivité, en ciblant des domaines de spécialisation technologiques liés aux domaines de prédilection des acteurs de la recherche présents sur le territoire régional (universités ou organismes de recherche).

Ces deux initiatives gouvernementales ont eu des débouchés rapides dans les politiques régionales en Lombardie. Tout en marquant son autonomie vis-à-vis de l'État et sa différence par rapport aux autres institutions régionales (cf. *supra*), la Région Lombardie a en effet renouvelé ses propres interventions au tournant des années 2000 en adoptant deux nouveaux programmes : celui des « méta-districts », porté par DG *Industria*, jusque-là gestionnaire de la politique régionale des districts industriels, et celui des « *clusters* technologiques », porté quant à lui par la DG *Artigianato, Nuova economia, ricerca innovazione e tecnologia*, en lien avec l'IReR⁹⁷. Tandis que l'appui des méta-districts s'inscrit dans le prolongement des interventions propres à la Région à destination des districts industriels, l'action en faveur des *clusters* est en revanche bien plus émergente et s'inscrit davantage dans le cadre d'un accord programmatique conclu avec le MIUR. Compte tenu de l'antécédence de la structuration de l'action régionale au regard des districts industriels, il convient en premier lieu de préciser les modalités et la signification du glissement de notion de la référence aux districts industriels vers celle des méta-districts.

Ce glissement vers l'idée de méta-district s'est opéré par le biais de deux délibérations régionales. Une première délibération régionale, adoptée en 2001⁹⁸, a dans un premier temps consisté à utiliser les possibilités offertes par la loi nationale de 1999 sur les districts industriels. La Région Lombardie l'a fait en modifiant la liste des districts industriels qu'elle reconnaissait et en introduisant la notion de méta-district : tout en réduisant le nombre de ses « vieux » « districts industriels » (les faisant passer de 21 à 9), elle identifiait dans le même

⁹⁶ Le soutien au *distretti tecnologici* est intégré au premier PNR élaboré en 2002 par le MIUR, pour la période 2002-2004, alors sous la responsabilité de Letizia Moratti, qui sera par la suite maire de Milan de 2006 à 2011.

⁹⁷ Intervenant quant à lui sur la base de ses projets RISE et A3T.

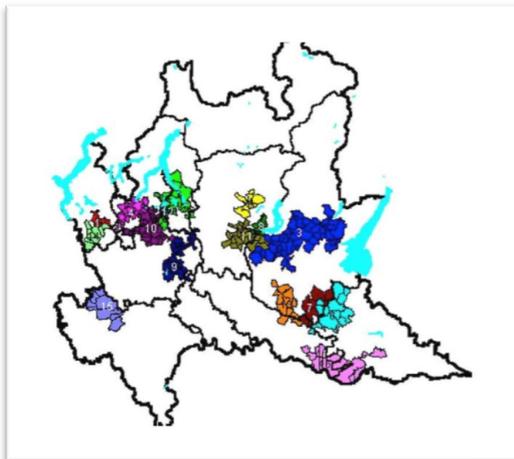
⁹⁸ DGR 3839/2001

temps cinq « nouveaux » « méta-districts ». Ces nouveaux méta-districts ont été définis comme des « aires d'excellence productive en mesure de représenter des pôles de développement à haut potentiel technologique ». La loi reconnaissait ainsi cinq méta-districts correspondant à autant de domaines de recherche et d'innovation : les biotechnologies alimentaires, les biotechnologies non alimentaires, la mode, le design et les nouveaux matériaux. Un sixième méta-district, correspondant au domaine des TIC sera finalement identifié en 2004.

Les différences entre les districts industriels et les méta-districts sont principalement de deux ordres. Alors que les districts industriels sont définis sur la base d'un périmètre géographique et valent à ce titre d'être qualifiés de « districts territoriaux », les méta-districts sont en revanche définis en référence à un potentiel en termes de développement technologique, cela en les positionnant de leur côté davantage comme des « districts thématiques ». Dit autrement, tandis que la notion de districts industriels renvoie à une structuration réelle du système productif à l'échelle de territoires infra-régionaux, la notion de méta-district induit une représentation abstraite d'un potentiel régional en termes de recherche et d'innovation.

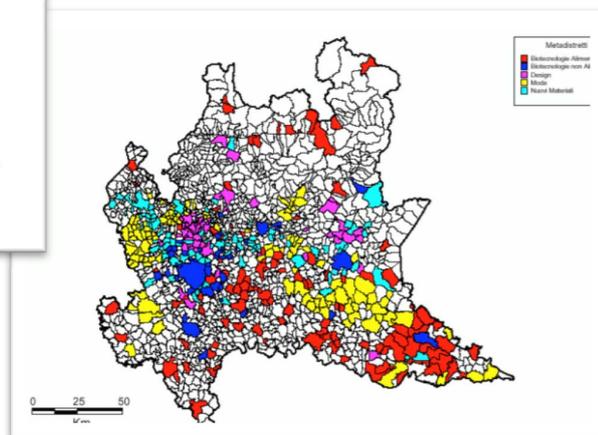
Des districts industriels infra-régionaux...

(Source : Creti et Bettoni, 2001)



...aux méta-districts régionaux

(Source : Creti et Bettoni, 2001)



À cette première différence s'ajoute le fait qu'en s'inscrivant dans une logique de promotion de l'excellence (en l'occurrence ici une excellence productive), l'idée de méta-district sert de support pour donner un caractère plus sélectif à l'action régionale, comme l'atteste le moindre nombre de méta-districts reconnus par rapport aux districts industriels en 2001, et *a fortiori* par rapport à 1993. Cette première inflexion de la politique régionale vers une logique d'excellence était alors mise en relation avec l'intention de la Région, de « mettre en œuvre des politiques d'incitation à la coopération technologique entre entreprises et entre entreprises et centres de recherche techno-scientifiques dans l'objectif de renforcer la compétitivité sur les marchés locaux et internationaux » (notre traduction).

Les modalités et les moyens de la politique de méta-district ont été précisés dans une deuxième délibération régionale adoptée en 2002⁹⁹. En souhaitant favoriser les coopérations science-industrie, la Région était amenée à élargir les publics-cibles de la DG *Industria* : alors que ses interventions ne bénéficiaient jusque-là qu'aux entreprises, elles concernaient dorénavant au moins indirectement les laboratoires universitaires, les organismes de recherche ou encore les cabinets de conseils spécialisés. En outre, en cohérence avec les objectifs d'excellence et de compétitivité, ce n'étaient plus seulement les petites entreprises des districts industriels qui pouvaient bénéficier des aides de la Région, mais aussi de grandes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire. Autrement dit, le passage de la politique des districts à celle des méta-districts, en plus de rompre avec le principe de la territorialisation du développement économique, aboutissait à une universalisation potentielle des publics et des cibles de l'action de la Région en faveur de l'innovation. La délibération de 2002 précisait par ailleurs que la mise en œuvre de la politique des méta-districts s'effectuerait selon une procédure annuelle d'appel à projets, par laquelle l'ensemble des porteurs de projets seraient placés en concurrence pour obtenir l'aide de la Région. Cette procédure s'est déroulée à six reprises, de 2003 et 2009. Il convient de noter qu'à partir de 2004, ces appels à projets ont été financés par la Région sur la base de son accord de programme avec le MIUR, reconnaissant dès lors les méta-districts comme les équivalents lombards de ses districts technologiques.

⁹⁹ DGR 11384/2002

En termes de gouvernance, la politique des méta-districts a eu deux conséquences notables. Elle a eu pour effet, en premier lieu, de retirer aux districts industriels le statut de partenaires privilégiés de la Région, et, par là même, la qualité d'acteur politique régional. Les districts industriels ont, à ce titre, subi les conséquences de l'élargissement des publics de la DG *Industria* : sans que la position d'autres acteurs de l'innovation ne soient directement revalorisée, il est clair que les districts ne disposaient plus, à partir de 2001, de leur monopole de représentation dans le champ institutionnel de l'action publique régionale. Corrélativement, l'échelle territoriale infrarégionale des districts industriels se trouvait supplantée par l'échelle régionale, qui se retrouvait avec les méta-districts instituée comme focale territoriale de référence pour le développement économique en Lombardie¹⁰⁰.

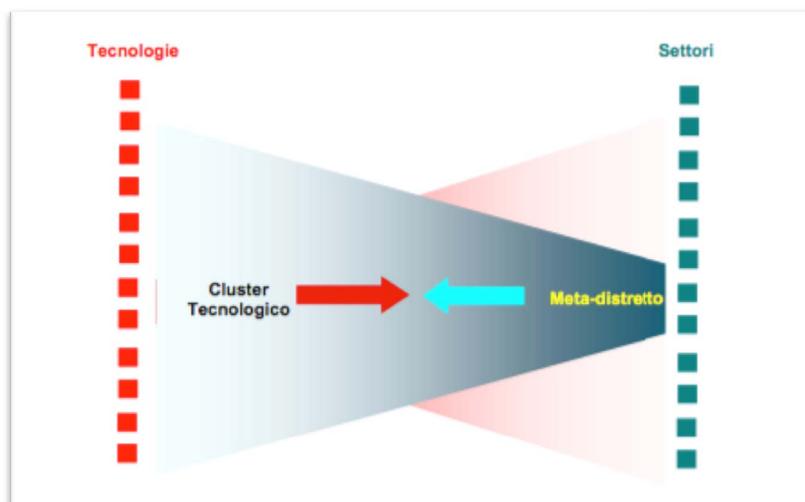
Ces changements de configuration territoriale ont ainsi mécaniquement contribué à placer la Région dans un rôle de gouvernance de l'économie et, plus spécifiquement, de la recherche et de l'innovation. Mais comment, en pratique, la Région gère-t-elle à la fois l'élargissement des types potentiels de ses publics et son intention de conduire une politique plus sélective, dans une logique d'excellence ? Et quels effets cette pratique a-t-elle en termes de gouvernance territoriale ?

La question de l'articulation entre la logique d'élargissement des publics et celle de sélection des priorités a été posée dans le cadre de la SRI 2004 en distinguant les politiques transversales et les politiques focalisées (cf. *supra*) et, en particulier, l'intervention régionale en faveur des méta-districts et celle en faveur des *clusters* technologiques.

¹⁰⁰ Il convient ici de souligner que ce changement de focale induit par le glissement de la catégorie de district industriel à celle de méta-district s'est confirmée quelques années plus tard avec la création de l'Union camérale lombarde, qui réunit l'ensemble des CCI de la Région dans une même association, avec laquelle la Région établit des contrats de programme depuis 2006.

La question de l'articulation entre *clusters* technologiques et méta-districts

(source : Région Lombardie et IReR, 2004)



Si ces deux politiques partagent l'objectif de promouvoir l'excellence, elles se distinguent en se concentrant, l'une sur l'excellence productive, l'autre sur l'excellence scientifique. Corrélativement, tandis que l'une cible des projets qui impliquent au moins une entreprise, l'autre s'adresse prioritairement aux universités et aux centres de recherche. À ces différences de contenu s'ajoutaient en outre une différence en termes responsabilité administrative, dans la mesure où la politique des méta-districts était gérée par la DG *Industria*, tandis que la politique des *clusters* était du ressort de la DG *Artigianato, Nuova impresa e innovazione tecnologica*, qui avait apporté depuis 2000 un soutien financier, au cas par cas, à une dizaine de « centres d'excellence ».

Le mode opératoire choisi par la Région Lombardie pour articuler ses « politiques transversales » et ses « politiques focalisées » n'a néanmoins pas consisté à rapprocher directement l'une ou l'autre de ses politiques, ni à confier à une seule de ses directions la gestion de sa politique de recherche et d'innovation. La solution préconisée par les services de la présidence de Région, et en particulier par son *Segretariato per l'Alta formazione, la Ricerca e l'Innovazione*, a été de créer un répertoire régional, nommé QUESTIO (*Quality Evaluation in Science and Technology for Innovation Opportunity*), qui recense l'ensemble des acteurs lombards de la recherche et de l'innovation, en intégrant, dans une même base de données, aussi bien les entreprises (grandes, moyennes ou petites), les centres de recherche

(laboratoires universitaires, organismes de recherche) que les organismes intermédiaires (parcs scientifiques et technologiques, incubateurs, centres de transfert technologique, cabinets de conseil, ...).

Dans le cadre de QUESTIO, tous ces acteurs sont d'ailleurs subsumés sous la même catégorie statistique de *Centri di Ricerca e Trasferimento Tecnologico* (CRTT). QUESTIO a été conçu en lui attribuant deux vocations. La première est de fournir un outil de suivi des politiques régionales de recherche et d'innovation : en posant comme condition que tout bénéficiaire des aides de la Région soit préalablement référencé en tant que CRTT, QUESTIO offre en effet la possibilité de centraliser les informations concernant les interventions de la Région. QUESTIO a toutefois été avant tout conçu comme un outil de développement de l'écosystème régional de l'innovation : la centralisation des données sur les CRTT est présentée comme le moyen d'établir une carte régionale des acteurs de la recherche et de l'innovation, et, en rendant ces données consultables sur internet¹⁰¹, QUESTIO apparaît comme un instrument de mise en contact entre « offreurs » et « demandeurs » de connaissances technologiques sur le territoire régional.

QUESTIO, un outil régional pour la mise en réseau des acteurs de la R&I

(source : Regione Lombardia, 2013)



¹⁰¹ <http://www.questio.it/index.php/it/>

Il convient de relever que le référencement des CRTT est peu discriminant (ils étaient déjà plus de 130 en 2007), et que, à ce titre, QUESTIO s'inscrit davantage dans une logique de mise en réseau que de concentration des ressources régionales. Il n'en reste pas moins que, dans les discours de la Région, en comparaison de l'ancienne politique économique centrée sur les districts industriels, QUESTIO fait bien figure d'outil régional de valorisation de l'excellence.

Il convient par ailleurs de prendre en considération une autre évolution de l'action portée par la Région Lombardie, qui lui confère une dimension plus sélective : il s'agit du développement des nouveaux instruments financiers développés par FinLombarda pour soutenir la recherche et l'innovation. FinLombarda a été une pièce maîtresse de la croissance du pouvoir régional en Lombardie au tournant des années 2000, et en particulier dans le domaine de la recherche et de l'innovation. La Région s'est tout d'abord distinguée de ses homologues italiennes en prenant le contrôle à 100% du capital de sa société financière à la fin des années 1990. L'objectif donné à FinLombarda a ainsi été de réformer ses instruments d'allocation de ressources en rompant avec son rôle initial de service auprès des collectivités locales. FinLombarda a alors progressivement substitué, à une représentation de son espace d'intervention en périmètres d'intervention infra-régionaux, une représentation moins politique et administrative, lui permettant d'intervenir auprès de nouvelles cibles, selon les principes du marché. Cette nouvelle « flexibilité » de ses interventions a été présentée comme un aspect de la réforme de la machine administrative régionale portée par Roberto Formigoni en référence au « modèle lombard » (cf. *supra*).

FinLombarda : financement de l'innovation et subsidiarité

(source : FinLombarda, 2002)

Una proposta Finlombarda per la politica R&S

Un Fondo dei Fondi

- Il Fondo si qualifica tecnicamente come **Fondo dei Fondi** (cioè come una tipologia di fondo che impiega i propri capitali in altri veicoli specializzati in investimenti destinati allo sviluppo dell'*high tech* in Lombardia) e come **Co-investment Fund** (cioè come veicolo di co-investimento con *partner* qualificati)...

Approccio sussidiario

- la ricerca delle iniziative imprenditoriali da finanziare sarà orientata verso le aree di mercato ancora scarsamente presidiate dagli operatori specializzati del settore..
- Il tutto operando con uno strumento finanziario che esclude, da parte del soggetto istituzionale, l'impiego diretto delle risorse finanziarie sul mercato, escludendo quindi la concorrenzialità dell'intervento promosso dal pubblico con le potenziali altre iniziative private ...

En 2000, alors que la Région bénéficiait d'une forte croissance des fonds FEDER qui lui étaient consacrés par la Commission européenne, elle a confié une partie de la gestion du programme FEDER¹⁰² à FinLombarda. La société financière, en se référant à la stratégie de Lisbonne, a alors mis en place un fléchage de ses interventions sur la recherche et l'innovation. Dans le même temps, elle a mis en place un groupe de travail, nommé « *Forum Finanza e innovazione* », regroupant les principaux experts régionaux de l'investissement en capital-risque. Les réflexions de ce groupe de travail ont très vite abouti à création en 2001 d'une filiale de FinLombarda, nommée FinLombardia Gestioni SGR, afin de développer et de gérer de nouveaux instruments financiers de la Région dans l'investissement en capital-risque. FinLombarda a commencé à déployer ses nouveaux instruments en 2004, et son nouveau rôle a été reconnu et formalisé par la grande loi régionale de 2007 sur la compétitivité (cf. *supra*).

L'élaboration des nouveaux instruments financiers de FinLombarda a été conduite en référence aux réflexions de l'IReR et à la SRI 2004 qui préconisaient que la Région renforce

¹⁰² La gestion de l'Objectif 2.

ses politiques focalisées sur des domaines de spécialisation technologique et qu'elle recoure à des modalités d'intervention plus sélectives pour que ses aides financières favorisent les « effets de masse critique ».

Cette préconisation s'est concrétisée dès 2004 dans la création de deux fonds d'investissement régionaux en capital-risque, l'un destiné aux investissements sur le territoire lombard (fonds *Next*), l'autre sur les investissements à l'étranger, et plus particulièrement dans la zone méditerranéenne (fonds *Euromed*)¹⁰³. Ces fonds ont en commun de soutenir des projets d'entreprises individuelles dans des domaines à haut contenu technologique et considérés à fort potentiel de croissance : la Région intervient ainsi clairement dans une logique sélective privilégiant l'« excellence » en termes de compétitivité. Mais la compétitivité recherchée est alors moins de type territorial et collectif qu'entrepreneurial et privé¹⁰⁴.

Finalement, si la pratique de sélectivité et la logique de promotion de l'excellence ne sont pas absentes des politiques régionales de la recherche et de l'innovation en Lombardie, celles-ci ne prennent une dimension territoriale que très marginalement. Elle ne s'appuie, ni sur l'identification de *clusters* au sens de périmètres infra-régionaux de concentration de ressources et de spécialisation techno-scientifique, ni sur la reconnaissance de *clusters* au sens d'acteurs collectifs institués comme partenaires privilégiés et durables de la Région. Il convient à ce titre de souligner que l'introduction de la notion de méta-district au début des années 2000 a plus marqué une rupture par rapport à l'ancienne politique régionale des districts industriels qu'elle n'a établi un instrument stable attribuant à certains acteurs régionaux le qualificatif de *cluster*.

La Lombardie donne ainsi à voir un style de gouvernance régionale de l'innovation faiblement territorialisé. Cette gouvernance est certes conçue en référence au périmètre géographique de la région, mais sans que cela ne se traduise dans des interventions dont les

¹⁰³ Un troisième fonds a ensuite été créé en 2007 pour cibler davantage le domaine des biotechnologies, le fonds *Seed*.

¹⁰⁴ Le fonds *Next*, par exemple, présente la particularité d'être entièrement constitué de capitaux privés (en l'occurrence de sociétés d'investissement en capital-risque). Le caractère public et régional de ce fonds tient essentiellement au fait que la Région, à travers FinLombarda, s'y engage à couvrir 33% des pertes éventuelles des investisseurs privés.

objectifs se négocient en lien avec des acteurs représentant des intérêts locaux¹⁰⁵. Les seuls accords à caractère territorial qu'adopte la Région Lombardie dans le domaine de la recherche et de l'innovation sont établis en référence à un espace macro-régional et ils n'ont qu'un impact très limité. Il s'agit d'accords de coopération formulés avec d'autres Régions voisines du Nord de l'Italie : avec les Régions Piémont et Émilie-Romagne pour partager leurs pratiques de programmation dans le cadre du FEDER 2007-2013, et avec l'Émilie-Romagne dans le cadre du programme CIP du PCRD de 2008 à 2014.

Il convient également de noter que la Région Lombardie a participé, par le biais de l'IRER en 2010, à un projet de recherche intitulé « Progetto Nord »¹⁰⁶. L'objet de ce projet a consisté à étudier l'hypothèse de l'existence d'un « système Nord », entendu comme la formation d'une macro-région associant le Piémont, la Lombardie, l'Émilie-Romagne et la Vénétie : un des axes de ce projet a porté sur le thème de la recherche et de l'innovation¹⁰⁷. Il est à ce titre significatif qu'un des responsables de ce projet ait tenu à souligner dans un de ses articles que « dans une analyse et une proposition politique qui assume le Nord-Ouest comme une échelle territoriale pertinente, un problème principal est celui du positionnement de la Lombardie qui, en tant que région en soi et en tant que région pour soi, ne semble pas disposée à se présenter comme une partie du Nord-Ouest, ni par ailleurs du Nord-Ouest ou d'une hypothétique Lombardie-Vénétie » (Pichierri et Pacetti, 2010, p.128, nous traduisons).

À l'échelle géographique de la seule région Lombardie, certains acteurs et certaines organisations de recherche et d'innovation bénéficient toutefois ponctuellement d'aides spécifiques de la Région sur des projets localisés. Sans que cela ne s'inscrive dans un programme d'action systématisé, la Région intervient ainsi, depuis le début des années 2000, pour soutenir la construction d'infrastructures de recherche qu'elle reconnaît comme de potentiels « centres d'excellence »¹⁰⁸. La Région a par ailleurs lancé en 2007 un appel à

¹⁰⁵ Les méta-districts ont avant tout été définis comme des districts thématiques, et les accords de programme ou d'intérêt qu'adoptent la Région sont établis avec des acteurs de type sectoriels (avec le MIUR, Unioncamerale, la Fondation CARIPOLO, le CNR).

¹⁰⁶ Lequel a abouti à la publication de l'ouvrage de synthèse de Perulli, P. et Pichierri, A. (2010). *La crisi italiana nel mondo globale: economia e società del Nord*, Torino, Einaudi.

¹⁰⁷ Voir à ce titre le rapport Perulli, P. (2011), *Dossier per il Campo di Ricerca, Innovazione e Formazione del Nord allargato*, Fondazione IRSO.

¹⁰⁸ Elle en a ainsi soutenu neuf entre 2000 et 2010 : quatre à Milan, les cinq autres respectivement à Lodi, Côme, Legnano, Brescia et Bergame.

projets expérimental, nommé *Distretti Regionali per l'Innovazione, l'Attrattivita ed il Dinamismo dell'Economia locale* (DRIADE), destiné à « favoriser la restructuration, le renforcement et la croissance des réseaux d'artisans et de micro-entreprises dans le contexte des districts de spécialisation et dans les méta-districts lombards » (nous traduisons). La Région a plus particulièrement soutenu dans ce cadre la réalisation de projets collaboratifs destinés à structurer sept filières productives innovantes (telles que l'aérospatiale, l'énergie, la domotique, la cosmétique, ...).

Enfin, la Région Lombardie a été plus récemment conduite à renouveler son usage de la catégorie de *cluster*. Dans le cadre de SRI 2013, afin de se conformer tant à la logique de « *smart specialisation* » promue par la Commission européenne, qu'à un appel à projet national du MIUR, la Région a identifié neuf « *Cluster Tecnologici Lombardi* » (CTL) et a décidé de désigner pour chacun d'eux une organisation chef de file. Pour la première fois, le terme des *clusters* renvoie ainsi, dans le contexte lombard, à des partenaires clairement identifiés par la Région. Mais il est en l'état trop tôt pour tirer des observations concernant le fonctionnement de ces nouveaux CTL, et encore plus concernant le rôle joué par leurs chefs de file, tant auprès de la Région qu'auprès des autres membres de leur *cluster*.

Ce chapitre a permis de rendre compte des processus singuliers d'appropriation et de mise en administration de la catégorie de recherche et d'innovation par les institutions régionales en Ile-de-France et en Lombardie. Bien que l'une et l'autre de ces Régions ont conduit une activité résolue et suivie pour élaborer des politiques proprement *régionales* de recherche et d'innovation, les particularités *nationales* des conditions institutionnelles du fait régional en France et en Italie permettent de comprendre en grande partie la diversité de la place et du rôle qu'adoptent les Régions au regard des problématiques de la recherche et de l'innovation dans leur espace d'action publique.

Malgré la volonté de la Région Ile-de-France de développer ses propres instruments d'action, la présence traditionnelle ainsi que le réinvestissement de l'Etat en Ile-de-France sur les problématiques de la recherche et de l'innovation conduisent la Région à définir ses actions non seulement pro-activement, mais bien aussi rétro-activement, par rapport à celles de l'Etat. Si la mise en œuvre de la politique des pôles de compétitivité mérite en soi d'être

considérée comme une opération de mise en administration régionale de la catégorie de recherche et d'innovation, cette régionalisation de l'action publique reste en grande partie sous contrôle de l'Etat, par le biais de ses ministères, de ses agences et de ses services déconcentrés. Pour la Région, définir sa place et son rôle dans la gouvernance de la recherche et de l'innovation revient toujours, de manière non négligeable, à s'interroger sur la nature et la qualité de ses relations avec l'Etat.

La situation est sensiblement différente en Lombardie, où les stratégies régionales pro-actives peuvent s'appuyer sur une autonomie institutionnelle et financière nettement plus importante. Toutefois, le processus de renforcement du pouvoir de la Région, comme le donne à voir le développement de ses politiques de recherche et d'innovation, ne donne pas lieu à l'affirmation d'une fonction de direction à l'égard des acteurs de la recherche et de l'innovation présents sur son territoire. L'usage que la Région fait de la catégorie de *cluster* est à cet égard significatif puisqu'il ne s'est jamais accompagné (si ce n'est à une date très récente) de l'intention d'impulser la formation d'acteurs régionaux labélisés *clusters* et de les instituer à ce titre comme des partenaires privilégiés de la Région.

L'approche *top-down* conduite dans ce chapitre aboutit ainsi à tracer une opposition entre le cas francilien et le cas lombard relativement à l'usage de la catégorie de *cluster*. Si l'Ile-de-France donne à voir le déploiement de « politiques de *cluster* » elle ne donne en revanche, au mieux, qu'à voir des dynamiques socio-économiques qualifiables d' « initiatives de *cluster* » en Lombardie. Les chapitres suivants de la thèse, en adoptant une lecture de type *bottom-up*, ont pour fonction d'explorer plus en détail cette différence en focalisant l'attention sur les espaces centraux de ces deux régions, et plus précisément sur les dynamiques métropolitaines autour de Paris et de Milan. Une interrogation parcourra cette nouvelle étape de la comparaison entre l'Ile-de-France et de la Lombardie, en se demandant dans quelle mesure il convient de relativiser la différence évoquée en termes d'usages politico-institutionnels de la catégorie de *cluster*, dans la mesure où de semblables logiques de promotion et de recherche de l'excellence accompagnent *a priori* les dynamiques métropolitaines dans ces deux régions.

Chapitre 4 - Des espaces régionaux travaillés par leur centre : dynamique métropolitaine et soutien à l'innovation

Tandis que le précédent chapitre a appréhendé la gouvernance territoriale de l'innovation sous l'angle de la mise en administration régionale, le présent chapitre, et le suivant, proposent quant à eux de l'étudier en se focalisant sur ses relations avec la dynamique socio-politique de la métropolisation. Ces deux points de vue valent d'être considérés comme complémentaires, dans la mesure où l'un et l'autre reviennent à concevoir l'Ile-de-France et la Lombardie comme des espaces d'action publique, autrement dit comme des espaces tout à la fois de gestion d'enjeux collectifs, par le biais de politiques publiques, et comme des espaces de mobilisation et de coalition d'acteurs, autour de projets collectifs. L'articulation de ces deux dimensions est un aspect central d'une réflexion en termes de gouvernance, et dès lors, bien que complémentaires dans la pratique, il convient de les distinguer analytiquement.

La première dimension a été étudiée dans le précédent chapitre en centrant l'attention sur la régionalisation des politiques de recherche et d'innovation. Cela a permis d'identifier la singularité des positionnements et des capacités propres des institutions régionales d'Ile-de-France et de Lombardie dans le domaine d'action sectoriel, et plus ou moins territorialisé, de la recherche et de l'innovation. Autrement dit, le chapitre précédent a adopté une grille de lecture descendante de type *top-down*.

Dans le cadre des chapitres 4 et 5, l'intention est en revanche d'enrichir les premiers éléments relatifs à la gouvernance territoriale de l'innovation, en Ile-de-France et en Lombardie, de données relatives aux acteurs et aux organisations directement concernées par ces enjeux dans chacune des régions. Il s'agit autrement dit d'adopter une grille de lecture davantage ascendante, de type *bottom-up*, par laquelle l'Ile-de-France et la Lombardie sont moins étudiées comme des espaces politico-administratifs que comme des espaces d'action collective, moins comme des espaces administrés que comme des espaces peuplés de nombreux acteurs et organisations, mus par des intérêts fort variés et selon des stratégies plus ou moins définies.

Cette perspective d'enquête sur les terrains francilien et lombard est ici développée en référence à leurs dynamiques respectives de métropolisation. Deux raisons justifient ce choix.

Premièrement, la stratégie comparative adoptée dans notre thèse est fondée sur le fait que l'Ile-de-France et la Lombardie peuvent être qualifiées de régions métropolitaines, autrement dit que l'espace géographique de ces territoires politico-administratifs peut être qualifié de métropole. Le concept géographique de métropole est néanmoins très peu stabilisé. Comme le souligne Jacques Lévy, parler de « métropole, c'est se référer à un modèle qui n'est pas encore arrivé à maturité » (Lévy, 1995, p.57). Si le terme de métropole renvoie communément à l'idée d'espaces géographiques où se concentrent des fonctions supérieures de commandement, et en premier lieu économiques, d'autres auteurs préfèrent l'utiliser pour désigner plus largement des espaces se caractérisant par un fort potentiel de développement, lié à une grande concentration de population et de ressources variées.

Deuxièmement, la perspective d'enquête proposée dans ce chapitre tient à ce que la notion de « métropolisation » elle-même « tend à s'imposer depuis quelques années comme une notion clef pour rendre compte (...) de la forme contemporaine du processus d'urbanisation qui se poursuit en Europe depuis des siècles » (Ascher, 2013, p.612). Le terme de métropolisation renvoie en premier lieu à un phénomène de dilatation spatiale des grandes villes, par lequel les grandes aires urbaines en viennent à former des ensembles plus vastes et plus peuplés, contribuant à réduire le poids relatif des villes petites et moyennes. Cette dilatation spatiale s'accompagne d'un renouvellement des morphologies urbaines des grandes villes : tandis que les villes-centres tendent à perdre des habitants et des emplois, en concentrant davantage les populations les plus qualifiées et les activités les plus stratégiques, leurs premières couronnes deviennent les lieux où « la ville se refait sur elle-même » (*ibid.*, p.613) en se construisant de nouvelles polarisations d'habitat, de services, de commercialisation. Le processus de métropolisation rend compte, dès lors, de la constitution de « nouveaux types de lieux et de spécialisation spatiale d'échelle métropolitaine » (*id.*), tels que des technopôles, clusters ou districts technologiques, « ponctuant et polarisant le territoire urbain de façon nouvelle » (*id.*).

Du point de vue de l'étude de la gouvernance territoriale de l'innovation en Ile-de-France et en Lombardie, la prise en compte du processus de métropolisation présente plusieurs intérêts. Cela met tout d'abord en position d'observer, en chacun des terrains d'enquête, les liens potentiels s'y manifestant entre les mutations de l'organisation territoriale

et les mobilisations locales pour le développement de l'innovation. Notons qu'à ce titre, d'un point de vue pratique, cela a pour conséquence de recentrer le travail d'enquête sur les acteurs de l'innovation des villes-centres et de leurs premières couronnes. La prise en compte du processus de métropolisation présente en outre un intérêt plus analytique en permettant d'interroger un phénomène plus directement politique, et observable aussi bien en Ile-de-France qu'en Lombardie, à savoir les dynamiques de construction d'une institution métropolitaine autour des communes de Paris et de Milan. Si l'un des enjeux du développement territorial des espaces métropolitains réside dans leur potentiel d'innovation, dans quelles mesures le thème de l'innovation est-il appréhendé dans chacun de ces territoires, en tant que tel, dans la dynamique institutionnelle de création de leur métropole ?

Les cas de l'Ile-de-France et de la Lombardie seront présentés sur la base d'un plan en trois parties. On tâchera dans un premier temps de restituer la singularité de la trajectoire de développement propre à ces deux territoires en les resituant dans leur propre histoire politique, sociale, et économique. On présentera ensuite les dynamiques métropolitaines récentes propres à Paris et à Milan, en tâchant de faire ressortir la singularité de leurs conditions spatiales et de leurs temporalités institutionnelles et politiques. La troisième partie proposera enfin d'étudier l'innovation en tant que thème de mise en récit métropolitain, c'est-à-dire en tant qu'objet de discours politique, plus ou moins et diversement mobilisé en chacun des terrains d'enquête, pour instituer la référence métropolitaine comme focale et échelle d'action publique pertinente.

I - L'Ile-de-France et la Lombardie, situées dans leur trajectoire socio-politique respective

On propose ici de restituer les trajectoires de développement de l'Ile-de-France et de la Lombardie à partir d'une lecture historique croisée et bâtie en trois étapes, permettant de dégager la manière dont ces territoires se sont progressivement structurés. On resituera tout d'abord chacun de ces espaces dans le cadre des processus nationaux de long terme de formation de leurs États-nations respectifs ainsi que de leurs systèmes économiques nationaux. On précisera dans un deuxième temps la singularité de la position de ces espaces durant la phase de reconstruction et de rattrapage économique d'après la Seconde Guerre mondiale jusqu'à la fin des Trente glorieuses. On se focalisera enfin sur l'ouverture de la

période contemporaine au tournant des années 1980, marquée d'une part par l'avènement d'une économie politique préoccupée par les questions de compétitivité et d'autre part par des réformes de décentralisation et de régionalisation.

1) Des espaces régionaux inscrits dans des processus singuliers et de long terme de formation de systèmes nationaux

Concernant la première étape, il est nécessaire de rappeler que bien qu'ayant le point commun d'avoir initialement pris une forme unitaire, les États-nations français et italiens se sont construits en empruntant des rythmes différents et des voies singulières, qui ont eu, et ont encore, un impact déterminant sur le mode de passage de leurs sociétés dans le capitalisme industriel et le type d'encastrement entre l'État et le marché.

La concentration des ressources dans la ville capitale de Paris est intimement liée à l'origine, à la construction et au contrôle du territoire national porté dès le XIII^e siècle par le royaume de France et finalement incarné à la fin du XIX^e siècle par l'État-nation républicain. A l'inverse, la place de Milan dans le système urbain italien tient en grande partie à la dispersion persistante sur l'actuelle péninsule italienne, du Moyen-Âge à la fin du XIX^e siècle, des ressources tant financières, militaires que symboliques entre dynasties aristocratiques et bourgeoisies locales¹ : l'unification tardive de l'Italie a profité à Milan qui par sa position géographique se situait au carrefour de l'axe rhénan et du réseau de villes de la plaine du Pô. Aux deux tiers du XIX^e siècle, au moment où s'achevaient les grands travaux d'Hausmann à Paris, Milan intégrait seulement, en sortant de la domination austro-hongroise, le projet d'État-nation italien porté par le royaume de Turin.

Paris, ville capitale d'une grande puissance coloniale, a acquis une position de ville mondiale dès le milieu du XIX^e. Mais Paris polarisait tant d'enjeux d'envergure nationale que la jeune République a préféré maintenir la ville sous sa tutelle directe. Alors qu'un premier mouvement de décentralisation reconnaissait partout ailleurs en France (métropolitaine) l'autonomie des départements et des communes tout en les plaçant sous le contrôle étroit des préfets², Paris était contenu dans un statut particulier : son territoire était directement

¹ Nous nous inspirons sur ce point assez librement du cadre théorique proposée par Charles Tilly dans *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe : 990-1990*, Paris, Aubier, 1992.

² Ainsi naissait le système politico-administratif local théorisé plus tard par Pierre Grémion.

administré par l'État par le biais du préfet de la Seine, et sa population restait ainsi très faiblement représentée politiquement. Quant à Milan, à défaut d'être la capitale politique de la jeune monarchie italienne qui finit par s'installer à Rome, elle fut rapidement qualifiée de « capitale morale » de l'Italie : son développement industriel fut perçu comme la voie d'accès privilégiée à la modernité et au progrès. C'est ainsi à Milan que fut créée en 1894 la première des deux grandes banques privées italiennes, la *Banca commerciale italiana*³, conçue sur le modèle allemand de la banque mixte. Cette banque fut un acteur pivot du rapide rattrapage économique de l'ère giliottienne réalisé avant la Première guerre mondiale et parfois qualifié de « premier miracle italien » (1896-1914)⁴. La COMIT a principalement concentré ses investissements sur les secteurs ferroviaire, métallurgique ou encore électrique en soutenant en particulier des entreprises situés dans le Nord de l'Italie et notamment dans la région de Milan (Breda, Falck, Edison, ...).

Comme toutes les grandes villes, et notamment Paris dès 1871, avec l'expérience de la Commune, Milan fut le théâtre de profondes mutations sociales et politiques portées notamment par le mouvement ouvrier. Mais là aussi les histoires urbaines sont singulières. Alors que la France s'orientait dès la fin du XIXe siècle vers le solidarisme et l'invention d'une République sociale en reconnaissant d'importantes marges d'initiatives aux communes, Paris ne pouvait pas, en raison de son statut particulier, faire véritablement l'expérience du socialisme municipal. Des élus du département de la Seine se mobilisèrent sans succès dès 1912 pour porter l'idée de création d'un « Grand Paris » (Subra, 2009), afin d'étendre aux communes de banlieue le niveau d'aménagement et d'équipement de la capitale. En Italie les changements sociaux liés à la révolution industrielle débouchèrent politiquement sur l'expérience du fascisme, dont le mouvement fut lancé depuis Milan par l'ex-socialiste Mussolini avec sa « marche sur Rome ». Une fois au pouvoir, le Duce ne perdit pas de vue Milan en soutenant de grands travaux pour redessiner la ville et pour tenter d'encadrer plus étroitement la société locale (Ingold, 2003).

³ Souvent appelée « COMIT » par les Italiens.

⁴ Voir sur ce point Merger M. (1998), *Un siècle d'histoire industrielle en Italie : 1880-1970 : industrialisation et sociétés*, Paris, SEDES.

2) Des régions diversement impliquées dans la reconstruction et le rattrapage économique des Trente glorieuses

Après la Seconde Guerre mondiale, le mouvement de reconstruction déboucha sur une nouvelle dynamique de rattrapage industriel porté par l'intervention jugée nécessaire des États : plan Marshall et exercices nationaux de planification ont rendu possibles la restructuration et l'essor économique des Trente glorieuses. On peut restituer synthétiquement et de manière comparée les expériences francilienne et lombarde de cette période en prenant en compte séparément et successivement deux aspects pour autant intimement liés : la dimension proprement industrielle, et sa traduction plus directement socio-spatiale.

Sur le premier aspect, l'implication de l'État dans le pilotage de l'industrie a été suffisamment importante pour que l'on puisse qualifier les systèmes économiques français et italien de cette période d'économies administrées. Pour autant cela ne doit pas faire perdre de vue la diversité des formes que cela a pu prendre dans les deux pays. Le cas de la France a été marqué par la mobilisation des grands corps de l'État, dans les ministères, au commissariat général au Plan, à la Caisse des dépôts et consignations, dans les banques et au sein des grandes firmes, dès 1945 et davantage encore pendant la période gaullienne, avec le lancement de la politique des grands projets technologiques⁵ qui correspondent à la version française des politiques industrielles de type sectoriel. L'économie administrée à la française s'est ainsi matérialisée dans une dépendance financière et technocratique d'une grande partie de l'appareil industriel vis-à-vis de la puissance publique, les grandes firmes nationales étant souvent directement administrée par des membres des grands corps d'État (X-Mines, X-Ponts...).

En Italie, l'affirmation de l'État entrepreneur s'est essentiellement exprimée sur le plan financier : le « meccano industriel » italien s'est mis en place par élargissement progressif des missions de l'*Istituto per la ricostruzione industriale* (IRI) : créé en 1933 par le gouvernement fasciste pour éviter la faillite des grandes banques italiennes (COMIT, *Credito italiano* et *Banca di Roma*), cet organisme a été maintenu après-guerre pour en faire une véritable *holding* d'État organisée en dix branches sectorielles⁶. Néanmoins, le système industriel italien a été indirectement administré par l'État durant les Trente glorieuses : à défaut de haute

⁵ Dans l'aéronautique, le ferroviaire, l'énergie, informatique, télécommunications...

⁶ Allant de la sidérurgie aux médias, en passant par la mécanique, la banque ou les télécommunications

fonction publique d'État constituée en partie de corps d'ingénieurs comme en France, le pilotage de l'économie italienne a reposé durant un demi-siècle sur une alliance entre la classe politique (elle-même structurée autour de l'hégémonie de la Démocratie chrétienne et du Parti communiste italien) et les grands capitaines d'industrie.

Concernant maintenant la traduction socio-spatiale des dynamiques industrielles de la période des Trente glorieuses, on sait bien qu'elles ont largement profité aux grands pôles urbains et donc naturellement à l'Ile-de-France et à la Lombardie. Le développement du mode de production fordiste basé sur la grande entreprise demandait une main-d'œuvre à bas coût, que les concentrations de populations urbaines rendaient aisément disponible. Mais là aussi les régions métropolitaines de Paris et Milan n'ont pas été affectées par les mêmes dynamiques.

Dans le cas de la France, la restructuration de l'économie nationale par la centralisation et l'intégration verticale autour des grandes firmes publiques a détruit les anciens systèmes productifs locaux qui avaient bénéficié de la protection de l'État jusque dans l'entre-deux-guerres par l'entremise des notables locaux selon le modèle centre-périphérie (Ganne, 1992). Pour autant, l'organisation centralisée et technocratique française favorisa la congruence entre les stratégies d'entreprises et les politiques nationales d'aménagement du territoire qui cherchaient à rétablir un équilibre de développement entre Paris et la province. Le Galès rappelle ainsi que durant cette période « l'industrie quitta la région parisienne pour s'installer soit dans les régions déjà industrialisées, soit dans les régions à industrialiser afin de profiter d'une main d'œuvre nombreuse, à bon marché et bien formée comme dans l'Ouest de la France » (Le Galès, 2005, p.118), et que les capitales régionales bénéficièrent en même temps d'investissements publics massifs en termes d'infrastructures (transports, réseaux, logements) et de services (écoles, hôpitaux, universités, centre de recherche...).

Toutefois, comme le relève Pierre Veltz (2002), ces dynamiques nationales donnèrent lieu à une organisation taylorienne de l'espace industriel français, qui renforça paradoxalement la centralisation économique autour de Paris et de sa région : l'agglomération parisienne s'est spécialisée dans les fonctions de direction, de décision, de publicité, de conception des produits et des procédés, et a largement externalisé les tâches d'exécution aux usines situées en province, à l'exception des secteurs plus qualifiés liés aux industries technologiques soutenues par l'État dans le cadre des grands programmes. Du point de vue du développement du territoire francilien lui-même, on peut également considérer avec Veltz

que la période des Trente glorieuses a été marquée par un déficit de politiques urbaines : « jugée trop riche et trop puissante la métropole parisienne n'a jamais figuré à l'agenda des priorités de politiques urbaines de l'État, tout en étant incapable, en raison de sa fragmentation institutionnelle de régler ses problèmes elle-même » (Veltz, 2012, p.150). Le découpage départemental décidé dans les années 1960 par de Gaulle et son préfet de la Seine Paul Delouvrier n'a fait en un sens que compliquer la situation en dissociant administrativement les espaces qui engrangeaient les dividendes de la croissance (les Hauts de Seine et Paris) et ceux qui recueillaient les couches les plus populaires exposées à la pauvreté (Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne), dans le but de préserver les hégémonies politiques locales respectives de la droite gaullienne et du parti communiste (voir sur ce point Estèbe et Le Galès, 2003).

Bien que l'Italie engendra relativement moins de grandes entreprises que la France, leur rôle fut néanmoins déterminant dans l'éclosion du « miracle italien » d'après-guerre (1951-1963) et dans le fonctionnement de l'économie nationale jusqu'au moins la fin des années 1970. Dans une logique de rattrapage industriel fortement soutenue par le plan Marshall, les investissements furent ciblés sur les territoires de la première industrialisation italienne, et donc principalement le Nord de l'Italie. La montée en régime des grandes firmes telles que la Fiat, l'ENI, Olivetti ou Pirelli s'est nourrie des migrations massives de population qui ont contribué à vider les régions du sud de l'Italie et à amplifier les inégalités de développement déjà existantes entre le Nord et le Sud du pays. La politique nationale de décentralisation industrielle en faveur du Sud, portée par la *Cassa del Mezzogiorno* de 1950 à 1984 ne permit pas d'obtenir d'effets significatifs en l'absence de relais politico-administratifs et technocratiques aussi actifs en Italie qu'en France⁷.

À défaut d'une économie nationale aussi intégrée que dans le cas français, l'organisation spatiale du système industriel italien donne moins à voir une forme taylorienne qu'une segmentation de trois types de formations économiques régionales dont rend compte le modèle des « Trois Italie » proposé par Bagnasco (1977). Le premier ensemble correspond au « triangle industriel » (reliant les deux premières villes industrielles du pays, Milan et Turin, au principal port du pays, Gênes) et plus largement aux régions du Nord-Ouest

⁷ Il est même au contraire convenu de considérer que les financements alloués par la *Cassa* ont permis à l'infiltration mafieuse de la société, au clientélisme politique, et à l'économie souterraine de prospérer dans les régions du Sud de l'Italie.

(Piémont, Lombardie, Ligurie) et au Latium (région de Rome), caractérisées par un marché de l'emploi basé sur le salariat, une spécialisation dans les industries lourdes et technologiques avec comme assise la grande entreprise⁸. Symétriquement, et de manière dépendante, les régions du Sud (des Abruzzes jusqu'à la Sicile) forment un ensemble marginal et sous-industrialisé, plutôt spécialisé dans l'agriculture, et marqué par un sous-emploi important ainsi que par un secteur informel développé. Dans l'intervalle entre ces deux ensembles de régions, Bagnasco a identifié une « Troisième Italie » constituée des régions du Nord-Est (Vénétie, Frioul-Vénétie Julienne, Trentin-Haut-Adige) et du Centre (principalement l'Émilie-Romagne et la Toscane). Le développement de ces régions repose essentiellement sur les fameux « districts industriels », à savoir des réseaux locaux de PME et de microentreprises à base familiale, qui occupent des secteurs à technologie mature (petite mécanique, ameublement, textile, chaussure...) voire des segments spécialisés de branches plus récentes.

Si la position du territoire milanais dans l'économie italienne est corrélée au fonctionnement du triangle industriel, ses dynamiques de développement sont plus proches de celle de Rome que de Turin ou de Gênes (qui fournit l'exemple la ville portuaire). Ni dépendant d'une seule entreprise (comme Turin avec la Fiat), ni prioritairement de son infrastructure de transport (comme Gênes avec son port), l'économie et l'industrie de Milan sont une « œuvre urbaine » : « la ville, marché de consommation, marché de travail et réserve de capital fut le moteur de l'industrialisation » (Dauphiné, 1999, p.174), précoce à Milan, plus récente à Rome. Le développement économique de Milan s'appuie en effet de longue date sur des investissements dans la construction d'un réseau de transport et de communication performant qui la situe au centre des échanges et des flux au sein de la plaine du Pô et plus largement de l'Italie, la Lombardie se distinguant ainsi par des dynamiques de développement centrifuges : « si Milan capte des flux en provenance de toute l'Italie, elle redistribue [en même temps] les hommes, les activités et les richesses sur l'ensemble de l'espace régional » (*ibid.*, p.189).

Pour autant la position stratégique de la région métropolitaine de Milan repose principalement depuis les Trente glorieuses sur des fonctions financières, productives et commerciales très peu contrôlées par les pouvoirs publics locaux, qui sont débordés sur ces

⁸ Ce qui n'est nullement exclusif des PME, dans la mesure où la grande entreprise peut contrôler un réseau dense de sous-traitants.

questions par l'influence d'acteurs collectifs tels que la CCI de Milan ou la *Cassa di risparmio delle provincie lombarde* (CARIPO). Même sur les enjeux plus spécifiquement urbanistiques, Milan et sa région ont été durant les Trente glorieuses sous-institutionnalisées et sous-administrées (Dente, 2005), comme l'illustre l'échec notable du projet de *Piano intercomunale Milanese* (PIM) porté par la Province de Milan pour réaliser un plan intercommunal selon les indications du Ministère des Travaux publics : ce projet échoua en raison de l'affrontement entre l'alliance politique des démocrates-chrétiens et des socialistes, représentant la Ville de Milan, et les élus communistes majoritaires de la périphérie. Quant à la Région Lombardie, malgré l'inscription du régionalisme politique dans la constitution italienne dès 1948, elle ne fut officiellement créée qu'en 1970 et n'a disposé que de marges de manœuvres très étroites jusqu'au mouvement de réforme administrative enclenché au milieu des années 1990.

3) L'Ile-de-France et la Lombardie : des laboratoires de politiques de compétitivité territoriale

À partir des années 1980, les pays développés ont en commun de s'être engagés, bien qu'à des rythmes différents, dans la financiarisation de leur économie⁹ et dans la restructuration corrélative des missions et des modes de fonctionnement de leurs États. En matière de missions, les États cherchent dorénavant moins à garantir des équilibres de richesse et de condition de vie à l'échelle nationale entre différentes catégories de population et territoires, qu'à développer à l'échelle internationale la compétitivité de leur économie et l'attractivité de leur territoire. Au regard de cette évolution, les réformes de décentralisation et de régionalisation peuvent être interprétées comme un mouvement par lequel les États se donnent les conditions de différencier davantage leurs politiques spatiales, d'une part en intensifiant l'accumulation des avantages des territoires déjà les plus compétitifs, à savoir les grands centres urbains, et d'autre part en se délestant plus qu'auparavant de leur responsabilité politique à l'égard des difficultés rencontrées par les autres territoires.

Dans le cas de la France, l'entrée dans cette période correspond au milieu des années 1980. L'ouverture de la construction du marché unique européen, porté par Mitterrand et

⁹ Privatisation des entreprises publiques, montée en puissance du pouvoir actionnarial, ouverture croissante aux investissements directs étrangers...

Kohl, le « tournant de la rigueur » du gouvernement Mauroy, puis la première vague de privatisation du gouvernement Chirac, ont jeté les bases de la désintégration progressive du système technocratique politico-industriel à la française. Corrélativement, c'est le modèle d'organisation taylorienne de l'espace productif qui a été abandonné, en même temps que la planification indicative et les grandes mesures d'aménagement du territoire.

Le rythme adopté pour conduire ces réformes a été néanmoins moins rapide en France qu'en Angleterre et moins rapide à Paris qu'à Londres. Londres a très vite adopté « le triptyque déréglementation, flexibilité, ouverture au monde »¹⁰ en se spécialisant encore davantage dans le secteur de la finance, ce qui lui a permis d'accentuer son avance sur Paris en termes d'attractivité internationale (en référence au volume d'investissements étrangers, d'implantations d'entreprises, de nombres d'étudiants étrangers, ...). Dans le même temps l'agglomération parisienne a semblé subir davantage les aléas de la conjoncture économique mondiale, non seulement par rapport à Londres, mais aussi par rapport aux capitales régionales françaises : de 1990 à 2007 son taux de croissance a été inférieur au taux de croissance national et sa balance démographique négative par rapport aux régions de l'Ouest et du Midi de la France.

Ces conditions ont progressivement abouti à la construction et à la mise à l'agenda politique du problème du développement de la métropole parisienne, mais selon des logiques dans l'ensemble complexes, et variées selon les thèmes. Car si du point de vue de l'organisation politico-administrative le territoire francilien expérimente une forme de normalisation institutionnelle depuis que Paris élit son maire et plus encore depuis l'acte I de la décentralisation¹¹, il reste que cet espace fait encore l'objet d'un traitement spécifique de la part de l'État, comme l'attestent la permanence du schéma directeur régional d'Ile-de-France ou encore les projets d'aménagement du « Grand Paris » initiés par l'État.

Schématiquement, le problème du développement de la région capitale s'opère selon au moins deux canaux : celui des politiques publiques d'État, qui appréhendent avant tout la métropole comme le moteur économique du pays, et celui des politiques des collectivités

¹⁰ Selon Denis Tersen, directeur générale de l'ARD d'Ile-de-France, cité in Veltz P. (*op.cit.*, p.126).

¹¹ Qui a créé un Conseil régional d'Ile-de-France ayant le même statut que celui des autres régions et qui a transféré quasiment les mêmes compétences à Paris qu'aux autres grandes villes françaises.

territoriales¹² qui la conçoivent de manière plus endogène, en prenant davantage en considération les problèmes quotidiens de ses habitants en termes de transport et de logement notamment (Gilly, 2014). Des compromis ont dès lors à se construire entre des modes d’appréhension différentes du territoire et des rivalités institutionnelles, inévitables compte tenu des enjeux qu’ils représentent pour la carrière de ses différents acteurs politiques, au niveau local bien sûr, mais également, voire plus encore, national.

L’engagement de l’Italie dans la financiarisation de l’économie et les réformes libérales de l’État a été à la fois plus tardif et plus brutal qu’en France : il aura principalement fallu attendre la crise politique ouverte en 1992 par l’enquête *Mani pulite* pour que soit démantelé en l’espace d’à peine trois ans, par les gouvernements de techniciens conduits par Amato puis Ciampi, le système d’entreprises à participation publique qui, pendant soixante ans, avait joué un rôle décisif dans l’organisation du capitalisme italien. Les banques de l’IRI¹³ furent privatisées, tandis que le capital des grandes entreprises telles que l’ENI et l’INEL fut ouvert. Censées dissoudre, ou du moins redéfinir, les liens entre politique et industrie, ces premières réformes avaient pour objectif premier de s’attaquer au système corrompu de la « partitocratie » (La Palombara, 1987) et de répondre à la crise morale entre société civile et gouvernants. Les gouvernements suivants de centre-gauche (Prodi, d’Alema et Amato) pérennisèrent ces réformes en les inscrivant dans la perspective de faire pleinement participer l’Italie à la réalisation de l’Union économique et monétaire européenne.

Cependant, le tournant politico-économique opéré par l’Italie donna également lieu à une réactivation des discours régionalistes et même séparatistes, dont la nouveauté consiste à reposer autant, sinon plus, sur une rhétorique de la performance économique et de la compétitivité que sur des principes identitaires (Rivière, 2012). En effet, l’ancienne « question méridionale » prise en charge par la *Cassa di Mezzogiorno* s’est trouvée rapidement supplantée par la « question septentrionale » dans le débat public italien : l’inquiétude diffuse de la population des régions du Nord de l’Italie de ne pas se voir jouir d’un positionnement favorable dans la nouvelle économie globalisée a été efficacement relayée, voire instrumentalisée politiquement, par l’alliance durable de Silvio Berlusconi et de la Ligue du

¹² Ville de Paris, Région Ile-de-France, départements et communautés d’agglomération, qui s’étaient réunis dans le syndicat mixte Paris métropole avant le projet de création de la métropole Grand Paris.

¹³ A savoir la *Banca commerciale italiana* et le *Credito italiano*). D’autres grandes sociétés d’Etat furent privatisées, telles que l’INA (assurances) et l’IMI (*Istituto mobiliare italiano*).

Nord, au niveau national, en proposant des réformes de fédéralisation administrative et fiscale.

Pour autant, ni la longévité des gouvernements Berlusconi, ni la présence de ses alliés politiques aux exécutifs régionaux et locaux n'ont permis à la question du développement de la métropole milanaise d'être mise en tant que telle à l'agenda politique, alors qu'ils auraient pu s'appuyer sur les réformes de régionalisation et de décentralisation lancées par les gouvernements de centre-gauche au début des années 1990. Mais en pratique, du point de vue de la gestion territoriale, les vingt dernières années ont été marquées par l'abandon par la Région Lombardie et par la Ville de Milan d'un système hiérarchisé et contraignant de planification urbaine (le *sistema a cascata*), pourtant prévu dans la mise en œuvre de la régionalisation¹⁴. Et il convient de noter que, dans le même temps, les acteurs et organisations privés de la finance milanaise se réorganisaient en donnant naissance à la plus grande banque italienne, Intesa Sanpaolo¹⁵.

La période récente correspond donc pour Milan et sa région à une phase de reconstruction inaboutie de leur capacité autonome de gouvernance, lestée par d'importantes rivalités institutionnelles. Les réformes engagées ont permis un renforcement des administrations régionales et locales, mais l'équilibre du système reste incertain car la Province, dont le territoire correspond à celui de l'aire milanaise, s'avère être un acteur faible au regard de la Région. La Province a beau promouvoir une représentation multipolaire du territoire milanais (en particulier avec son projet stratégique intitulé *Città di Città*¹⁶), elle butte sur le désintérêt de la ville-centre pour sa périphérie. Cela explique en grande partie l'échec initial, dans les années 1990, de créer en application de la loi de 1990¹⁷ une *Citta metropolitana* associant la Ville et la Province de Milan (Di Ciommo, 2002).

Mais ce projet a été relancé depuis 2012 et s'est concrétisé dans la création officielle de la *Citta metropolitana* de Milan au premier janvier 2015. Il reste néanmoins à apprécier dans

¹⁴ La Région a abandonné tout pouvoir de contrôle en en déléguant la charge aux communes, et le pouvoir municipal a opté pour un plan d'urbanisme seulement indicatif, sans aucune valeur réglementaire, conférant aux acteurs privés l'initiative des opérations d'aménagement (Novarina, 2003)

¹⁵ Résultat de la fusion de l'ex-Banca commerciale italiana, de CARIPLO, de la Banco Ambrosiano Veneto et de Sanpaolo IMI (traditionnellement basée à Turin).

¹⁶ Cf. *infra*.

¹⁷ Loi nationale 142 de 1990.

quelle mesure ce processus institutionnelle est susceptible de changer la donne dans la gouvernance du développement territoriale de Milan et de sa région.

II. Des territoires réinvestis à l'aune de la métropolisation : quel "moment métropolitain" en Ile-de-France et en Lombardie ?

Après avoir rappelé les traits saillants des trajectoires de développement propres à chacun des espaces régionaux, il s'agit de qualifier les situations régionales de l'Ile-de-France et de la Lombardie au regard de leur problématique métropolitaine contemporaine, de leur actuel « moment métropolitain » (Faure, 2014). Comment la métropole s'objective-t-elle dans chacune de ces régions, et qu'y met en jeu la question métropolitaine ?

La présentation de chacun des cas s'inspire d'une approche constructiviste consistant à lier les dimensions objectives et subjectives des situations d'action régionale à l'égard du processus de métropolisation. Par-delà les caractéristiques spatiales générales de la métropolisation, il s'agit d'observer comment celle-ci se réalise concrètement et prend des formes diverses en fonction des structures territoriales et des pratiques locales spécifiques à chaque contexte. L'approche constructiviste est ainsi nuancée par la prise en compte de cultures politiques locales, ainsi que du poids des institutions au sens sociologique du terme.

Du point de vue de la sociologie de l'action publique, la métropolisation est généralement associée à un phénomène de mise en concurrence accrue des territoires. Il est vrai que la publication et l'influence de classements de villes se sont renforcées depuis une vingtaine d'année (Lévy, 2008) et que ceux-ci opèrent comme des dispositifs de jugements pour les professionnels de la gestion des villes ainsi que, de manière plus diffuse, dans l'opinion publique (Bourdin, 2010). Ces classements ne font pas qu'alimenter des politiques d'image, puisqu'ils fournissent des informations pouvant servir de référence à des acteurs (notamment financiers) qui souhaitent limiter l'incertitude de leurs investissements engagés dans les villes. Il semble néanmoins nécessaire de considérer que les acteurs publics peuvent engager des choix différents à l'égard de ces comportements réels ou supposés. Les politiques de métropolisation peuvent prendre des formes différentes : les logiques de la concurrence ne surdéterminent pas forcément l'attention que les élus des grandes villes peuvent accorder aux attentes des populations (essentiellement, mais pas seulement, constituée de classes

moyennes) ou aux enjeux de l'institution d'une action voire d'une gouvernance proprement métropolitaine (Bourdin, 2013 ; 2015).

1) Ile-de-France : l'horizon métropolitain, vecteur d'un tournant néo-régionaliste en quête de gouvernance

La structure socio-spatiale de l'Ile-de-France est traditionnellement marquée par un phénomène de polarisation intense autour de la ville capitale, selon un modèle radioconcentrique. Ce phénomène s'exerce au-delà même du périmètre de la région sur le plan démographique, puisque la population de l'« aire urbaine » de Paris est supérieure à celle de l'Ile-de-France¹⁸. La polarisation de la ville-centre se manifeste également à l'échelle régionale en termes d'emploi, la ville de Paris et sa proche banlieue étant bien plus dotées en emplois que le reste de l'Ile-de-France¹⁹.

Si ce modèle d'organisation territoriale hypercentralisée de l'Ile-de-France ne se dément pas, l'attractivité de Paris et de sa région montrent en revanche des signes de faiblesse depuis les années 1990 à l'échelle nationale : la balance des flux démographiques avec la province est devenue négative, en coïncidence avec une baisse significative du revenu disponible des ménages et une hausse de la pauvreté (Davezies, 2006). Ces évolutions se sont produites dans un contexte marqué par le développement des classements internationaux des villes qui contribuent à l'intensification de leur mise en concurrence (Lévy, *id.* ; Bourdin, *id.*). Le constat de la dégradation de la situation de l'Ile-de-France à l'échelle de la France a dès lors justifié l'adoption d'un nouveau référentiel d'action publique, néo-régionaliste, autour duquel s'est progressivement structuré le débat métropolitain en Ile-de-France.

Le référentiel néo-régionaliste s'est tout d'abord développé sur un mode silencieux et consensuel durant les années 1990. Le dialogue entre les préfets de région successifs²⁰ et les collectivités territoriales dans le cadre des CPER a peu à peu permis de diffuser l'idée que la région capitale, malgré sa richesse par rapport à la province, devait faire l'objet

¹⁸ Les chiffres étaient respectivement de 13,3 millions et de 11,8 en 2011.

¹⁹ Voir sur ce point, notamment, Bourdeau-Lepage L. et Elisabeth Tovar (2010), « Emplois et territoires : l'hypercentralité fonctionnelle de Paris, un atout pour l'Île-de-France ? », *Métropolitiques*, 17 décembre 2012. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Emplois-et-territoires-1.html>.

²⁰ Depuis Christian Sautter (1990-1995) et Joël Thoraval (1995-1999), mais plus encore avec Jean-Pierre Dupont (1999-2002).

d'investissements financiers importants pour maintenir son attractivité en Europe et dans le monde. Il est reconnu que les CPER, plus que des outils de co-financement pour les compétences partagées juridiquement par les pouvoirs publics, sont des lieux de prises de conscience collectives suffisamment fortes des enjeux d'un territoire pour outrepasser légitimement la logique des blocs de compétences²¹. Le changement d'approche, difficilement, mais finalement partagé au niveau central par la DATAR, s'est concrétisé une première fois dans le contrat de plan État-Région 2000-2006²².

Cette nouvelle représentation du territoire francilien, davantage finalisée sur le jeu de la mise en concurrence internationale, a gagné en visibilité à mesure que s'est affirmée une relative normalisation politico-institutionnelle de la région Ile-de-France. Il convient en effet de rappeler qu'avec la présence de Paris, l'Ile-de-France a longtemps été conçue comme lieu central du territoire national et, de ce fait, comme un territoire dont la gestion publique devait être, si ce n'est exclusivement, du moins majoritairement contrôlée par l'État (Estèbe et Le Galès, art. cit.). Même durant les années 1950 et 1960, alors que le processus de modernisation de l'État se traduisait dans le reste du pays par l'institutionnalisation d'espaces régionaux d'action publique, l'espace francilien faisait l'objet d'un traitement particulier avec la création en 1959 du District de la région de Paris dont le délégué²³, placé sous l'autorité directe du Premier ministre, était chargé de proposer au gouvernement, puis de piloter pour lui, la politique d'aménagement et d'équipement de la région de Paris. À la création du District, son territoire représentait l'ensemble du territoire de la future région Ile-de-France, alors divisé en trois départements, la Seine, la Seine-et-Oise et la Seine-et-Marne. Mais, afin de renforcer encore la capacité de pilotage du District et, à travers lui, de l'État, la réorganisation départementale adoptée en 1964 a supprimé les deux grands départements de la Seine et de la Seine-et-Oise en leur en substituant 6 nouveaux de taille plus réduite²⁴.

²¹ Cf. *supra* à propos des domaines de la recherche et de l'innovation. De manière plus générale, voir notamment Duran P. et Thoenig P. (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996/4, 580-623.

²² En particulier dans son volet universitaire qui, en lien avec le plan U3M, a vu son montant financier passer de 4 à 9,5 milliards de francs.

²³ Paul Delouvrier, de 1961 à 1969.

²⁴ Les départements de Paris, des Hauts-de-Seine et de Seine-Saint-Denis en lieu et place du département de la Seine ; ceux du Val-d'Oise, des Yvelines et de l'Essonne en lieu et place du département de la Seine-et-Oise.

L'espace francilien a néanmoins fait l'objet d'une normalisation politico-institutionnelle progressive que l'on peut faire remonter à l'institution de l'élection du maire de Paris en 1975. Mais, au regard des politiques d'aménagement du territoire, ce processus correspondait surtout au fait que l'aire urbaine de Paris a été, autant que le reste du territoire, concernée par le développement d'un régionalisme politique lié à la réforme de décentralisation des années 1980. Avec l'institution en 1982 d'un exécutif régional élu en 1986, l'Ile-de-France était traitée conformément à la norme nationale.

Cette normalisation est devenue encore plus visible au tournant des années 2000, avec l'installation durable de majorités d'opposition au gouvernement national²⁵ dans ses deux principales collectivités territoriales, la Région Ile-de-France et la Ville de Paris. Une des constantes des équipes dirigeantes de ces deux collectivités a été depuis de porter des stratégies et des projets d'aménagement au moins autant finalisés sur l'amélioration du cadre de vie, l'offre de services destinés aux populations résidentes et la réduction des inégalités socio-spatiales que sur l'attractivité et la compétitivité territoriales²⁶.

Le phénomène se perçoit également au regard de la dynamique métropolitaine dans la mesure où le précédent maire de Paris, Bertrand Delanoë, a souhaité manifester dès le début de son premier mandat sa volonté de coopérer avec les communes voisines de Paris en nommant un adjoint chargé des relations avec les collectivités territoriales d'Ile-de-France²⁷. La Ville de Paris a ainsi passé, à partir de 2002, plusieurs accords de coopération sur des projets d'aménagement ponctuels avec des communes ou des communautés d'agglomération de Seine-Saint-Denis, puis a établi des « conférences interdépartementales » bilatérales avec les conseils généraux du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis. Cette démarche a abouti en 2006 à la création de la « conférence métropolitaine », instance informelle et sans statut

²⁵ Rappelons que la Région Ile-de-France et la Ville de Paris sont dirigées par des majorités socialistes respectivement depuis 1998 (avec l'élection de Jean-Paul Huchon à la présidence de Région, réélu en 2004 et 2010), et 2001 (avec l'élection de Bertrand Delanoë, réélu en 2008, puis d'Anne Hidalgo en 2014). Les exécutifs des deux collectivités ont donc été dans les rangs de l'opposition nationale de 2002 à 2012.

²⁶ Dans le registre des stratégies d'aménagement cette orientation s'illustre particulièrement par la promotion du modèle d'éco-région par la Région Ile-de-France ; dans le registre des projets d'aménagement on pense au développement des tramways à Paris et en proche banlieue, ainsi que la mise en service de Vélib et plus récemment d'Autolib à Paris.

²⁷ Il s'agit de Pierre Mansat, conseiller municipal du XXe arrondissement, communiste, et à ce titre particulièrement bien placé, comme le fait remarquer Philippe Subra, pour renouer avec des communes dont l'exécutif était dirigé par le même parti.

juridique réunissant des élus volontaires pour débattre des problèmes de l'agglomération parisienne.

Cette normalisation reste néanmoins toute relative : bien que la Région Ile de France ait bénéficié des mêmes transferts de compétences (notamment l'aménagement du territoire, les transports et le développement économique) que les autres régions, le territoire francilien fait encore l'objet d'un traitement spécifique de l'État comme l'attestent la permanence du schéma directeur régional d'Ile-de-France²⁸, ainsi que, d'un point de vue plus opérationnel, l'existence de plusieurs Établissements publics d'aménagement (EPA) liés à des Opérations d'intérêt national (OIN).

L'enjeu métropolitain a même fait l'objet d'un véritable retour en force de l'État opéré par Nicolas Sarkozy qui, sitôt élu Président de la République, a lancé en 2007 le projet dit du Grand Paris²⁹. Prenant acte de la prise de distance de la Ville de Paris et de la Région Ile-de-France avec le référentiel néo-régionaliste, il a saisi ce positionnement comme une ligne de clivage, exploitable pour porter une stratégie de reconquête politique de ces collectivités lors des élections municipales et régionales de 2008 et 2010. Le débat métropolitain en Ile-de-France s'est alors structuré de 2007 à 2012 sur la base des projets d'aménagement du « Grand Paris » voulu par Nicolas Sarkozy, dont la priorité affichée était de rendre la « région capitale » économiquement plus attractive et compétitive (Gilli, 2014).

L'horizon métropolitain du « Grand Paris » a néanmoins connu de sensibles évolutions entre 2007 et 2012. La principale d'entre elles tient à l'abandon de la volonté présidentielle initiale de mener simultanément deux réformes, celle portant sur les choix d'aménagement³⁰ et celle de l'organisation politico-institutionnelle du territoire de Paris et de sa première couronne. Alors que Nicolas Sarkozy avait appelé de ses vœux, dans son discours du Bourget, une nouvelle « organisation des pouvoirs » en regrettant l'absence de structure intercommunale de type communauté urbaine comme il en existe dans les principales villes françaises, cette perspective a disparu des priorités gouvernementales dès la réélection de

²⁸ Le SDRIF, seul exercice de planification régionale co-élaboré par l'État et la Région maintenu depuis la loi SRU de 2000.

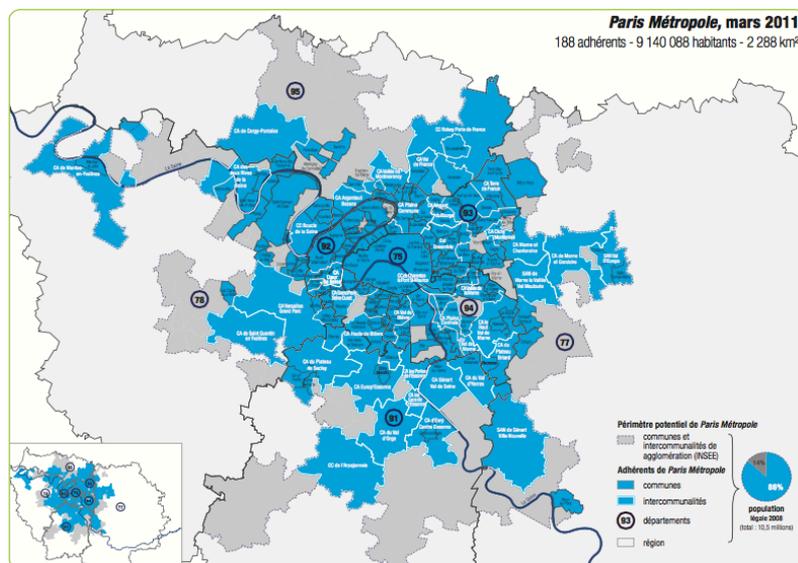
²⁹ Philippe Subra (art. cit.) fait remarquer que l'expression de « Grand Paris » n'a pas été utilisée par Nicolas Sarkozy dans son discours du Bourget de juin 2007, celui-ci ayant davantage évoqué les « grands enjeux de l'Ile-de-France ». L'expression s'est imposée par mimétisme du traitement que les médias ont immédiatement fait de ce discours.

³⁰ Remettant en cela en cause ceux définis dans le SDRIF de la Région.

Bertrand Delanoë à la mairie de Paris en 2008. Le débat sur la gouvernance de la métropole parisienne n'en a pas pour autant cessé, mais sur la base du processus engagé par la Ville de Paris : dans le prolongement de la Conférence métropolitaine créée en 2006, des « Assises de la métropole » ont été organisées en juin 2008, auxquelles ont participé pour la première fois d'importants élus UMP des Hauts-de-Seine³¹, et au cours desquelles a été actée la transformation de la Conférence métropolitaine en un syndicat mixte d'étude nommé Paris métropole, officiellement créé en avril 2009.

Le périmètre de Paris Métropole

(source : Paris Métropole, 2011)

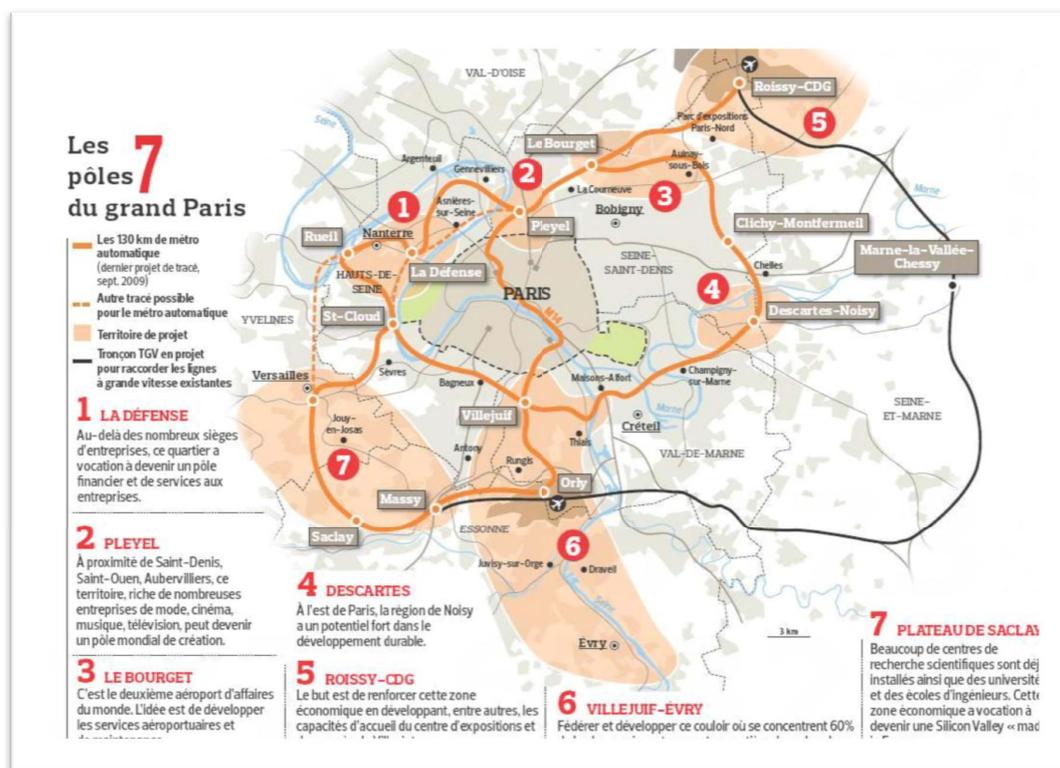


Le processus métropolitain porté par l'État a alors consisté en grande partie, jusqu'en 2012, à critiquer le manque d'ambition économique supposé du SDRIF, auquel a été opposé le projet du Grand Paris défini par Christian Blanc, secrétaire d'État chargé du développement de la région capitale de 2008 à 2010. Ce contre-projet proposait de stimuler la croissance économique régionale en adoptant un modèle d'aménagement organisé autour de quelques pôles urbains spécialisés dans des secteurs clefs (nommés *clusters*), et reliés entre eux par un métro automatique (nommé métro du Grand Paris).

³¹ Roger Karoutchi, Patrick Devedjian, Jean Sarkozy.

Le projet de Grand Paris de l'Etat

(source : Le Figaro, 2009)



L'action de l'État a dès lors consisté à bloquer la validation du SDRIF dans sa version initiale, et à faire adopter une loi sur le Grand Paris qui contraigne la Région à mettre son SDRIF en conformité avec le projet de Grand Paris de Christian Blanc. Cette loi a été adoptée le 3 juin 2010³² : en plus d'officialiser la vision stratégique de l'État pour l'aménagement métropolitain de la région capitale, elle définit des outils opérationnels de sa mise en œuvre en créant la Société du Grand Paris, chargée de piloter la construction du métro automatique, et en prévoyant l'adoption de Contrats de développement territoriaux (CDT) entre l'État et les collectivités territoriales concernées par un projet de gare ou de *cluster*.

La perspective de création d'un système de gouvernement adapté à la dynamique métropolitaine a fait son grand retour après l'alternance politique nationale en 2012. Sitôt élu président de la République, François Hollande a annoncé sa volonté d'intégrer dans « l'acte

³² Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

de III » de la décentralisation, inscrit dans son programme, la mise en œuvre d'une réforme institutionnelle en Ile-de-France. Souhaitant que cette réforme soit portée par les élus locaux, le syndicat mixte d'étude Paris Métropole a tenté de formuler ses propres propositions, mais sans parvenir à dépasser ses clivages politiques internes. Il revient dans ces conditions à l'État, depuis fin 2012, en concertation avec les élus locaux et le Parlement, de porter la réforme institutionnelle. Cette démarche a abouti, après plusieurs rebondissements, à l'inscription dans la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles³³, de la création d'une Métropole du Grand Paris (MGP) en janvier 2016. Ni la forme ni le calendrier définitifs de la MGP n'ont pour autant été stabilisés, compte tenu des intérêts divergents qui s'exprimaient, des multiples étapes du processus législatifs ... et des retournements de situation et de coalitions liés aux échéances électorales à venir.

Toujours est-il que le processus métropolitain est depuis marqué par une déconnexion nette entre, d'une part le projet d'aménagement du Grand Paris porté par l'État et, d'autre part la perspective de création d'une Métropole du Grand Paris. Du point de vue de la territorialisation de l'action publique, ces deux dynamiques activent des représentations et des usages différents de l'espace francilien. Tandis que le projet du Grand Paris met en son cœur l'objectif d'attractivité économique vis-à-vis de l'international, le projet d'une Métropole du Grand Paris est davantage associé aux enjeux de la réduction des inégalités internes et d'un usage plus efficace des ressources endogènes³⁴. De plus, tandis que le projet du Grand Paris privilégie une perspective de structuration multipolaire, avec l'adoption de CDT entre l'État et les collectivités locales de première ou de grande couronne, quitte à court-circuiter les relations ville-centre/périphérie, la Métropole du Grand Paris ouvre une perspective d'intégration fonctionnelle et politique, tendant à favoriser le *leadership* de la ville-centre sur les autres acteurs du gouvernement métropolitain³⁵.

³³ Dite loi MAPTAM.

³⁴ Avec une focalisation de l'attention sur la question du logement.

³⁵ Il convient néanmoins de ne pas réduire la dynamique métropolitaine parisienne aux seules initiatives de la Ville de Paris, et de prendre également la mesure du développement plus général de l'intercommunalité politique en Ile-de-France. Nous nous sommes focalisés dans cette partie sur les initiatives de la Ville de Paris afin de faire ressortir que le débat métropolitain, en Ile-de-France, interroge directement les relations entre la ville capitale et l'État, ce qui n'est pas le cas, loin de là, dans le cas de Milan et de la Lombardie. Des dynamiques intercommunales extra-parisiennes seront

Il convient enfin de noter que le débat métropolitain a pour conséquence de renouveler les termes du débat entre Région et Ville de Paris : alors que l'espace de la région Ile-de-France a pendant un temps été perçue comme un espace pertinent pour gérer la croissance urbaine en raison de son périmètre plus étendu que celui de la Ville de Paris, cette conception est aujourd'hui controversée par ceux qui considèrent, à l'inverse, que la région fournit un cadre trop étroit pour soutenir le développement métropolitain. Par ailleurs, la pertinence du modèle d'organisation territoriale radioconcentrique et, avec elle, la proposition qui consisterait à affirmer le leadership territorial de la ville-centre sont également battues en brèche. L'horizon métropolitain tend ainsi à discréditer toutes les échelles institutionnelles existantes sans pour autant parvenir à en proposer une autre qui soit capable de coaliser autour d'elle une majorité évidente. Bien qu'encadrée et supervisée par l'État, l'évolution de la situation régionale au regard de la gestion et de l'action métropolitaine est marquée d'un fort degré d'incertitude.

2) Lombardie : une métropole dans la “*nebbia*”, entre macrorégionalisme padanéen et mise à l'épreuve du “modèle lombard”

À la différence de l'Ile-de-France, la structure socio-spatiale de la Lombardie relève d'un modèle moins radioconcentrique que polycentrique (Dauphiné, *op. cit.* ; Regalia, *op. cit.*) : la population de l'aire urbaine³⁶ ne représente qu'environ la moitié de celle de la région. Si l'effet de polarisation économique, commerciale et financière de Milan est évident, la ville trouve néanmoins sa place dans une organisation territoriale bien plus multipolaire, tant à l'échelle de la Lombardie qu'à celle de l'Italie du Nord.

À l'échelle de la Lombardie, lorsque les termes de « région métropolitaine » ou de « métropole » de Milan sont employés, ils renvoient systématiquement au périmètre de la Province, lequel ne recouvre qu'une part réduite de la superficie de la région³⁷. D'autres

évoquées dans le chapitre suivant, en particulier celle s'exerçant sur le territoire de la Plaine Saint-Denis par la communauté d'agglomération Plaine Commune.

³⁶ Les chiffres sont respectivement de 5,25 millions pour l'aire urbaine et de 10 millions d'habitants pour la région.

³⁷ 1575 km² sur 23864 km².

provinces telles que celles de Bergame et de Brescia concentrent également une part importante de la population³⁸.

À cela doit être ajouté le surgissement de phénomènes de sécessions locales avec la création récente, sur d'anciens territoires de la Province de Milan, de trois nouvelles provinces³⁹. À l'échelle plus large de l'Italie septentrionale, après avoir été assimilée durant la période des Trente glorieuses à un des sommets du triangle industriel qu'elle formait avec Turin et Gênes, Milan est davantage conçue depuis les années 1990 comme un sous-ensemble d'une vaste macro-région du Nord, structurée en un réseau de villes allant de Turin à Venise et à Bologne⁴⁰.

Milan au cœur de la macro-région de l'Italie du Nord

(source : Regione Lombardia)



³⁸ Respectivement 1,1 et 1,2 millions d'habitants.

³⁹ De Lecco et Lodi en 1995, de Monza et Brianza en 2004.

⁴⁰ Pour une présentation scientifique de cette macro-région voir Perruli et Pichierri (2010), Perulli (2012), Balducci et al. (2011). S'inscrivant dans ce cadre de référence mais en y valorisant davantage le rôle de Milan, le sociologue et consultant Aldo Bonomi présente cette macro-région comme la *citta infinita* de Milan (voir par exemple Bonomi, 2004 ; 2008).

On peut voir dans ces caractéristiques régionales et transrégionales qui relativisent la polarité de l'espace milanais des facteurs explicatifs des difficultés à traduire localement et politiquement le phénomène métropolitain.

En effet, et ce malgré la loi nationale 142 de 1990 qui visait à créer un gouvernement métropolitain sous la forme d'une *citta metropolitana* à Milan, la question métropolitaine peine à trouver sa place dans l'espace public régional. Cela tient en grand partie au fait que, depuis le début des années 1990 et la crise politique ouverte par l'affaire *Mani pulite*, le débat politique territorial s'y est focalisé sur la maille régionale, en raison du processus national de régionalisation, mais aussi du rôle que la Ligue du Nord est progressivement parvenue à jouer sur la scène politique nationale et régionale. Écartée dans un premier temps de l'exercice du pouvoir, la Ligue du Nord s'est rendue populaire en portant des revendications séparatistes appuyées sur le mythe d'une Padanie qui proposait un récit territorial à portée macro-régionale. Puis, en s'associant à l'exercice gouvernemental, que ce soit au niveau national avec Silvio Berlusconi, ou au niveau régional avec Roberto Formigoni en Lombardie, cette force politique s'est fait le promoteur d'un fédéralisme à l'italienne qui, tout en restant sans cesse inachevé, n'en a pas moins monopolisé le débat. Dans tous les cas, l'influence idéologique et le pouvoir politique exercés par la Ligue du Nord ont contribué à occulter la perspective intercommunale et la réflexion sur la construction d'une métropole milanaise.

Ces obstacles se sont avérés difficilement surmontables pour un territoire comme celui de Milan, déjà jugé traditionnellement « sous-institutionnalisé » et « sous-gouverné » (Dente, *op.cit.*), tant en référence à une culture politique locale valorisant le pluralisme du pouvoir (entre sphères politique, économique, sociale ou culturelle) qu'aux constantes rivalités institutionnelles s'exerçant entre la ville-centre et les autres villes de la province pour contrôler la gestion du territoire. Le pluralisme du pouvoir, qui repose en Lombardie sur des groupes d'intérêts puissants, et plus autonomes de la sphère politique que dans les autres régions italiennes (Regalia, *op.cit.* ; Tosi et Vitale, 2011), est traditionnellement perçu comme la source d'initiatives privées et d'innovations organisationnelles réussies. Il a ainsi contribué à forger une identité politique locale positive, associée à l'image de laboratoire politique où peuvent s'expérimenter spontanément des solutions aux nouveaux problèmes qui surgissent (*ibid.*).

L'attachement au pluralisme du pouvoir a par ailleurs contribué à minimiser l'importance des rivalités politico-institutionnelles existant à l'échelle de la province,

lesquelles se sont notamment manifestées dans les années 1960 sur le dossier métropolitain : la mise en place du *Piano Intercomunale Milanese* (PIM), association des communes de la province, créée en 1961 sur indication du ministère des Travaux publics pour définir un plan stratégique métropolitain, n'avait pas permis à la ville-centre et aux villes périphériques de dépasser le clivage partisan et idéologique les opposant⁴¹. Le dispositif du PIM n'a essentiellement fait que révéler dès 1963 l'incapacité des acteurs politiques de l'aire urbaine de Milan à s'entendre sur une forme de coopération intercommunale intégrant la ville-centre et sa périphérie. Mais cela n'a pas empêché Milan de connaître le « miracle » de son développement et ce jusqu'aux années 1980 (Foot, 2001).

Dans le contexte de crise économique et politique des années 1990, puis dans les années 2000, diverses institutions et personnalités locales avaient manifesté l'urgence de relancer le développement de Milan. Plusieurs associations telles que *l'Associazione Interessi Metropolitan* (AIM) ou *Meglio Milano*, se sont formées afin de porter sur le territoire de la ville-centre des projets visant l'internationalisation et la transformation économique locale. Dans le contexte du projet Malpensa 2000 lancé par le gouvernement national, a ainsi été engagée la création d'un nouveau centre des congrès de la *Fiera Milano* à Rho Pero⁴². Ce projet d'aménagement a été conduit par *l'Ente fieristiche* avec le soutien de la Ville, de la Province et de la Région, et est aujourd'hui rétrospectivement considéré comme une des premières manifestations du processus de métropolisation à Milan.

Par ailleurs, en périphérie Nord-Est, les élus locaux des communes concernées par la fermeture d'une grande usine Falck se sont réunis pour créer en 1996 une agence de développement nommée *Agenzia di Sviluppo Nord Milano* (ASNM) dans le but de concevoir et de conduire la reconversion économique de leur territoire. Ces préoccupations et ces initiatives ont été reprises au cours des années 2000 dans une perspective plus théorique et systématique. En 2005, la CCI a ainsi organisé un colloque donnant lieu à la publication d'un livre, intitulé *Milano, nodo della rete globale*, qui a ensuite fait référence dans le débat public

⁴¹ Tandis que la ville-centre, gouvernée par une majorité DC-PS, soutenait l'adoption d'un « modèle linéaire », les villes périphériques, majoritairement contrôlée par le PC, militaient pour un « modèle en turbine » cf Mingione, E., Zajczyk, F., Dell'Agnese, E., Mugnano, S., d'Ovidio, M., Sadini, C., et Parrino, L. (2010), *Policies and strategies in the Metropolitan Region of Milan. How to enhance the city's competitiveness* (No. 10.12), AMIDSt, University of Amsterdam.

⁴² Cette opération de délocalisation du principal lieu d'exposition de la ville-centre de Milan à sa périphérie Nord-Ouest est liée à l'opportunité de la libération d'espaces fonciers suite à la fermeture d'une grande usine de raffinerie de l'Agip.

local. Cette réflexion, portée par la CCI, s'inscrivait dans le prolongement de celle du *think tank* nommé *Globuslocus* créé par Piero Bassetti⁴³ en 1997 pour promouvoir auprès de la société civile et des pouvoirs publics le concept de « glocalisme », valorisant l'importance des initiatives locales, tant privées que publiques, pour relancer le dynamisme et l'attractivité de Milan. C'est dans ce même esprit de mobilisation socio-économique que la Province de Milan a lancé en 2006, en collaboration avec le Politecnico, un appel à contribution intitulé *Citta di citta*, pour recueillir des idées de projets émanant d'entreprises et d'associations en vue de bâtir par le biais de réalisations concrètes des coopérations entre la ville-centre et sa périphérie⁴⁴.

Malgré ces initiatives et mobilisations, les craintes de voir la situation de Milan se dégrader ont trouvé des signes de confirmation, et ce au point de mettre en doute la capacité du pluralisme à garantir à lui seul le développement de Milan. Au vu de divers classements, études et rapports, l'intensification de la mise en concurrence internationale des territoires semble en effet jouer en sa défaveur, non seulement par rapport à d'autres villes européennes mais surtout, chose nouvelle et davantage sujette à dramatisation locale, par rapport à d'autres villes italiennes.

L'édition 2008 du *Global Cities Index* de la revue américaine *Foreign Policy* a ainsi présenté pour la première fois une inversion de la hiérarchie habituelle entre Milan et Rome, les classant respectivement à la 39^e et 30^e place. L'examen territorial réalisé par l'OCDE en 2006 à la demande de la Province et de la CCI avait déjà dressé un diagnostic alarmant de la situation, en imputant les difficultés rencontrées par Milan à son déficit de gouvernance. À contre-courant de la tradition pluraliste locale, l'OCDE préconisait ainsi le renforcement d'un pilotage public à l'échelle métropolitaine. Et la Province n'a pas tardé à relayer cette préconisation en publiant un résumé du rapport de l'OCDE sous le titre *Milano globale. Competere et fare sistema*. Bien que différente de l'approche incrémentale portée par la Province dans le cadre de *Citta di citta*, la perspective d'une métropolisation plus institutionnelle était néanmoins cohérente avec la prise de contrôle de l'ASNM par la

⁴³ Industriel milanais, ancien adjoint à la mairie de Milan dans les années 1960 (DC), premier président du Conseil Régional de la Lombardie dans les années 1970 (DC), puis président de la Chambre de Commerce de Milan de 1982 à 1997.

⁴⁴ Sur le projet *Citta di citta*, voir notamment Fedelli V. (2011), « Stratégies et tactiques dans le projet "Citta di Citta" », in Zepf M. et Andres L., *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes.

Province et l'extension en 2005 du mandat de cette agence de développement, dorénavant nommée *Milano Metropoli*, à l'ensemble du territoire provincial.

L'intérêt de la Province pour la création d'une autorité métropolitaine est néanmoins restée très peu partagée jusqu'aux années 2010⁴⁵. La Région était peu disposée à y apporter son soutien politique, non seulement en raison de la différence de nature partisane entre leurs exécutifs, mais aussi compte tenu de sa volonté depuis 1995 de porter un modèle de subsidiarité qui se traduit, dans le champ du développement territorial, par la mise en place d'une grande flexibilité normative, en privilégiant les arrangements locaux plutôt que la mise en place d'un renforcement des pouvoirs publics.

Le dessein métropolitain n'était pas plus susceptible d'intéresser la Ville de Milan, tant celle-ci s'est essentiellement préoccupée dans les années 2000, en phase avec l'orientation régionale, de réformer sa propre politique urbaine en adoptant de nouveaux instruments d'action publique extrêmement souples, permettant d'associer davantage les acteurs privés, et de réviser les règles d'urbanisme municipal en fonction de leurs intérêts. Durant les mandats de Gabriele Albertini⁴⁶, le *Documento di inquadramento delle politiche urbanistiche comunali*, intitulé *Ricostruire la Grande Milano* et adopté en 2000, a ainsi permis d'enclencher un processus de transformation de vastes espaces urbains, et en particulier l'énorme chantier baptisé *Porta nuova*⁴⁷. Si la Ville de Milan a affiché l'ambition d'un « *Grande Milano* », il s'agissait essentiellement de développer sa capacité à attirer des investissements privés internationaux plutôt que de s'inscrire dans une démarche de développement coopératif avec les villes périphériques. Cette orientation a été prolongée durant le mandat de Letizia Moratti⁴⁸ dont l'action la plus symbolique a été de porter avec succès la candidature de Milan à l'organisation de l'Exposition universelle de 2015, voyant en cet événement l'opportunité pour la ville de se doter des infrastructures dignes d'une « *citta globale* » contemporaine.

⁴⁵ Cela confirmant l'idée, soutenue par Bolocan et Pasqui, que la Province de Milan est (ou était, depuis sa mutation en *Citta metropolitana*, cf. *infra*) un acteur faible dans la gouvernance milanaise, cf. Bolocan Goldstein M., Pasqui G. (1998), *Sviluppo locale in contesti metropolitani : trasformazioni economiche e territoriali nel milanese*, Milan, Franco Angeli.

⁴⁶ Le premier de 1997 à 2001, le seconde de 2001 à 2006.

⁴⁷ Voir sur ce point Ballarin S. (2007), « Milano, tentativi sconessi di ricomposizione urbana », in Borelli G., *Capitali del Nord-Ovest. La politica economica delle città italiane*, Milano, Franco Angeli.

⁴⁸ De 2006 à 2011.

Sans y voir des indices d'un changement radical, la vie politique milanaise a néanmoins connu depuis 2011 des évolutions significatives au regard du processus métropolitain. Tout d'abord, les élections locales de 2011 ont abouti à une double alternance politique au niveau de la Ville et de la Province. L'arrivée de l'équipe municipale de centre-gauche de Giuliano Pisapia a donné lieu à une nouvelle orientation de la politique urbaine de Milan, dorénavant moins axée sur la réalisation de vastes projets immobiliers, ou d'événements internationaux, que sur l'amélioration de la qualité de vie des habitants et le développement des services publics. Rejoignant les précédentes initiatives de la Province, le programme de Pisapia proposait de conduire une dynamique métropolitaine de type incrémentale sur la base de projets concrets et coopératifs avec les communes périphériques.

Mais le contexte italien de « crise des finances publiques », en mettant à l'agenda national la suppression des provinces et la création corrélative des *Citta metropolitane*, a bousculé cette perspective, obligeant la Ville à donner une dimension plus institutionnelle à sa réflexion et à sa démarche métropolitaines. Avant même l'adoption en avril 2014 de la loi sur les *Citta metropolitane*⁴⁹, la Ville et la Province, quant à elle dorénavant de centre droit, ont rapidement engagé les négociations afin de donner forme à la *Citta metropolitana* de Milan, qui a été officiellement créée en janvier 2015. Cette nouvelle institution s'apparentant à une assemblée provinciale des maires, présidée par le Maire de Milan. Ses ressources et ses compétences effectives restent néanmoins encore très floues. Il convient de noter que la transformation de la Province en *Citta metropolitana* a accéléré la mise en liquidation de *Milano metropoli*, déjà affaiblie par les accusations de corruption de l'ancien exécutif de la Province. Si la métropole se voit privée de cet outil opérationnel, elle se voit en revanche épaulée dans le champ des études et de la prospective par la réactivation concomitante du PIM et de sa capacité d'expertise.

La création de la *Citta metropolitana* de Milan ne doit pas masquer la faiblesse de cette nouvelle institution, liée au fait qu'elle est en l'état dénuée de toute capacité de contrainte à l'égard des communes qu'elle regroupe, mais aussi au fait qu'elle ne peut s'appuyer, ni sur aucune expérience significative de coopération intercommunale, ni sur aucune représentation partagée entre la ville-centre et les villes périphériques sur la manière de répondre collectivement aux enjeux métropolitains. Certes, la société milanaise a montré dans le passé

⁴⁹ Loi nationale 56.

sa capacité à prendre en charge son développement, en valorisant davantage les initiatives et les mobilisations privées que le pilotage politique. Mais l'instabilité actuelle du jeu politico-institutionnel local est aujourd'hui accentuée par une inquiétude plus profonde, une mise à l'épreuve de l'identité locale associée à l'image d'un territoire garantissant des chances de réussite individuelle à l'échelle internationale.

III. L'innovation, un thème pour la mise en récit de l'espace métropolitain

L'innovation a été présentée jusque-là comme une catégorie d'action publique, non pas forcément nouvelle en soi, mais faisant l'objet d'une promotion plus intense au niveau européen, national et régional. Il s'agit maintenant de l'envisager sous l'angle de son appropriation locale et de sa contribution éventuelle à des mobilisations territoriales en contexte de dynamique métropolitaine.

L'intérêt du concept de catégorie d'action publique est de permettre d'observer comment un même mot peut cristalliser autour de lui à la fois des problèmes, des solutions, des acteurs, des ressources, ... Mais encore faut-il que ce terme soit mobilisé plus ou moins intentionnellement à des fins de mise en ordre de l'action, de création de convergence de vues, de coalitions d'acteurs, de coordination des interventions, ... À cet égard, l'observation de l'usage d'une catégorie d'action publique invite à recourir au concept de récit de politique publique ou d'action publique.

Forgé par Roe (1994) et popularisé dans le champ des études européennes par Radaelli (2000), ce concept est lié au postulat que l'émergence et la stabilisation d'une action sont conditionnées par la production de sens, c'est-à-dire d'une direction donnée à l'action. La mise en récit consiste ainsi à inscrire l'action dans un ordre temporel et causal, en la référant à un début, un milieu et une fin, s'enchaînant comme des séquences logiques. Les récits partent du présent pour décrire un ou plusieurs scénarios probables en fonction des décisions qui pourraient être prises. Ils permettent ainsi de certifier et de stabiliser des hypothèses relatives à une décision publique, dans une situation d'incertitude et de conflit relatif (Hassenteufel, 2008).

Le concept de récit d'action publique sera ici utilisé pour étudier la dynamique métropolitaine. On s'inspirera d'une démarche d'enquête précédemment expérimentée par Alain Faure⁵⁰ pour observer la manière dont l'idée métropolitaine se manifeste dans les discours en différents espaces d'action publique. La démarche suivie par Alain Faure consiste à poser l'hypothèse que bien que repérable en différentes « lignes narratives », la référence métropolitaine ne parvient pas à formuler de récit d'action publique structuré et stabilisé.

On appréhendera pour notre part l'innovation comme un thème privilégié pour la mise en récit métropolitaine, en nous appuyant sur deux arguments principaux. Premièrement, le thème de l'innovation bénéficie d'un effet d'imposition lié à la diffusion de la catégorie d'action publique de la recherche et de l'innovation par le déploiement d'instruments élaborés par les institutions européennes et nationales qui contribuent à créer des scènes ou forums d'action à l'échelle régionale ou métropolitaine. Deuxièmement, le concept d'innovation est propice au développement de dynamiques métropolitaines, non seulement en raison de son lien avec les problématiques de compétitivité territoriale, mais aussi en raison de son caractère transversal, qui offre un support partagé pour l'énonciation, voire l'action collective de toutes ou du moins une grande partie des institutions du gouvernement local et des acteurs du territoire.

On présentera les dynamiques métropolitaines propres à Paris et à Milan en distinguant trois lignes narratives différentes du thème de l'innovation⁵¹ : une ligne narrative associant l'innovation aux enjeux de concurrence internationale, une ligne narrative associant l'innovation aux enjeux de développement de nouveaux services adressés à la population locale (en l'occurrence des services destinés à soutenir la création de nouvelles entreprises) et une ligne narrative associant plus directement l'innovation aux enjeux de la gouvernance territoriale, en l'occurrence métropolitaine.

⁵⁰ En particulier in Faure A. (2013), « Les métropoles à l'épreuve de leur récit politique », Communication au colloque international *Governing the metropolis : powers and territories. New directions for research* en novembre 2012 à Paris.

⁵¹ Nous nous inspirons à ce titre librement de Bourdin (2012).

1) Ile-de-France : du programme technopolitain au destin métropolitain, le récit d'une capitale de l'innovation ouverte, de la ville à la "Valley"

Les prémisses de la mise en récit de la métropolisation par l'innovation en Ile-de-France sont à rechercher dans le cadre des politiques partenariales État-Région. Dès le CPER 1993-1998 figurait parmi les axes stratégiques l'engagement de l'État et de la Région de consacrer un effort financier commun pour la recherche et la technologie. Cette priorité était parallèlement inscrite dans un grand nombre de documents d'orientation concernant plus ou moins directement l'Ile-de-France⁵². En phase avec le paradigme néo-régionaliste, cet engagement pour la recherche et l'innovation s'ajustait ainsi déjà à l'idée selon laquelle la transition vers une économie globalisée nécessitait une spécialisation plus nette de la France, et de l'Ile-de-France, dans des activités à forte valeur ajoutée. Le terme de métropole n'était pas encore utilisé, et il faudra attendre le CPER 2000-2006 pour qu'État et Région adoptent de concert une logique de localisation et de territorialisation de leurs interventions dans le champ de la recherche et de l'innovation, avec la définition de politiques de sites⁵³.

Pour rendre compte de l'articulation locale dans une perspective métropolitaine de la catégorie d'innovation, il convient de s'intéresser plus en détail à l'évolution des politiques de développement économique de la Ville de Paris. Cela permet de repérer comment, chronologiquement et thématiquement, a émergé une mise en récit de la métropole parisienne par l'innovation. On verra que ce processus est lié à une transformation de l'organisation institutionnelle de l'action économique de la Ville de Paris, par la création et le soutien à de nouvelles organisations intermédiaires.

Une première étape significative de ce processus s'est réalisée au tournant des années 2000, lorsque l'internationalisation de l'économie s'est imposée comme une catégorie d'action pour renforcer la place de Paris et de sa région dans la concurrence entre « villes mondes ». Au nom des compétences économiques qui leur avaient été conférées par les lois de décentralisation des années 1980, un grand nombre de Villes, Départements et Régions

⁵² Parmi ces documents, sans volonté d'exhaustivité : le Livre blanc de la recherche, le Schéma directeur de l'Ile-de-France, le Débat national sur la recherche, le débat national sur l'aménagement du territoire, le Schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche...

⁵³ Construction de réseaux structurants de type Génopôle, Maison des sciences de l'homme Paris Nord... Voir notamment sur ce point Cytermann J.-R. (2000), « Les universités d'Ile-de-France : bilan et perspectives d'évolution », *Annales des Mines*, Paris, février 2000, p. 43-48

s'étaient rapidement dotées en France de moyens d'action spécifiques pour la promotion et l'attractivité de leurs territoires. Ce mouvement fut plus tardif en Ile-de-France, du moins pour son espace central, dans la mesure où, jusqu'au milieu des années 1990, il ne semblait ni justifié ni légitime de doter le territoire de tels outils. La position de Jacques Chirac à cet égard, lorsqu'il était maire de Paris, consistait à refuser la création d'un comité d'expansion économique au motif que cela mettrait en colère la province⁵⁴. Ce n'est que durant le mandat de Jean Tibéri que la Ville de Paris en 1996, puis la Région Ile-de-France en 2001, se sont dotées de leurs propres agences de développement économique, respectivement Paris Développement et l'Agence régionale de développement.

Tout en associant les CCI à leur conception et à leur direction, ce changement de position de la Ville et de la Région a eu pour effet de retirer aux acteurs traditionnels de l'action économique locale que sont les CCI le monopole de représentation des intérêts économiques dont elles jouissaient de fait jusque-là. Le cas de Paris est symptomatique de ce point de vue puisque, parallèlement à la création de Paris Développement, la Ville de Paris complétait ses services internes d'une Direction du développement économique et de l'emploi (DDEE).

Comme pour toutes les agences de développement, les missions principales de Paris Développement ont été, dès l'origine, la promotion du territoire hors de Paris et l'accompagnement à l'implantation d'entreprises étrangères. Mais Paris Développement s'est aussi très rapidement intéressée à l'innovation. François Bouvier, DDRRT de l'Ile-de-France de 1990 à 1996⁵⁵, a été nommé en 1996 directeur scientifique de l'agence et a été chargé, à ce titre, de proposer une stratégie de développement des activités innovantes. Sa réflexion a abouti à la création, à la fin du mandat de Jean Tibéri, d'un premier incubateur public parisien d'entreprises innovantes, nommé Paris Innovation.

L'équipe municipale de Bertrand Delanoë a inscrit son action, à partir de 2001, dans le prolongement de ces premières initiatives, en appréhendant de manière conjointe les questions de l'internationalisation et de l'innovation. Elle leur a toutefois donné une autre dimension et une inflexion nouvelle en faisant dorénavant du soutien à l'innovation une priorité de l'action

⁵⁴ Cf. Duault H. (2004), « Paris à la reconquête des entreprises », Intervention au séminaire *Entrepreneurs, Villes et Territoires*, École de Paris du management.

⁵⁵ Et impliqué à ce titre dans la définition et le suivi de l'axe recherche et technologie du CPER 1994-2000 Ile-de-France évoqué plus haut.

économique de la Ville de Paris, et en confiant plus clairement qu'auparavant à Paris Développement la charge de développer les services fournis à l'incubation d'entreprises.

L'affirmation du soutien à l'innovation comme priorité d'intervention de la Ville de Paris ne s'est pas réalisée uniquement en raison de l'alternance politique locale de 2001. Elle s'inscrit plus largement dans le contexte de l'adoption, au niveau européen, de la stratégie de Lisbonne et de sa mise en œuvre aux niveaux national et régional. En Ile-de-France, l'appropriation de la catégorie d'innovation s'est traduite dans la construction et la mise à l'agenda du problème du « paradoxe francilien »⁵⁶, conçu comme l'incapacité du territoire à transformer de manière satisfaisante son exceptionnel potentiel scientifique et technologique en création d'entreprises, en activités commerciales, et finalement en emplois.

Même si l'innovation ne figurait pas en soi parmi les priorités affichées par Bertrand Delanoë au cours de sa campagne électorale⁵⁷, ses engagements pris en faveur de l'économie et de l'emploi l'ont rapidement conduit à accorder à ce thème une attention particulière. Cela s'illustre notamment dans le fait que le premier thème abordé par le Conseil de développement économique durable (CODEV), installé par le nouveau maire en mars 2002⁵⁸, a été celui des « nouvelles technologies ».

Rapidement identifié comme un moyen privilégié de tirer profit des ressources du territoire parisien pour créer des emplois, le soutien à l'innovation a relevé de 2001 à 2008 de la responsabilité de Christian Sautter, adjoint au maire en charge du Développement économique, des finances et de l'emploi. D'un point de vue opérationnel, celui-ci a élaboré et conduit la politique d'innovation de la Ville de Paris en privilégiant deux axes.

⁵⁶ Cette expression utilisée dans le PO FEDER 2007-2013 a été depuis reprise dans une multitude d'études et de documents stratégiques.

⁵⁷ La campagne de Bertrand Delanoë avait alors avant tout porté sur les services de proximité tels que la petite enfance, la jeunesse, le logement, les transports en commun...

⁵⁸ La mission attribuée au CODEV a été de « proposer au maire des actions en faveur du développement de Paris en associant les acteurs économiques et sociaux parisiens à l'action de la Ville. Fonctionnant sur le principe « le Codev propose, le maire dispose », le Codev proposait des sujets de réflexions au maire et à ses adjoints, et une fois les sujets sélectionnés par l'exécutif municipal, le Codev organisait des consultations, en dressait une analyse et une synthèse puis élaborait des propositions d'actions concrètes auxquelles répondait le maire en indiquant les articulations possibles entre les propositions du Codev et les décisions ou actions déjà engagés par la municipalité et ses services.

D'une part, en s'inspirant des orientations de la loi Allègre de 1999 et en s'appuyant sur les résultats d'une mission de conseil confiée à Thierry Bruhat⁵⁹, Christian Sautter a confié à Paris Développement la mise en œuvre d'un nouveau programme nommé « Paris Technopole », destiné à financer la construction et l'animation d'un réseau d'incubateurs publics parisiens. Se trouvait ainsi confirmée la double vocation de l'agence de développement parisienne : agir en faveur de l'implantation et de l'incubation de nouvelles entreprises.

Christian Sautter a, d'autre part, encouragé la création et l'activité de structures fédératives d'entreprises dans le domaine des nouvelles technologies en recourant à l'aide de la DATAR en faveur des Systèmes productifs locaux (SPL). Des associations telles que *Silicon Sentier* et *Capital Games*, réunissant respectivement des entreprises de commerce sur internet et des sociétés de jeux vidéo, sont devenus au fil des années des organisations intermédiaires reconnues dans le développement économique local⁶⁰.

Du point de vue de la mise en récit du territoire parisien, le programme « Paris Technopole » a joué un rôle déterminant. Si ce programme a correspondu, sur le plan matériel, à une croissance des investissements financiers et fonciers de la Ville consacrés à l'incubation d'entreprises, il avait néanmoins, dans l'esprit de Christian Sautter, un objectif plus large : celui d'enrichir l'identité du territoire parisien, en promouvant, vis-à-vis de la population parisienne et de l'extérieur, l'image d'une ville scientifique et innovante. La lecture des interviews accordées par Christian Sautter sur le thème de l'innovation, en 2002 ou 2003, fait apparaître la répétition d'un message selon lequel « Paris est une technopole qui s'ignore » et qu'il faudrait qu'elle cesse de l'être. Dans une interview accordée en septembre

⁵⁹ Thierry Bruhat dirige une société de conseil, Thierry Bruhat consultants, spécialisée dans les « coopérations entre entreprises, recherche, enseignement supérieur et territoire ». Auteur de nombreux rapports sur les technopoles pour la Datar et la Commission européenne, il avait également établi un rapport sur les incubateurs pour le secrétaire d'État à la Recherche en 1997, sur la base duquel avait été formulé l'appel à projets « Incubateurs » lié à la loi sur l'innovation de 1999, dite loi Allègre. Il intervient également de manière régulière auprès des acteurs locaux et des collectivités territoriales. Christian Sautter lui reconnaissait en particulier en 2002 le mérite d'avoir contribué à l'opération Rennes Atalante.

⁶⁰ Précisons que Silicon Sentier a existé avant d'avoir le statut de SPL, et que son premier président, Jean Ferré, a été membre du Codev dès sa création, et qu'il a été rapporteur de la réflexion évoquée du Codev sur les nouvelles technologies.

2002⁶¹, il s'exprimait en ces termes :

« Paris est en fait une technopole qui s'ignore. S'y trouvent des pôles d'enseignement, de recherche et d'entreprises de haute technologie. La ville est belle. Elle dispose d'un réseau télécoms performant, de transports et de moyens d'accès en avion ou en train. Je suis comme un cuisinier qui disposerait de tous les ingrédients, mais qui ne les aurait encore ni mélangés ni intégrés. Il faut, pour cela, que les innovateurs se rencontrent, qu'ils s'associent en réseau, et que se développent des PME performantes ».

Le même thème était repris à quelques nuances près dans une interview accordée en avril 2003⁶² :

« Paris est une technopole qui s'ignore, quelque part en surfusion. Plus de 110 000 emplois dépendent de l'innovation dans la capitale. Cela représente 7 % des emplois dédiés à la recherche au plan de l'Union européenne. Paris intra-muros génère 10 % des ressources économiques françaises liées à l'innovation. La base est là. Il faut maintenant inoculer la dynamique...».

L'image du politique demiurge ayant à mélanger des ingrédients déjà présents est assez commune aux politiques de développement territorial. Celle des éléments en « surfusion » est en revanche plus originale. Son évocation par Christian Sautter illustre le fait que promouvoir l'identité du territoire dont l'acteur politique a la responsabilité permet, en même temps, d'exprimer la singularité de l'action publique à conduire. Le discours sur « Paris Technopole » se prêtait ainsi très bien à être relayé par ses opérateurs, en l'occurrence le Directeur général de Paris Développement, lequel disait en 2004 que :

« Décliner une politique de technopole sur une ville comme Paris n'a rien d'évident : on ne peut pas, comme ailleurs, acheter quelques champs en périphérie urbaine et décréter que la technopole se trouvera à cet endroit »⁶³

La densité des ressources et l'ampleur du potentiel de Paris en termes de recherche et d'innovation fait ainsi qu'il serait inadapté que l'intervention publique s'y limite à quelques espaces circonscrits et clos, comme dans la plupart des autres villes. La singularité du cas

⁶¹ Au site internet <http://www.01net.com>

⁶² Au site internet <http://www.journaldunet.com>

⁶³ Duault H., *art.cit.*

parisien est que le soutien à l'innovation ne peut s'y réduire à équiper le territoire en technopoles, à le mailler d'incubateurs et de pépinières d'entreprises innovantes. L'ensemble du territoire parisien mériterait à ce titre d'être appréhendé en soi comme une technopole (voire un technopôle), Paris faisant dès lors figure de technopole à ciel ouvert, sans mur⁶⁴. Si ce type d'approche n'était pas en soi complètement nouveau, puisque Thierry Bruhat l'avait déjà « vendu » à d'autres capitales régionales⁶⁵, la particularité du cas parisien semble bien résider dans les risques de « surfusion », et la difficulté à « inoculer la dynamique » sur un territoire traversé de dynamiques, initiatives et intérêts extrêmement nombreux et variés.

La mise en récit du territoire et l'évocation d'une identité commune ont été rapidement conçues par Christian Sautter comme un élément à ne pas négliger pour permettre aux nombreux acteurs parisiens de la recherche et de l'innovation de se coordonner. Dès 2005, il dressait à cet égard un constat positif de son action en déclarant :

« Paris n'est désormais plus une technopole qui s'ignore : sa labélisation⁶⁶ conforte notre positionnement original, au cœur de l'animation du programme Paris Technopole, bien au-delà des missions traditionnelles d'une agence de développement économique »⁶⁷.

Bien que le simple fait d'une reconnaissance institutionnelle ne semble pas correspondre aux enjeux socio-économiques préalablement identifiés (celui d'inoculer la dynamique, en permettant aux innovateurs de se rencontrer et de se mettre en réseau pour développer des PME performantes), cette déclaration prouve bien que l'action engagée par la Ville de Paris à travers son programme « Paris Technopole » avait pour fin, au moins autant de porter une nouvelle représentation de la ville que d'augmenter les surfaces de l'espace public dédiées à l'incubation de nouvelles entreprises. Et, faire en sorte que Paris cesse d'être une métropole qui s'ignore consistait, en partie, à faire reconnaître à l'extérieur le potentiel

⁶⁴ A cet égard le sens accordé à « Paris Technopole » est bien à l'origine de la volonté toujours actuelle de la Ville de Paris d'associer son territoire à l'idée d'espace de développement de nouveaux produits et d'expérimentation de nouveaux services, en particulier de nouveaux services urbains.

⁶⁵ On pense en particulier aux opérations « Marseille Métropole », « Lille Métropole » ou « Lyon Métropole ».

⁶⁶ Par le réseau national RETIS, qui regroupe les Centres européens d'entreprises et d'innovation (BIC), les incubateurs et les technopoles.

⁶⁷ Préambule du rapport d'activité de 2005 de l'agence Paris Développement, co-signé par Christian Sautter (en tant qu'adjoint au Maire de Paris et président de Paris Développement) et Geneviève Roy (en tant que vice-présidente de Paris Développement et vice-présidente de la CCI de Paris).

d'innovation présent sur son territoire.

L'annonce, puis le lancement, de la politique des pôles de compétitivité en 2004 et 2005 ont à ce titre retenu l'attention de l'équipe de Christian Sautter : dès lors que cette politique fonctionnait sur la base d'un appel à candidatures pour sélectionner un nombre limité de pôles à l'échelle nationale, il devenait indispensable que les principaux acteurs parisiens de l'innovation y participent pour garantir leur reconnaissance à l'extérieur. Notons que la politique nationale des pôles de compétitivité partageait dès l'origine deux points communs avec l'action conduite par la Ville de Paris depuis 2001.

L'une comme l'autre, tout d'abord, soutiennent l'idée que la proximité spatiale entre acteurs de l'innovation est une ressource exploitable pour développer les relations entre entreprises et universités, et ainsi les chances de projets innovants débouchant sur la création de richesses et d'emplois. Par ailleurs, l'une comme l'autre se rejoignent sur l'idée que la proximité spatiale ne constitue pas une condition suffisante à la rencontre des acteurs innovants et à l'émergence de projets communs, mais qu'il est encore nécessaire d'organiser cette proximité, en identifiant des filières ou des secteurs spécifiques d'innovation pour servir de cadre de référence à leur mobilisation⁶⁸. Ces convergences de principe ne réduisaient pas pour autant certaines difficultés qui tiennent à une autre caractéristique de la politique de la politique des pôles : celle de nécessiter, en tant que politique multi-niveaux, un alignement des options stratégiques de l'État et des collectivités territoriales quant au nombre et à l'identité des domaines d'innovation à privilégier sur le territoire parisien et, plus largement, dans une perspective métropolitaine. Ainsi, alors que la Ville de Paris venait à peine de poser les fondations de son intervention sur son propre territoire, elle était mise en situation d'encourager les acteurs parisiens de l'innovation à projeter leurs initiatives dans un horizon métropolitain, et à se prêter elle-même au jeu d'une gouvernance à définir avec l'État et les autres collectivités territoriales partenaires.

En Ile-de-France comme dans les autres régions françaises, les collectivités territoriales se sont fortement impliquées, par le biais de leurs agences de développement, dans le montage

⁶⁸ Rappelons en effet que si la DATAR a défini en 2005 un pôle de compétitivité comme « un rassemblement, sur un territoire bien identifié et sur une thématique ciblée, d'entreprises petites et grandes, de laboratoires de recherche et d'établissements de formation », la Ville de Paris et Paris Développement avaient organisé le programme « Paris Technopole » dès son lancement en 2002 en trois filières : filière numérique, filière santé/biotech et filière design.

des dossiers de candidature à la labélisation par l'État de pôles de compétitivité. La Ville de Paris, par l'intermédiaire de Paris Développement, a apporté son soutien à la constitution de 3 des 7 pôles finalement retenus en Ile-de-France : *Medicen*, *Cap Digital* et *Systematic*⁶⁹. Mais c'est surtout dans le montage des dossiers de candidature de *Medicen* et de *Cap Digital* que les institutions parisiennes se sont particulièrement impliquées, dans la mesure où le projet *Systematic* pouvait déjà compter sur le soutien institutionnel de l'État, de la Région et du département de l'Essonne, par ailleurs associés à la mobilisation portée par le Groupe Olivier autour de l'entreprise Thalès.

Le soutien apporté par la Ville de Paris à *Medicen* et *Cap Digital* a consisté à financer des prestations de cabinets d'études et à mettre à disposition les expertises et les réseaux de Paris développement pour organiser des réunions avec l'ensemble de leurs membres et partenaires potentiels, définir collectivement et progressivement la stratégie des pôles, et rédiger le dossier de candidature à remettre à l'État. Sans y revenir ici dans le détail⁷⁰, il convient de relever que des divergences de vues se sont exprimées durant la phase de lancement de la politique des pôles entre la Ville de Paris et la Région concernant le nombre et l'identité des pôles à soutenir. Néanmoins le soutien accordé par la Ville de Paris et la Région au financement des équipes de gouvernance de *Medicen*, *Cap Digital* et *Systematic*, ne s'est jamais démenti jusqu'à aujourd'hui. Cela tient en partie au fait que la politique des pôles de compétitivité revêt en soi un caractère peu conflictuel puisqu'elle consiste à allouer des ressources financières sur la base de mobilisations locales, qui plus est dans l'objectif de promouvoir vis-à-vis de l'extérieur le potentiel innovant des territoires. À ce titre d'ailleurs, comme l'illustre bien le cas de Paris, cette politique a été perçue par les collectivités territoriales, dès son lancement, comme un moyen de poursuivre et d'approfondir une démarche engagée préalablement. En mars 2005⁷¹, Christian Sautter justifiait ainsi la participation de la Ville de Paris à la politique des pôles de compétitivité au motif que dans son cadre :

⁶⁹ Notons que ces trois pôles couvrent deux des trois filières reconnues dans le cadre de « Paris Technopole » : la filière biotech santé avec *Medicen*, la filière numérique avec *Cap Digital* et *Systematic*.

⁷⁰ Nous y reviendrons plus en détail concernant le pôle *Cap Digital* dans le chapitre suivant.

⁷¹ Dans le cadre d'une réunion de la section numérique du PS parisien.

« L'État lance le début de la partie, mais dans la région cela provoque une effervescence considérable chez les universitaires et laboratoires comme les entreprises. (...) Je ne prends pas les pôles de compétitivité comme une opportunité pour aller prendre des primes d'État mais pour accélérer un mouvement de travail en commun, parce qu'il y a la pression américaine, celle du Grand Londres, celle de l'Asie ... La pression de la concurrence internationale provoque une réduction des inhibitions à travailler avec les autres, et c'est pourquoi ces pôles sont une bonne chose »⁷².

Non seulement la politique des pôles de compétitivité n'est pas en contradiction avec les principes et avec les orientations stratégiques de l'action engagée depuis 2001 par la Ville de Paris, mais elle permettrait de lui faire passer une étape supplémentaire en produisant des mobilisations

« qui font travailler ensemble des entreprises, des universités et des laboratoires de recherche, tout cela avec une masse critique et un rayonnement au moins européen sinon mondial »⁷³.

En permettant de mobiliser davantage que ce qu'a pu faire la Ville de Paris par ses seules interventions, et en lui permettant de mobiliser au-delà du périmètre de son seul territoire, la politique des pôles de compétitivité, malgré les contraintes du jeu d'une gouvernance multi-niveaux à l'échelle métropolitaine, a ainsi été créditée d'une capacité quasi-mécanique de conférer au potentiel d'innovation parisien un meilleur rayonnement international.

Mais, jusqu'à quel point les objectifs de rayonnement international permettent de favoriser, non seulement les mobilisations des acteurs de l'innovation, mais aussi la coordination entre l'État et les collectivités locales ?

L'évolution du contexte métropolitain avec le lancement du chantier du Grand Paris offre un terrain privilégié pour l'observer. Parmi les pôles de développement identifiés dans son plan stratégique pour le développement de la « région capitale », Christian Blanc a accordé un traitement médiatique et politique particulier au pôle de Saclay⁷⁴. En consacrant à

⁷² Compte-rendu de la réunion du 7 mars 2005 organisée par la « section numérique » de la fédération de Paris du Parti socialiste sur le thème « "Paris ville numérique", débat sur la politique de la Ville dans les TIC », autour de Christian Sautter et François Dagnaud, adjoints au Maire de Paris.

⁷³ *Id.*

⁷⁴ Notons qu'il y avait déjà consacré un chapitre spécifique dans son rapport parlementaire remis au gouvernement en 2004 pour définir la politique des pôles de compétitivité, cf Blanc, C. (2004), *Pour un écosystème de la croissance: rapport au Premier ministre*. Assemblée Nationale.

ce thème le premier rapport public remis en novembre 2008 à Nicolas Sarkozy dans le cadre de sa mission sur le Grand Paris, et en s'assurant ainsi une importante couverture médiatique, Christian Blanc n'a pas manqué l'occasion d'utiliser une image facile à relayer par les médias, et efficace pour marquer les esprits, en présentant son projet comme celui d'une « Silicon Valley française »⁷⁵.

Il reprit d'ailleurs cette image un an plus tard pour présenter dans une tribune au journal *Le Monde* le projet de loi Grand Paris qu'il venait de remettre à l'Assemblée nationale :

« L'autre enjeu du projet de loi⁷⁶ est le pôle scientifique et technologique de Saclay, emblématique de ces formidables réserves de potentiels encore largement inexploités, et qui pourraient l'être mieux et plus globalement. 78 000 chercheurs vivant dans la région capitale font de l'innovation l'un des points forts de sa compétitivité. Saclay possède une concentration d'excellence unique en France et peut devenir une Silicon Valley française »⁷⁷.

L'image de « Silicon Valley française » renvoie ainsi à l'idée de faire de Saclay un « pôle scientifique et technologique ». Ce projet a été conçu comme la réponse adéquate pour garantir l'attractivité économique de la « région capitale » au niveau international : il s'agit de s'appuyer sur la « concentration d'excellence » déjà présente sur le plateau de Saclay, pour atteindre une « taille critique indispensable afin d'être crédible à l'international ». Concrètement, le projet de Christian Blanc consiste à créer un grand campus universitaire, nommé Paris-Saclay, réunissant dans une même structure les établissements déjà installés sur le plateau (CEA, Supélec, Polytechnique...) et d'autres établissements qui s'y délocaliseraient pour les y rejoindre (Paris XI, Centrale, Mines, ENS, ...). Il convient de relever que cette stratégie d'attractivité et de rayonnement international préconisée par Christian Blanc dans le cadre du Grand Paris, diffère (sans en être pour autant contradictoire) avec celle qui est privilégiée par la politique des pôles de compétitivité : il ne s'agit plus essentiellement de rayonner en rendant visible des domaines spécifiques d'innovation, mais en rendant visible une excellence scientifique et universitaire. À cet égard le projet du pôle Saclay manifeste une

⁷⁵ Voir sur ce point deux articles dans la presse du 7 novembre 2008 : l'un publié dans *Les Échos*, intitulée « L'État rêve à Saclay d'une Silicon Valley française », l'autre dans *Libération*, « L'État sort de son chapeau une "Silicon Valley" contestée »

⁷⁶ Après celui de « la fondation d'un nouveau réseau de transports pour la capitale régionale ».

⁷⁷ Blanc C. (2009), « L'ambition nationale du Grand Paris », *Le Monde*, 23 novembre 2009.

intention évidente de la part de l'État d'adapter le système francilien de recherche et d'enseignement supérieur aux critères du très médiatisé classement de Shanghai⁷⁸.

Entre l'annonce du projet du Grand Paris et le début de sa concrétisation législative, puis celui de sa mise en œuvre, des élections municipales ont eu lieu en mars 2008. A Paris, Bertrand Delanoë a fait du soutien à l'innovation un des axes majeurs de sa campagne. En affichant l'objectif de faire de la ville une « capitale de l'innovation »⁷⁹, il inscrivait son futur mandat dans le prolongement de l'action conduite depuis 2001 sous la responsabilité de Christian Sautter. Mais en prévoyant de mobiliser 1 milliard d'euros pour « l'université, la recherche et l'innovation », sur les conseils de son directeur de campagne Jean-Louis Missika, il donnait néanmoins une inflexion légèrement différente en accordant davantage d'attention aux investissements proprement universitaires.

Anticipant le projet de campus Paris-Saclay qui a vocation à attirer de prestigieuses écoles parisiennes, la Ville de Paris manifestait ainsi son intention de valoriser et de préserver son propre potentiel d'enseignement supérieur et de recherche. Bertrand Delanoë confirma cette orientation une fois réélu en nommant Jean-Louis Missika au poste d'adjoint au maire chargé de l'innovation, de la recherche et des universités⁸⁰ et en prononçant un discours sur ce même thème dès le conseil de Paris du 26 mai 2008. Bertrand Delanoë y a notamment insisté sur sa volonté de « donner une dimension métropolitaine à la politique universitaire » :

« Sur ce sujet particulièrement stratégique pour Paris, la municipalité raisonne en termes de métropole et entend agir dans un esprit de concertation et de coopération avec tous les acteurs de ce vaste territoire pertinent. Paris Métropole a besoin d'une politique concertée, et non pas d'une concurrence stérile et coûteuse entre petites enclaves antagonistes : Orsay-Saclay, Nanterre-La Défense, Marne la Vallée ou encore Paris Nord contribuent ensemble à l'attractivité et à la

⁷⁸ Notons que Pierre Veltz, qui a été nommé en avril 2009 délégué ministériel pour la mise en œuvre de la mission de préfiguration de la création de l'Établissement public Paris-Saclay, puis en 2010 président-directeur général de l'établissement public Paris-Saclay, en plus d'être réputé pour réputé pour son analyse des recompositions territoriales avait publié en 2007 en livre préconisant une réforme des grandes écoles dans lequel il consacrait un chapitre à l'enjeu de constituer « des ensembles de taille critique ».

⁷⁹ Programme de campagne de Bertrand Delanoë pour les élections municipales de mars 2008, cf *Paris, un temps d'avance...Le projet de Bertrand Delanoë pour Paris 2008-2014*.

⁸⁰ Christian Sautter était quant à lui maintenu au poste d'adjoint au maire chargé de l'emploi, du développement économique et de l'attractivité internationale. Autre signe de l'évolution de l'action de la Ville de Paris, la DDEE créée en 1996 est devenue en 2008 la DDEEES (Direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur).

performance parisienne »⁸¹

C'est à Jean-Louis Missika qu'il est revenu de relayer et d'ajuster cette position deux ans plus tard, après que l'État ait rendu public ses plans pour le pôle de Saclay. À une question d'un journaliste lui demandant s'il était hostile à la constitution du campus Paris-Saclay, Missika répondait le 14 juin 2010 :

*« Je ne suis pas hostile sur le principe. L'axe Paris-Saclay représente une force scientifique de dimension mondiale, capable de relever les défis académiques du XXI^e siècle. La solution ne consiste pas à déplacer de vingt kilomètres des établissements entiers par principe, il faut tenir compte de manière fine des collaborations de chaque établissement, répartir harmonieusement masters et laboratoires entre Paris et Saclay, et structurer le maillage scientifique le long de la vallée de la Bièvre. N'oublions pas que la Silicon Valley s'étend sur quatre-vingts kilomètres, soit plus de quatre fois la distance Paris- Saclay ! L'État doit comprendre qu'il faudrait négocier un projet plus cohérent d'articulation entre Saclay et Paris. Car c'est bien le couloir scientifique Paris-Saclay qu'il faut considérer. »*⁸²

Cette déclaration permet de relever deux prises de distances significatives de la Ville de Paris vis-à-vis du projet porté par l'État sur le plateau de Saclay. Premièrement, tandis que la communication de Christian Blanc consiste à évoquer positivement la « concentration d'excellence » recherchée par cette opération en lui imputant de manière *a priori* des effets en termes de rayonnement et d'attractivité, Jean-Louis Missika évoque son versant négatif en ce qu'elle consiste à délocaliser des ressources jusque-là présentes sur le territoire parisien. L' élu parisien réfute par ailleurs l'usage que Christian Blanc fait de l'image de la « Silicon Valley française » : celle-ci est d'après lui infondée si on l'applique au périmètre du seul campus de Saclay, et ne peut s'avérer pertinente que si on l'étend à l'ensemble de la métropole parisienne, en s'intéressant ainsi à la « circulation », au « couloir scientifique » entre Paris et Saclay.

⁸¹ Conseil de Paris (2008), *Communication du maire de Paris sur l'innovation, la recherche et l'enseignement supérieur*, séance du 26 mai 2008.

⁸² Lecherbonnier S. (2010), « Jean-Louis Missika, adjoint au maire de Paris : “ Le nombre global de mètres carrés scientifiques ne devra pas diminuer au centre de Paris” », *Educpros.fr*, mis en ligne le 14 juin 2010, consulté le 19 juin 2015. URL : <http://www.letudiant.fr/educpros/entretiens/jean-louis-missika-adjoint-au-maire-de-paris-le-nombre-global-de-metres-carres-scientifiques.html>.

La déconnexion précédemment évoquée entre le projet de Grand Paris porté par l'État et la dynamique métropolitaine se décline ainsi dans le registre du soutien à l'innovation, en prenant par ailleurs une dimension potentiellement conflictuelle. Malgré l'adoption initiale par l'État d'un large spectre territorial en référence au « développement de la région capitale », l'aménagement du Grand Paris dans le registre de l'innovation se traduit principalement dans l'opération bien plus localisée de la constitution du campus Paris-Saclay. La position de la Ville de Paris consiste à ne pas s'opposer radicalement aux initiatives de l'État tout en s'autorisant une marge critique fondée, non seulement sur la représentation des intérêts de son territoire, mais aussi sur sa capacité à porter un projet métropolitain bien compris.

À cet égard, prenant acte du peu d'initiatives opérationnelles possibles dans le cadre de Paris Métropole, Bertrand Delanoë a chargé en décembre 2010 Jean-Pierre Caffet⁸³ de formuler des propositions permettant à la Ville de Paris de concrétiser son ambition métropolitaine par une « métropolisation » de ses propres politiques⁸⁴. Dans son rapport remis en septembre 2011 et intitulé « Métropolisation des politiques publiques parisiennes et gouvernance francilienne » Jean-Pierre Caffet a identifié trois domaines de « politiques publiques structurantes et stratégiques » parmi lesquelles figure le développement économique et notamment le soutien à l'innovation. Les pistes proposées dans ce rapport n'ont pas pu être mises en œuvre avant la fin du deuxième mandat de Bertrand Delanoë, mais l'idée de « métropoliser » le soutien à l'innovation s'est retrouvée dans l'engagement de campagne d'Anne Hidalgo dans le projet de former un « Arc de l'innovation ». Une fois élue, celle-ci a confié la réalisation de ce projet à Jean-Louis Missika, dorénavant maire adjoint chargé « de l'urbanisme, de l'architecture, des projets du Grand Paris, du développement économique et de l'attractivité ». Selon ces mots,

« L'Arc de l'innovation vise à transformer toute la bordure de Paris, de la porte de Versailles à celle de Clichy, en une nouvelle aire économique centrée sur l'innovation, avec des usages mixtes : universités, logements, pépinières, incubateurs, terrains d'expérimentation de produits innovants et activités commerciales. L'idée, c'est de profiter du potentiel foncier qui existe, de la desserte du

⁸³ Alors conseiller de Paris, membre du PS et président du groupe socialiste, radical de gauche et apparenté.

⁸⁴ Il s'agissait ainsi de compenser la faible intégration institutionnelle de Paris métropole par des « coopérations de projets ».

*tramway pour créer une zone économique unifiée avec les communes voisines. Il s'agit de faire de l'innovation un trait d'union pour gommer la frontière du périphérique. Nous travaillons à l'échelle du Grand Paris »*⁸⁵.

En même temps qu'elle confirme l'intention des élus parisiens de porter une mise en récit de la métropole sur le thème de l'innovation, cette citation manifeste leur volonté nouvelle de s'approprier l'expression « Grand Paris » utilisée par l'État sous la présidence Sarkozy. Cette évolution est à resituer dans la perspective de la création de la métropole du Grand Paris (MGP), perspective dans laquelle la Ville de Paris est disposée à jouer un rôle de leadership.

Si ce changement de vocabulaire se comprend assez aisément, il ne manque pas pour autant d'interroger sur la capacité des acteurs parisiens et franciliens à intégrer dans un proche avenir la dynamique politico-institutionnelle de la métropole du Grand Paris, ainsi que la dynamique autour du projet de constitution et d'aménagement du campus Paris Saclay, pourtant préalablement identifié comme un enjeu pour le développement métropolitain. La mise en récit de la métropole par l'innovation ne fait qu'illustrer de ce point de vue les difficultés persistantes de l'action publique francilienne à gouverner de manière intégrée les enjeux économiques et universitaires.

2) Lombardie : la lente traduction de la “*citta globale*” en “*Milano generativa*”⁸⁶

Compte tenu de la configuration institutionnelle et de la culture politique du territoire milanais, la mise en récit de la métropole par l'innovation prend une forme davantage polyphonique à Milan qu'à Paris : le discours sur la ville, et en particulier sur son économie, y

⁸⁵ Repiton I. (2014), « Jean-Louis Missika, adjoint à la mairie de Paris : “Tout Paris est un grand quartier numérique” », *Alliancy*, mis en ligne le 26 juin 2014, consulté le 18 février 2016. URL : <http://www.alliancy.fr/france/no-theme/2014/06/26/jean-louis-missika-adjoint-a-la-mairie-de-paris-tout-paris-est-un-grand-quartier-numerique>

⁸⁶ Nous reprenons l'idée de « *Milano generativa* » d'une tribune commune à Cristina Tajani (assesseure aux politiques de l'emploi, au développement économique, aux universités et à la recherche à la mairie de Milan depuis 2011, cf. *infra*), et à Matteo Goldstein, enseignant-chercheur en géographie économique au *Politecnico* de Milan, dans le *Corriere della Sera* du 22 janvier 2014, intitulée « La grande Milano metropolitana laboratorio oltre la crisi ».

est au moins autant produit par les autonomies fonctionnelles⁸⁷ et par les organisations d'intérêts⁸⁸ que par les institutions de gouvernement local (Ville, Province, Région). Cette absence de monopole clair de la parole légitime conditionne la production d'un discours métropolitain sur le thème de l'innovation. Il s'agit ici de reconstituer la difficile traduction du discours sur la « *citta globale* » en discours portant plus spécifiquement sur l'innovation.

D'abord porté par des acteurs socio-professionnels, ce discours a été privé de relais politique fort au niveau de la ville-centre jusqu'au milieu des années 2000. Sa surface d'énonciation n'en a pas moins cessé depuis de s'élargir, intégrant progressivement les enjeux de l'internationalisation, du développement de services spécifiques, et de la gouvernance, jusqu'à s'articuler plus récemment au discours métropolitain.

La rhétorique de la reconquête du rôle national de « capitale morale et économique » a été portée par les institutions milanaises en se focalisant sur les enjeux de l'internationalisation, mais sans associer fortement ce thème aux problématiques de la recherche et de l'innovation. Au début des années 2000, la priorité a été clairement accordée à la modernisation des atouts traditionnels de Milan, en l'occurrence celle de ses infrastructures et celle de la connexion de son tissu d'entreprises aux réseaux d'échanges internationaux. Il convient de rappeler que la société autonome de gestion du parc des expositions de Milan, la *Fiera Milano*, avait saisi l'occasion des travaux de développement de l'aéroport de Malpensa, et de la libération à sa proximité du terrain d'une ancienne raffinerie de l'Agip, pour aménager à Rho-Pero un nouveau parc d'exposition, plus grand et plus accessible que celui dont elle dispose de longue date à Milan. Certains considèrent aujourd'hui que cette opération de la Fiera correspond

« non seulement au premier projet qui a fait mettre aux institutions milanaises un pied hors des limites de la commune de Milan, mais aussi le premier projet qui se mesure à l'échelle de la *Mega-City-Region* »⁸⁹ (nous traduisons).

⁸⁷ Traditionnellement essentiellement par la CCI, notamment en mobilisant l'expertise d'universitaires locaux, mais aussi plus récemment, comme on le verra, directement par les universités elles-mêmes.

⁸⁸ Associations locales (AIM, *Meglio Milano*...), associations patronales (Assolombarda...), ainsi que les fondations bancaires (CARIPO) qui jouent un rôle important dans les champs de l'éducation, de la culture et de la recherche fondamentale

⁸⁹ Balducci A. (2008), « I Territori della Fiera », *Impresa e Stato*, n°82.

La CCI était elle aussi impliquée dans cette opération, qui représente en soi un enjeu pour les entreprises milanaïses. En effet, les grands salons professionnels qu'organise la *Fiera Milano*, et en particulier ceux qui sont liés au secteur dit du « Made in Italy »⁹⁰, servent à une grande partie d'entre elles de vitrine internationale.

Plus spécifiquement néanmoins, la CCI a créé en 1991 son agence de développement, nommée *Promos*, dont la mission principale consiste à aider les nombreuses PMI milanaïses à accéder aux marchés étrangers. Certes, la CCI ne se désintéresse pas non plus de l'innovation technologique, puisqu'avant même la création de *Promos*, elle s'était dotée en 1987 d'une équipe⁹¹ chargée d'aider les PMI locales à obtenir des aides financières européennes, nationales et régionales à l'innovation. De même que *Promos*, cette structure spécialisée de la CCI existe encore aujourd'hui sous la forme nouvelle, depuis 2005, d'une agence nommée *Innovhub*.

Il reste que le pouvoir symbolique de *Promos* est sans commune mesure avec celui d'*Innovhub*. Tandis que la première, par sa mission de représentation à l'étranger, joue de fait un rôle d'ordre politique, *Innovhub* remplit essentiellement une fonction technique. Cette différence de statut s'observe dans le fait qu'en plus d'avoir comme *Innovhub* un directeur général⁹², *Promos* dispose à sa tête d'un président. Ce poste est en outre occupé, depuis plus de dix ans, par une personnalité notable et très influente, Bruno Ermolli, fidèle partenaire de Berlusconi dans la gestion de sa holding *Fininvest*, et considéré par la presse comme « le plus puissant lobbyiste de l'Italie du Nord », ainsi que comme la « sentinelle » et l'« ambassadeur » de Berlusconi dans les institutions milanaïses (de la CCI à la Scala).

Il est à cet égard intéressant de relever que, dans l'esprit d'une personne reconnue comme aussi influente que Bruno Ermolli, l'enjeu principal pour une « *citta globale* » telle que Milan était encore, en 2005, d'être perçue comme une « plateforme attractive », dans laquelle le potentiel d'innovation ne figurait que comme le dernier des atouts à faire valoir. Il disait ainsi :

⁹⁰ On pense en particulier au salon du mobilier.

⁹¹ Labélisée « *Euro Info Centre* » par la Commission européenne.

⁹² Notons que les postes de directeur général de ces deux agences spécialisées de la CCI ont été longuement occupés par les mêmes personnes : Attilio Martinetti dirige *Innovhub* depuis sa création en 1987, et Pier Andrea Chevallard a dirigé *Promos* de 1993 jusqu'à sa démission en 2014.

« Avec Promos, l'agence spéciale de la Chambre de commerce de Milan pour les activités internationales, que je préside, nous sommes projetés dans la dimension globale du fait de notre mission institutionnelle. Notre devoir est de promouvoir le système des petites et moyennes entreprises, mais aussi l'image complexe de Milan, de son "hinterland" et de sa province, comme lieu d'événements prestigieux et de rang international, mais surtout comme « plateforme équipée », pour attirer de l'extérieur des ressources stratégiques : financières, productives, en capital humain, en innovations »⁹³ (nous traduisons).

Le fait que les représentations collectives du territoire milanais soient marquées par les atouts qui lui sont traditionnellement reconnus n'a néanmoins pas empêché la diffusion progressive d'un diagnostic préconisant le renouvellement de la stratégie économique de la ville.

La rhétorique du tournant post-industriel, relativisant les vertus de la spécialisation du territoire dans le « Made in Italy », n'a néanmoins profité, ni exclusivement, ni prioritairement, au thème de l'innovation technologique. Il n'est parvenu que difficilement à catalyser l'attention des institutions locales, tant les atouts milanais dans le domaine des industries créatives, et en particulier dans la mode et le design, semblaient à cet égard fort valorisables.

Il en va ainsi de la spécialisation milanaise dans le secteur de la mode que l'on peut faire remonter à la longue tradition économique lombarde dans la production et le travail du textile (de la soie dans la province de Côme, de la laine et du coton dans celles de Varèse ou de Bergame), et plus directement liée à la création de la « semaine de la mode » de Milan à la fin des années 1950, ainsi qu'aux succès mondiaux de créateurs tels qu'Armani ou Versace dans les années 1980 qui ont contribué à forger l'image du « *Milano da bere* ». Face à l'amplification du processus de désindustrialisation à la fin des années 1990, l'intérêt de s'appuyer sur ce secteur d'activité s'est progressivement imposé comme une évidence aux yeux des pouvoirs publics et des institutions locales. L'équipe du maire Albertini avait ainsi intégré au début des années 2000, dans son projet d'aménagement du nouveau quartier *Porta Nuova*, la création d'une « Cité de la mode » ayant vocation à devenir le cœur de la mode italienne. Malgré les aléas de ce projet, dorénavant promis à se concrétiser seulement dans la création d'un musée de la mode, son intention est représentative de l'importance accordée à la

⁹³ Ermolli B. (2005), « La regione policentrica nel contesto europeo e globale », *Impresa e Stato*, n°71.

mode dans la politique d'image de la ville de Milan⁹⁴. Les secteurs créatifs ont par ailleurs été la cible d'actions et de discours de la part de la Province ou de la CCI qui, bien que moins spectaculaires et moins relayés médiatiquement, n'en restent pas moins significatifs⁹⁵.

Si la problématique de l'innovation a quant à elle émergé localement au début des années 1990, elle ne le fut initialement que dans le cadre d'une réflexion portée par l'AIM et restreinte à un domaine spécifique, en l'occurrence autour du projet de former un pôle milanais spécialisé dans les biotechnologies⁹⁶. Une première approche plus générale de l'innovation a été élaborée à la fin des années 1990 par l'ASNMMilano *Metropoli* : directement touchées par la désindustrialisation, les communes partenaires au sein de cette agence de développement ont vu dans la fermeture ou la délocalisation des grandes entreprises milanaises un risque à long terme pour le territoire, compte tenu du rôle qu'elles ont joué depuis l'industrialisation de la région dans la diffusion et dans l'appropriation locale des nouvelles technologies. L'ASNMM a ainsi intégré le soutien à l'innovation, dès le début, dans sa stratégie et dans ses missions, en se dotant d'un incubateur d'entreprises innovantes, le *BIC La Fucina*, et en proposant des actions de formation aux nouvelles technologies. Mais cette stratégie était alors réduite aux territoires situés à la périphérie nord de Milan.

À l'échelle métropolitaine, incluant le territoire de la ville-centre et celui de la province, la première initiative symbolique portant explicitement sur le thème de l'innovation a été portée par la CCI. Elle a inscrit parmi les projets prioritaires de son programme pluriannuel 2003-2007, la construction d'un « *Palazzo dell'innovazione* », qui

« devra avoir visibilité et valeur symbolique, représentant en même temps un lieu physique dans lequel seront concentrées des opportunités pour les entreprises qui veulent s'engager sur le front de l'innovation, un siège pour la projection et la conception du développement des entreprises et de

⁹⁴ Sur le projet de la *Citta della moda*, et ses implications en termes de gouvernance, cf. Ballarin, *op.cit.*, ainsi que Borelli G. (2007), « La governance urbana come variabile nominale. Trasformazioni urbane e produzione di spazio "creativo" a Milano », XXXVII Conferenza italiana di scienze regionali.

⁹⁵ On pense en particulier à la mise en place du portail internet *Impresecreative* par la Province et la CCI afin d'appuyer la structuration de nouvelles communautés professionnelles locales dans les secteurs créatifs, ou encore aux actions de promotion internationale (*Milanomadeindesign*) et de mise en réseau (*Mind-Lab Milano*) conduites plus spécifiquement par la Province en appui au secteur du design.

⁹⁶ Voir à ce titre Galimberti D. (2013), « Les régimes urbains à l'épreuve des échelles. Réflexions à partir du cas des politiques de compétitivité territoriale dans la région urbaine milanaise », Communication au Congrès de l'Association française de science politique.

l'économie lombarde, destiné à accueillir des activités et services dans le domaine de l'innovation proposés par la Chambre de commerce et par d'autres entités et organismes (universités, centres de recherche, institutions, entreprises privées, etc...). Une sorte d'emblème de l'ambition de la communauté économique milanaise à exercer un leadership au niveau national et international sur les questions d'innovation technologique »⁹⁷ (nous traduisons).

Dans l'esprit de la CCI, son « *Palazzo* » avait ainsi vocation à articuler la promotion internationale de l'économie milanaise et le développement de nouveaux services dédiés à l'innovation. La CCI souhaitait s'inspirer et s'aligner sur l'expérience de grandes villes européennes, telles que Barcelone ou Marseille, qui se sont, avant elle, dotées d'un lieu de référence servant de guichet unique à l'ensemble des ressources et services mobilisables en matière d'innovation⁹⁸.

Mais ce nouveau lieu devait aussi remplir une fonction symbolique, en servant de support à l'identification partagée de l'ensemble de la communauté économique milanaise au potentiel d'innovation de leur territoire. En plus de la dimension physique du projet, qui a abouti en 2006 au lancement d'un concours international d'architecture géré par Promos, la CCI a engagé une dynamique plus immatérielle et cognitive en créant, la même année, un « Observatoire permanent sur l'innovation ». En confiant l'animation de cet observatoire à un laboratoire de la prestigieuse université Bocconi⁹⁹, la CCI cherchait à produire un discours centré sur l'innovation qui, tout en étant crédité de qualité scientifique, était susceptible de susciter l'attention de l'ensemble des institutions locales.

Nonobstant ce partenariat universitaire, le projet de « *Palazzo dell'innovazione* » présentait la particularité d'être orienté sur les services aux entreprises¹⁰⁰, en cohérence avec les missions de la CCI. Le Palazzo était ainsi avant tout amené à devenir « un « lieu-symbole » de l'innovation des entreprises, et pour les entreprises à Milan et en Lombardie »¹⁰¹.

⁹⁷ CCIAA di Milano (2003), *Programma pluriennale 2003-2007*.

⁹⁸ Martinetti A. (2008), « Il luogo per l'innovazione », *Impresa e Stato*, n°83/84.

⁹⁹ En l'occurrence le Center for research on innovation and internationalization (CESPRI) dirigé par Franco Malerba, et devenu depuis le Knowledge, Internationalization and technology studies (KITES).

¹⁰⁰ Cf. Verganti R. (2005), « Il trasferimento tecnologico nella prospettiva delle imprese », *Impresa e Stato*, n°73.

¹⁰¹ Martinetti A., *art.cit.*

Mais ce projet ambitieux et fortement symbolique a finalement surtout présenté la particularité d'être victime de son succès d'audience auprès des acteurs politiques. Il a tout d'abord suscité un vif intérêt de la part de la Province, dirigée à partir de 2004 et jusqu'en 2009 par une majorité de centre-gauche. Le président Filippo Penati a créé dès sa prise de fonction un poste d'assesseur au développement économique, à l'innovation et à l'emploi¹⁰², dans l'idée de généraliser au niveau de la province la stratégie et l'expérience de l'ASNM centrées sur l'innovation technologique. Cherchant à donner de la visibilité à cette orientation politique, la Province a proposé à la CCI d'intégrer son « *Palazzo dell'innovazione* » dans le projet urbanistique plus large d'un « Pôle provincial d'excellence pour l'innovation et l'emploi ». La Province proposait ainsi à la CCI de situer le futur « *Palazzo* » à proximité d'un de ses nouveaux sièges voué à regrouper en son sein l'ensemble des services du développement économique, de l'emploi et de la formation de la Province, ainsi que les bureaux de *Milano Metropoli*, dorénavant contrôlée par elle. La CCI a accepté cette proposition, commençant ainsi à travailler en partenariat avec la Province.

Mais le projet de la CCI a également attiré l'attention de l'État et plus particulièrement du gouvernement Berlusconi qui, relançant en 2005 un projet tombé en sommeil depuis sa formulation en 2002 par le gouvernement Prodi, décidait de créer une *Agenzia nazionale per l'innovazione*, et d'en établir le siège à Milan plutôt qu'à Rome. En mai 2006, soit quelques jours avant l'élection municipale qui a vu Letizia Moratti, sa ministre de la recherche et de l'enseignement supérieur, l'emporter à Milan, Silvio Berlusconi décide, par décret, de confier la gestion de la nouvelle Agence à la CCI¹⁰³. Et dans la foulée, le président de la CCI Carlo Sangalli a annoncé que le futur « *Palazzo* » de la CCI sera bientôt prêt à accueillir l'Agence.

À l'intégration du *Palazzo* dans le Pôle provinciale pour l'excellence faisait alors place l'intégration de l'*Agenzia nazionale per l'innovazione* dans le *Palazzo* : dans la mesure où le nouveau « *piano di governo del territorio* » adopté par l'équipe de Moratti prévoyait de faire du quartier de Bovisa, dans le nord-ouest de Milan, le pôle milanais de la recherche et de l'innovation, la Ville a amené la CCI à se désolidariser du projet de la Province dans le sud-ouest de la ville. Alors que la participation de l'État au projet de *Palazzo* de la CCI pouvait, dans un premier temps, être interprété comme un atout pour lui, il en a finalement été

¹⁰² L'assesseur exerçant ce poste de 2004 à 2007 fut Luigi Vimercati, par ailleurs président de l'ASNM de 2002 à 2005.

¹⁰³ Cf. Martinetti, *id.*

l'inverse : le projet de décentraliser l'*Agenzia nazionale per l'innovazione* à Milan s'étant progressivement enlisé jusqu'à être officiellement abandonné en 2008, le projet de *Palazzo dell'innovazione* de la CCI a également disparu des radars.

L'arrivée de Letizia Moratti à la mairie de Milan n'en a pas moins marqué un tournant pour la prise en considération de l'innovation par la ville-centre de la métropole milanaise. Valorisant en cela son expérience de ministre de la recherche et de l'enseignement supérieur, elle avait inscrit dans son programme électoral l'objectif de consacrer 1% de son budget à la recherche et à l'innovation. Une fois élue elle a créé le poste d'assesseur à la recherche, à l'innovation et au capital humain, et en a confié la charge à Luigi Rossi Bernardi, figure locale et nationale de la recherche biomédicale¹⁰⁴.

Leur première année de mandat a été en grande partie occupée à préparer la candidature de la ville à l'Expo 2015 ainsi qu'à effectuer des arbitrages budgétaires liés à la baisse des dotations de l'État. Après avoir confirmé que son dossier prioritaire était l'installation de l'*Agenzia nazionale per l'innovazione* à Milan, Bernardi a commandé à deux *think tanks* spécialisés dans la recherche et l'innovation, l'AIRI¹⁰⁵ et la Fondazione Roselli, des études visant à concevoir les interactions stratégiques entre la nouvelle agence et le système milanais de recherche et d'innovation, mais aussi plus largement à définir les lignes de la politique municipale à conduire.

À la différence de l'approche de la CCI, qui s'était jusque-là focalisée sur l'accès des petites et moyennes entreprises à l'innovation technologique, l'AIRI proposait¹⁰⁶ une analyse très large reposant sur un état des lieux statistique des activités de recherche et d'innovation milanaïses et un inventaire des initiatives de l'ensemble des acteurs du territoire dans ce domaine. Par ailleurs, l'étude fournie par l'AIRI présentait la particularité d'amener explicitement la Ville de Milan à appréhender la recherche et l'innovation en adoptant, comme périmètre territorial de référence, l'aire métropolitaine de la province.

¹⁰⁴ Luigi Rossi Bernardi a été directeur scientifique de l'hôpital San Raffaele de Milan de 1974 à 1984, a été membre dans les années 1980 de la Commission pour la recherche biomédicale de la région Lombardie, et a été de 1984 à 1993 président du CNR.

¹⁰⁵ *Associazione italiana per la ricerca industriale*.

¹⁰⁶ AIRI (2008), *Il sistema milanese della ricerca e dell'innovazione*, Progetto Tecnoprime, Rapporto finale.

Le diagnostic dressé par l’AIRI confirmait une baisse importante des activités de R&D réalisées sur le territoire milanais, mais en estimant que cette tendance négative était partiellement compensée par une dynamique positive et prometteuse de la R&D dans les entreprises de taille moyenne. Par ailleurs, si les auteurs de l’étude considéraient que la recherche publique avait subi à Milan, comme ailleurs en Italie, l’insuffisance du soutien financier national, ils observaient toutefois que les universités milanaises, en particulier le *Politecnico*, la *Statale* et, dans une moindre mesure, la *Bicocca*, étaient parvenues à valoriser sur le plan entrepreneurial les résultats de leurs activités de recherche.

S’appuyant sur de nouvelles lois nationales modifiant les normes sur les activités et l’organisation des universités, comme l’extension de leurs missions à la création d’entreprises spin-off¹⁰⁷ et la possibilité de créer des fondations¹⁰⁸, ces trois établissements avaient en effet créé, dès le début des années 2000, des services dédiés à l’innovation¹⁰⁹, notamment dans le but de diversifier leurs sources de revenu¹¹⁰. L’émergence de ces incubateurs universitaires s’était réalisée concomitamment à la multiplication du nombre d’incubateurs créés sur la base de partenariats variables associant la Région et les institutions locales (Provinces, CCI, associations professionnelles et universités)¹¹¹, au point que ce tissu de nouveaux acteurs correspondait, aux yeux de l’AIRI, à un des « points forts du système milanais de recherche et d’innovation ».

Ces évolutions positives n’étaient néanmoins pas jugées suffisantes : leur constat amenait essentiellement à les identifier comme des atouts jusque-là insuffisamment pris en considération, que l’AIRI préconisait dorénavant de renforcer :

¹⁰⁷ Loi 297/1999 et décret 593/2000

¹⁰⁸ Loi 388/2000 et décret 254/2001

¹⁰⁹ Incubateurs et accélérateurs d’entreprises, *tecnology transfer office*, *industrial liaison office*, ...

¹¹⁰ Sur les 7 universités milanaises, les 3 évoquées ont rapidement utilisé ces nouvelles possibilités pour développer leurs activités d’innovation technologique : le *Politecnico* a créé son *Acceleratore d’impresa* en 2000, sa *Fondazione Politecnico* en 2002 et a adopté sa réglementation spin-off en 2003 ; la *Statale* a adopté sa réglementation spin-off en 2002 avant de créer en 2003 son service UNIMITT recouvrant les fonctions de *tecnology transfer office* et d’*industrial liaison office*, tandis que la *Bicocca* a adopté sa réglementation spin-off en 2002.

¹¹¹ Au cas déjà évoqué du BIC La Fucina de *Milano Metropoli* s’en ajoutent une dizaine d’autres tels que le DIBIT *San Raffele* ou le *Bottega di Leonardo* dans la province de Milan, le *Parco tecnologico padano* dans la province de Lodi, ou encore le *Kilometro Rosso* dans la province de Bergame (ce dernier présentant la particularité d’être uniquement financé par le privé).

« En ce qui concerne les rapports des entreprises avec la recherche publique et les universités, un des lieux communs porte sur la séparation de ces deux mondes. En réalité les collaborations et les contacts ont toujours existé, et même avec une ampleur importante aussi bien concernant le Politecnico (cas Natta-Montecatini pour le polypropylène), que la Statale (cas Bianchi-De Nora pour les électrodes soude-chlore). Malgré cela, l'évolution des systèmes d'innovation démontre combien est indispensable le renforcement des relations en termes de fréquence et de dimension ainsi que leur transposition sur le plan institutionnel substituant en cela au rapport habituel docteur-entreprise, un rapport structuré établissement-entreprise » (nous traduisons).

Bien que la métropole milanaise dispose d'une « infrastructure » d'innovation « bien dimensionnée », en tirer véritablement profit supposerait, selon les auteurs de l'étude, de compenser l'instabilité et la faiblesse des aides du gouvernement national, par un appui plus soutenu des acteurs du territoire :

« Il est en effet important de rappeler que la décision de favoriser la naissance de nouvelles entreprises doit en premier lieu être prise par le territoire (collectivités locales, forces économiques et sociales) et en faire un facteur de développement stratégique » (nous traduisons).

Sur cette base, et alors que l'installation à Milan de l'*Agenzia nazionale per l'innovazione* était abandonnée, l'exécutif municipal a annoncé, peu après la remise du rapport final de l'AIRI en octobre 2008, le lancement d'une intervention spécifique de la Ville pour soutenir l'incubation d'entreprises technologiques. Avec son programme intitulé « *Milano crea imprea* », l'équipe de Moratti entendait créer « le réseau des incubateurs de la ville de Milan ».

D'un point de vue opérationnel, ce programme restait, certes, modeste, dans la mesure où il ne s'agissait pas de doter la ville de son propre parc d'incubateurs publics, mais plutôt d'apporter un soutien financier à une liste d'incubateurs universitaires sélectionnés. Il s'agissait toutefois, par l'instauration d'appels à projets ou de concours communs parrainés par la Ville, d'institutionnaliser à termes

« un réseau entre les incubateurs et entre les entreprises hébergées dans les incubateurs de manière à ce qu'ils puissent coopérer pour partager leur savoir-faire, leurs expériences, et leurs modèles de croissance »¹¹² (nous traduisons).

¹¹² Comune di Milano (2006), « Milano crea impresa – Rete incubatori », Support de communication, Alintec.

Cette institutionnalisation, en soi nouvelle, rejoignait la recommandation de l'AIRI d'augmenter « en termes de fréquence et de dimension » les échanges entre université et l'esprit entrepreneurial. Mais ce programme consistait aussi en une politique d'image de la ville : non seulement parce que la ville entendait faire la promotion au niveau international de son « réseau d'incubateurs », mais aussi dans la mesure où chacun des incubateurs sélectionnés était associé par la Ville à un domaine de recherche et d'innovation, rendant ainsi visible la plurispécialisation économique et innovante de son territoire. Remarquons que le territoire ainsi désigné « annexait » pour l'occasion la périphérie milanaise, prolongeant en cela l'approche métropolitaine de l'étude de l'AIRI, puisque « le réseau des incubateurs » intégrait notamment le *Parco tecnologico padano* situé à Lodi. La mairie de Milan n'adoptait pas pour autant une conception politique de la métropole, n'envisageant aucune collaboration avec d'autres collectivités locales, notamment avec la Province et avec son agence *Milano Metropoli*.

Ce n'est que depuis le mandat de Giuliano Pisapia à la mairie de Milan, concomitant de la remise à l'agenda national de la création des *Citta metropolitane*, que le thème d'une gouvernance métropolitaine du soutien à l'innovation a commencé à émerger. En nommant Cristina Tajani assessesseure aux politiques de l'emploi, au développement économique, aux universités et à la recherche, Pisapia attribuait le dossier de l'innovation à une jeune chercheuse, spécialiste de l'évaluation des politiques publiques et prédisposée à y intégrer la problématique territoriale¹¹³. Dès sa nomination, Cristina Tajani a entrepris de porter la candidature de Milan à l'appel à projet urbain « *Smart Cities and Communities* » de la Commission européenne, en formulant une proposition marquée par une conception très large de l'innovation, intégrant les problématiques économiques, environnementales et sociales, et en adoptant explicitement un cadre de référence métropolitain. Il est significatif à cet égard

¹¹³ Originaire de la province de Bari, Cristina Tajani a réalisé son doctorat à la Statale de Milan, avant d'y occuper quelques années un poste d'assistante de recherche auprès du Département d'études sur le travail et le *welfare*, participant notamment, de 2007 à 2008, à un projet de recherche en sociologie économique sur le thème du « rôle des acteurs dans les processus de policy-making » dans le champ du soutien à l'innovation technologique. Dans le prolongement de ce travail, elle a présenté en 2010 une communication ayant pour titre « Réseaux d'entreprises et biens collectifs locaux dans les processus de réorganisation territoriale de l'économie », et a publié en 2011 dans la revue *Sociologia del lavoro* un article intitulé « Réseaux, acteurs, politiques et biens collectifs dans les processus de réajustement industriel en Lombardie », dont le contenu a été repris la même année dans un livre dirigé par Ida Regalia avec pour titre *Distretti e strategie di uscita dalla crisi. Attori e istituzioni nei processi di policy-making*.

que Giuliano Pisapia et Cristina Tajani aient nommé directeur du nouveau service « Innovation économique, Smart city et université » Renato Galliano, directeur général de *Milano Metropoli* pendant plus de dix ans : sa connaissance du terrain milanais et son expérience dans la gestion de dossiers européens sont autant d'atouts permettant à la Ville de Milan d'intégrer la problématique de l'innovation dans une stratégie globale de développement à l'échelle métropolitaine.

L'action conduite par la Ville de Milan depuis 2011 dans le champ de l'innovation manifeste la double intention de s'insérer dans la culture locale du pluralisme du pouvoir, tout en cherchant à renouveler cette tradition en lui donnant une nouvelle consistance à l'échelle métropolitaine. Cela consiste à poursuivre l'objectif de l'équipe Moratti d'augmenter la fréquence et le volume des relations entreprises-universités en renforçant la dimension institutionnelle des partenariats.

S'il n'est pas en soi nouveau que le soutien financier de la Ville à la création de start-up et aux incubateurs universitaires soit programmé par le biais de conventions avec les institutions locales, on observe néanmoins qu'au partenariat traditionnel de la Ville avec la CCI s'ajoute dorénavant une volonté de mettre en place un dialogue soutenu avec les universités. Faisant écho à une tribune des recteurs des trois universités Bocconi, Politecnico et Statale, qui avaient appelé en janvier 2013 les instances gouvernementales à prendre en compte l'importance stratégique du système universitaire et productif de Milan, Cristina Tajani rappelait ainsi, en janvier 2014, dans le *Corriere de la sera* son intention de promouvoir la « triangulation entre universités, monde entrepreneurial et commune ».

Par ailleurs, si le programme *Smart city* consiste à financer de multiples projets urbains sur des thèmes variés et associant une grande diversité d'acteurs, il comporte également la mise en place d'un comité consultatif dont l'animation a été confiée au *think tank Globuslocus* de Piero Bassetti. Selon Cristina Tajani, la mission de ce comité était de porter une nouvelle conception du rôle de Milan, dont elle a présenté elle-même par voie de presse l'orientation en avril 2012, sur la base d'une alternative entre « *Citta Stato* » ou « *global City-region* » :

« Cité-État ou global city-region ? Les Cités-États avaient une souveraineté indépendante et étaient entourées de murs fortifiés : deux caractéristiques non positives dans la société et dans les marchés d'aujourd'hui. Pour créer une ville ouverte, libre et belle, une « ville des opportunités », il faut emprunter la voie opposée : abattre tous les murs. Milan ne peut être une Cité-État, elle doit être

toujours davantage un cluster impulsant les dynamiques des réseaux globaux. Elle doit courir dans la direction de l'ouverture et de la libération des sentiers administratifs, gestionnaires, culturels, pour devenir complètement moteur d'une City-region connectée au monde »¹¹⁴ (nous traduisons).

Bien que cette citation ne présente pas de référence explicite à la dimension politique et institutionnelle de la métropole milanaise en cours de création, elle formule clairement la thèse selon laquelle Milan ne doit pas se considérer comme une entité politique disposant à elle seule de sa souveraineté, car son enjeu est de porter une stratégie de développement pour l'ensemble de la macro-région du nord de l'Italie. À ce titre, toujours dans le cadre du soutien européen aux démarches « *smart city* », Milan a par exemple adopté en janvier 2014 un accord-cadre avec Gênes et Turin pour réaliser une plateforme logistique de transports

« dans l'optique de transformer l'ancien triangle d'or de l'industrie italienne en triangle des smart cities »¹¹⁵ (nous traduisons).

Cette réflexion politique sur le rôle de Milan dans le développement de l'Italie du Nord peut laisser augurer une volonté de la Ville de s'appuyer sur la nouvelle *Citta metropolitana* pour développer ses politiques dans le domaine de l'innovation. On peut d'ailleurs relever que les travaux du PIM portant sur les scénarios de nouvelle répartition des compétences entre institutions gouvernementales sur le territoire de la *citta metropolitana* évoquent le transfert éventuel de la compétence des communes en matière de recherche et d'innovation au niveau métropolitain¹¹⁶. Mais cette réflexion n'a pas encore été suivie d'effets : compte tenu de la proximité des prochaines élections à Milan, il reviendra probablement au prochain exécutif municipal, avec ses partenaires, de la concrétiser ou non.

Comme dans le cas de Paris, l'observation de l'évolution sur une dizaine d'années du soutien à l'innovation dans l'aire de Milan permet de constater un élargissement, et en même temps une complexification, du discours sur l'innovation, lequel intègre progressivement la problématique métropolitaine sous ses angles économiques et politiques. L'innovation

¹¹⁴ Tajani C. (2012), « Milano come una città Stato ? Meglio abbattere ogni muro », *Corriere della Sera – Milano*, 20 avril 2012.

¹¹⁵ *Corriere della Sera*, « L'Italia e le smart cities : qualcosa si muove », 13 janvier 2014.

¹¹⁶ Cf. PIM (2013), *Citta metropolitana Milano. Dossier 01 Promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale*, Comune di Milano, Assessorato all'Area metropolitana, Casa, Demanio.

n'apparaît plus seulement comme un enjeu pour l'insertion du territoire dans les réseaux d'échanges internationaux, il devient aussi le thème de discours spécifiques sur la nécessité de développer de nouveaux services collectifs et de repenser le rôle des pouvoirs publics, notamment du gouvernement de la ville-centre. La complexité grandissante de la situation s'illustre aujourd'hui à Milan dans la concomitance symptomatique de deux initiatives différentes, l'Expo 2015 et le projet « Milano Smart City » qui, sans être radicalement contradictoires, n'en expriment pas moins des stratégies différentes pour le développement du territoire (Di Vita, 2011).

Chapitre 5 - L'émergence d'acteurs métropolitains dans le domaine de l'innovation

De même que le cadre théorique propre à la sociologie de l'action consiste à accorder une place centrale à l'analyse du comportement des acteurs (Duran, *op. cit.*), parler d'action métropolitaine conduit à poser l'hypothèse de l'existence d'acteurs pouvant être qualifiés de métropolitains. En nous inspirant de la manière dont Alain Bourdin problématise l'action métropolitaine, on entendra ici par « acteur métropolitain » l'ensemble des individus et des groupes qui « produisent la métropole, en fonction de ce qu'ils croient qu'elle est et de ce qu'ils veulent qu'elle soit » (Bourdin, 2015, p.175), autrement dit comme des individus ou des groupes dont les activités, par leurs mobiles d'action (intérêts, idées, intentions...) participent directement à la métropolisation en instituant des modalités de coordination et en générant progressivement de l'ordre métropolitain. La métropole sera ici essentiellement appréhendée comme une référence territoriale disponible pour créer des mécanismes d'appartenance et produire du sens collectif, le territoire servant de référence pouvant être associé par les acteurs tout autant au terme de « métropole » qu'à ceux de « ville mondiale » ou autres « *city-region* ».

Dans l'investigation de la métropolisation par l'observation du développement de l'innovation, les acteurs métropolitains que l'on évoquera correspondront plus particulièrement à des individus ou des groupes qui croient au rôle décisif que joue l'innovation technologique dans la concurrence et/ou le développement territorial(e). Leur contribution à la dynamique métropolitaine consiste en ce sens à intervenir dans la production de ce que Crouch, Le Galès, Trigilia et Voelzkow (*op.cit.*) ont appelé des « biens collectifs locaux de compétitivité », c'est-à-dire dans la production de facteurs liés au territoire et utiles aux dynamiques entrepreneuriales.

Dans le champ de l'innovation, et sans prétention à l'exhaustivité, ces biens et services correspondent aux activités de R&D pour améliorer les produits, aux informations relatives aux marchés émergents, aux nouvelles technologies et à leur utilisation, à l'expertise sur les normes des produits, sur les brevets, sur les contrats et les appels d'offre, l'accès au capital ou à certains types de financement... Quant au qualificatif « collectif » accolé à ces biens et services, il sert à désigner le fait que ces biens ne sont ni strictement publics, c'est-à-dire

accessibles en droit à tous, ni strictement privés, c'est-à-dire réservés à une liste clairement limitée de bénéficiaires. Il s'agit en ce sens davantage de « biens de club » (Buchanan, 1965 ; Pacetti et Pichierri, 2010 ; Charmes, 2011) dont l'accessibilité et l'usage sont fondés sur l'appartenance, de fait ou volontaire, à un groupe définissant ses limites en référence à un territoire. L'usage que nous faisons du concept de BCLC consiste dans notre cas à l'appliquer à l'existence de groupes territoriaux liés à l'innovation, autrement dit à des groupes ou dynamiques généralement qualifiés de *cluster*, pôles de compétitivité, districts technologiques... Plus précisément, à des fins pratiques pour la conduite de l'enquête dans les deux régions étudiées, nous avons focalisé notre analyse sur les BCLC dans l'innovation numérique. La compréhension du présent chapitre suppose encore deux précisions.

Premièrement, tandis que nous nous sommes jusque-là principalement intéressé aux acteurs politiques, au sens d'acteurs qui exercent une forme de pouvoir politique en jouant un rôle légitime dans la mise en récit et/ou l'administration du territoire, on s'intéressera ici aux acteurs de l'innovation faisant davantage figure d'acteurs non étatiques, non-gouvernementaux, en somme davantage identifiables à des « opérateurs » qu'à la figure traditionnelle des « décideurs » politiques.

Deuxièmement, on appréhendera ici ces acteurs de l'innovation à un niveau "més", autrement dit en portant l'attention sur des acteurs collectifs dans la mesure où la création *ad hoc*, et/ou la mutation de groupes d'acteurs déjà existants, apparaît comme une des voies privilégiées (dans le cadre de démarches de clusters ou autres districts technologiques), pour l'institution de coordination ou d'ordre politique. Cette observation "més" intègre inévitablement l'identification d'acteurs individuels dans la mesure où toute dynamique d'organisation collective est conditionnée par des pionniers, voire des *leaders*, qui en assument le coût initial. La focale étant mise ici sur la dimension collective de l'action métropolitaine, ces *leaders* seront ici essentiellement envisagés comme des « entrepreneurs institutionnels ». On accordera davantage d'attention aux caractéristiques et à l'activité de ces *leaders* dans le dernier chapitre, en mobilisant le concept d'« acteurs intermédiaires ».

I - Des acteurs collectifs mobilisés pour l'innovation numérique, entre entreprises institutionnelles et dynamiques territoriales

Un des intérêts du concept de « biens collectifs locaux » réside dans sa capacité à rendre compte de la tension existant entre logiques inclusives et exclusives au sein d'un processus de production de biens et services qui ne sont ni absolument publics, ni absolument privés. Ce concept permet en cela d'opérationnaliser la conduite d'une problématique de l'organisation de l'action collective, et en particulier celle de la constitution et du fonctionnement de groupes d'intérêt ou « clubs ». Il est en effet, d'une part, cohérent avec le point de vue de la rationalité calculatrice, formulé par le « paradoxe d'Olson » (Olson, 1978), qui envisage le ratio coût / avantage individuel comme une condition essentielle à l'engagement d'un individu dans une dynamique collective, et pose en cela comme nécessaire à toute dynamique collective que certains individus adoptent un rôle d' « entrepreneurs institutionnels ». Il est, d'autre part, cohérent avec le point de vue de la rationalité limitée, qui, en prenant en compte les facteurs cognitifs et identitaires intervenant dans une dynamique de mobilisation collective, pose la question de la présence ou non du sentiment individuel d'identification à un groupe. Dans cette optique les initiatives des entrepreneurs institutionnels sont considérées comme ayant davantage de chances de réussite lorsqu'elles mobilisent une dimension identitaire, par appartenance ou référence à un groupe, professionnel et/ou territorial.

Pour le cas de l'Ile-de-France nous avons déjà eu l'occasion d'évoquer la politique nationale des pôles de compétitivité et notamment la manière dont son déploiement a été saisi par la Ville de Paris comme un instrument pour développer sa propre politique de soutien à l'innovation, au motif qu'elle permettrait aux acteurs locaux de l'innovation de ne plus ignorer le potentiel collectif d'innovation propre au territoire, de le promouvoir au niveau international et, finalement, de faciliter l'accès des acteurs parisiens aux réseaux internationaux de l'innovation. Il s'agit ici de présenter comment cette intention s'est traduite dans la constitution du pôle de compétitivité Cap Digital, que l'on propose d'appréhender comme un groupe d'acteurs spécifiquement dédié au développement de l'innovation numérique dans l'espace métropolitain parisien. La genèse et l'évolution de ce pôle de compétitivité donne à voir un processus de coalition d'acteurs autour de la formulation et de

la conduite d'une stratégie de nature tant professionnelle que territoriale. Pour rendre compte de la dynamique collective propre à Cap Digital, il est utile d'évoquer l'autre pôle de compétitivité francilien dans le domaine du numérique, Systematic, dont les acteurs sont quant à eux davantage localisés sur le plateau de Saclay.

Quant au cas de la Lombardie, notre propos s'inscrira dans la poursuite du chapitre précédent en partant du constat que le soutien à l'innovation s'est construit comme domaine d'action de manière moins linéaire et moins stable qu'en Ile-de-France, mais que la situation locale n'en est pas moins marquée par une multiplication de *bridging institutions* dédiées à l'innovation, particulièrement du fait des initiatives conduites par les universités milanaïses, le *Politecnico* et la *Statale* en tête. Le fait que le *Politecnico* ait en partie spécialisé ses organismes dédiés à l'innovation dans le domaine du numérique¹ nous a amené à centrer notre attention sur son cas. Il conviendra toutefois, afin de rendre compte de l'existence proprement lombarde d'une diversité de foyers d'initiatives, d'évoquer la mobilisation d'autres types d'acteurs pour bâtir des *bridging institutions* à même de soutenir le développement de l'innovation numérique à l'échelle de la métropole milanaïse. On présentera à ce titre les dynamiques de *cluster* initiées par des acteurs publics (cas de l'agence de développement ASNM/*Milano Metropoli*) ou des acteurs privés (cas du district *high-tech* Monza-Brianza), ainsi que des dynamiques plus directement entrepreneuriales, mais pouvant occasionnellement ou partiellement participer à des logiques de développement territorial (cas des sociétés de capital risque et incubateurs Digital Magics, Annapurna, dPixel...). Une des particularités du *Politecnico* par rapport aux autres initiatives mentionnées tient à ce que le leadership universitaire que cette institution parvient à occuper la place en position d'entretenir des partenariats récurrents avec les principales institutions politiques et économiques milanaïses.

¹ Le *Politecnico* a orienté principalement ses activités d'incubation dans deux domaines, le numérique et l'énergie. La *Statale* s'est quant à elle spécialisée dans l'incubation d'entreprises innovantes dans le domaine des biotechnologies.

1) Ile-de-France : Cap Digital, un acteur collectif constitué en pôle de compétitivité pour porter une stratégie de développement territorial par le numérique

La politique des pôles de compétitivité revêt un intérêt particulier au regard de l'émergence d'acteurs collectifs locaux de l'innovation, du fait de son contenu ainsi que de ses modalités de mise en œuvre. Du fait de son contenu, puisqu'elle met en avant la dimension territoriale en visant à créer des « rassemblements sur un territoire bien identifié et sur une thématique ciblée, d'entreprises, petites et grandes, de laboratoires de recherche et d'établissements de formation » (DATAR). Du fait de ses modalités de mise en œuvre dans la mesure où son lancement s'est opéré par une procédure nationale d'appel à projets, certes pilotée par les services de l'État, mais sollicitant la mobilisation d'acteurs de l'innovation pour élaborer des propositions de pôles de compétitivité à l'échelle régionale.

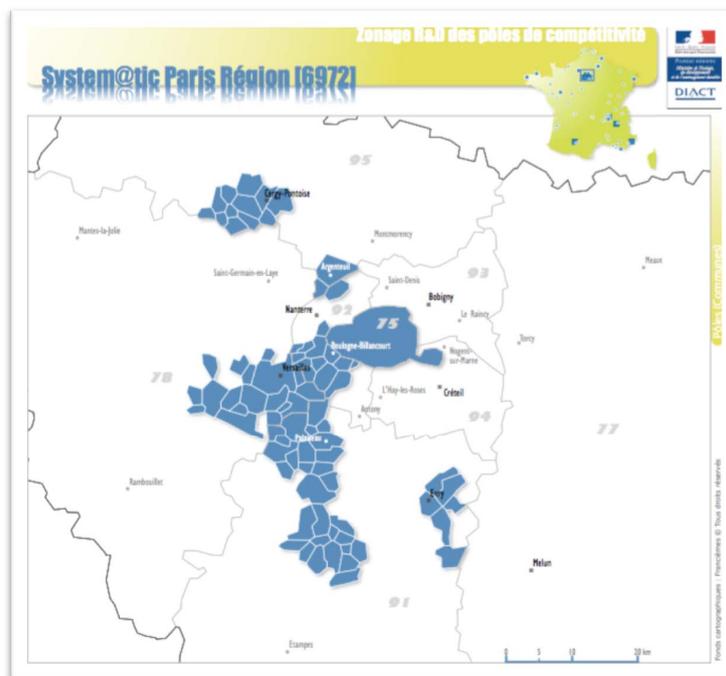
Cette politique repose ainsi dès son origine sur une conception tant verticale (multi-niveaux) qu'horizontale (multi-acteurs) du partenariat entre acteurs, qui s'est concrétisée dans la constitution de structures juridiques (la plupart du temps sous statut associatif) dédiées à la gouvernance des pôles de compétitivité, et regroupant en son sein des directeurs d'entreprises, des chercheurs ou des universitaires, ainsi que des représentants de différents niveaux de collectivités territoriales (communes, départements, régions). Comment ces acteurs collectifs se sont-ils constitués en Ile-de-France dans le domaine de numérique, et comment ont-ils évolué depuis ?

En Ile-de-France, le domaine du numérique a vu émerger deux projets de pôles de compétitivité : Systematic et Cap Digital. Ces deux projets ont en commun d'avoir été portés par des individus et des groupes d'acteurs disposant de positions institutionnelles reconnues dans l'innovation numérique, aussi bien dans le champ académique que dans celui de l'entreprise. La formation de ces deux pôles a été rendue possible par la mobilisation d'entrepreneurs institutionnels capables d'agréger dans un premier temps autour d'eux de grandes entreprises (Thalès, Orange...) et d'importants établissements d'enseignement supérieur et de recherche (l'INRIA, Telecom Paris Tech...). Ces deux pôles se distinguent en revanche au regard de la stratégie de spécialisation techno-scientifique qu'ils portent respectivement, en ce qu'ils sont finalisés sur la production de BCLC correspondant à des marchés-cibles distincts (les transports, la sécurité et les télécommunications pour

Systematic ; les industries de la culture et de la communication pour Cap Digital) : Systematic et Cap Digital résultent ainsi de mobilisations d'acteurs singulières, par le profil de leur spécialisation professionnelle, et par l'expertise qui leur est reconnue en matière d'innovation. Mais ces mobilisations s'inscrivent également, bien que plus ou moins formellement, dans l'une ou l'autre des deux dynamiques métropolitaines évoquées dans le chapitre précédent, à savoir le projet d'aménagement de Grand Paris porté par l'État et se traduisant dans la création du campus Paris-Saclay d'une part, et le projet de création de la Métropole du Grand Paris autour du territoire de la ville-centre d'autre part.

La création du pôle Systematic a été portée par un groupe d'acteurs de l'innovation déjà bien constitué, animé par de grandes entreprises telles que Thalès et Alcatel, par des organismes de recherche tels que l'INRIA et le CEA, et auquel se trouve associé un tissu dense de PME. Géographiquement implanté sur le plateau de Saclay, et par extension dans la « banane technologique » du sud-ouest francilien, ce réseau d'acteurs tire son origine des grands programmes technologiques soutenus par l'État jusqu'aux années 1980.

Ancrage géographique du pôle de compétitivité Systematic (source : DIACT)



Une première forme d'institutionnalisation de ce tissu d'acteurs, en particulier de ses PME, avait été entreprise dans les années 1990 sous le nom d'Opticsvalley, en tant que « Système productif local » (SPL), soutenu par la DATAR et par les collectivités locales (en particulier la région d'Ile-de-France et le Conseil Général de l'Essonne). Dans le contexte de préparation de la politique des pôles de compétitivité, Opticsvalley et ses partenaires politiques (en particulier la Région Ile-de-France par le biais de son Institut d'aménagement et d'urbanisme) ont animé un groupe de travail nommé « Groupe Olivier » réunissant cette fois autour d'eux des directeurs de grandes entreprises (Thales, Alcatel, Dassault, Sagem, Bull, mais aussi PSA, Sanofi...) et de grandes institutions de recherche et d'enseignement supérieur (INRIA, CEA, École Polytechnique, Supélec, CNRS, Université Paris-Sud 11 mais aussi INRIA, Génopôle, ...).

Présidé par Marko Erman, alors directeur de la recherche et de la technologie chez Thalès Communications (Division Systèmes Terre et Interarmées)², le « Groupe Olivier » avait pour mission initiale et générale de proposer des pistes d'action pour favoriser le développement de l'innovation en Ile-de-France³. Néanmoins, les activités ont plus directement et concrètement abouti au dépôt de candidature du pôle de compétitivité Systematic, présenté comme le pôle francilien des « logiciels et systèmes complexes » dans les transports, les télécommunications et la sécurité. Autre signe de l'implication du groupe Thalès dans l'animation de Systematic, la présidence de ce pôle de compétitivité a été assurée par Dominique Vernay⁴ de sa création en 2005 jusqu'en 2011, date à laquelle il a été

² Diplômé de l'École Polytechnique et de l'ENST, Marko Erman est titulaire d'une thèse de doctorat de l'Université Paris 11 et d'un doctorat d'Etat de l'Université Paris 6. Avant de rejoindre Thalès en 2003 il a occupé diverses fonctions de direction chez Philipps puis pendant plus de 10 ans chez Alcatel. Toujours chez Thalès, il en a pris en 2009 la fonction de directeur Technique, Recherche et Technologie.

³ Le Groupe Olivier avait conçu un « système de valorisation du potentiel technologique de l'Ile-de-France » reposant sur trois « idées directrices » : 1) « adopter un modèle de type « multi-polaire » combinant des champs technologiques (logiciel, optique/électronique, biotech...) et des secteurs intégrateurs (automobile, télécommunications, agroalimentaire...), seul adapté à la richesse et à la diversité des ressources de la Région », 2) « structurer ce modèle de façon sélective, pour garantir la concentration de compétences et de ressource dans des pôles de compétitivité d'envergure mondiale », 3) « envisager la Région comme l'échelon le plus pertinent pour dynamiser la compétitivité des acteurs locaux ».

⁴ Diplômé de Supélec, Dominique Vernay a fait toute sa carrière en entreprise au sein du groupe Thalès. Il y est entré en 1973 en tant qu'ingénieur de recherche, y est devenu en 1991 directeur de la division des simulateurs d'entraînement en France puis en Grande-Bretagne, et a été chargé de 1996 à 2009 de l'internationalisation de la politique de recherche et technologie du groupe. En plus de son rôle d'administrateur à Systematic ou au Campus Paris-Saclay, il est membre fondateur du club des

nommé président du Campus Saclay et a été remplacé à Systematic par Jean-Luc Beylat, président d'Alcatel Bell Labs France.

La création du pôle Cap Digital a été portée, quant à elle, par un groupe d'acteurs davantage émergent. Une des particularités de sa genèse, par rapport à Systematic, est ainsi que ses promoteurs ont dû, en un temps très court, s'assurer d'un appui politique convaincant aux yeux de l'État et mener simultanément une opération de mobilisation des acteurs de l'innovation. Initialement nommé IMVN (pour Image Multimédia et Vie Numérique) l'élaboration du dossier de candidature de ce pôle a été l'aboutissement d'un processus de convergence entre deux projets initiaux (comme l'avait également relevé Fen Chong, 2009) : un projet nommé « Vie numérique » porté par l'Institut Telecom⁵, l'Université Paris 6 et la Ville de Paris, et un projet de pôle « Image », initialement envisagé par des acteurs de Seine-Saint-Denis et soutenu par la région Île-de-France. L'analyse des processus d'émergence des deux projets initiaux puis de leur convergence permet d'identifier quels ont été les entrepreneurs institutionnels de la genèse du pôle IMVN/Cap Digital.

L'idée de projet « Vie numérique », plutôt orienté sur les services et les usages des télécommunications, est née de deux collègues du département STIC du CNRS, Francis Jutand⁶ et Serge Fdida⁷, respectivement liés à Telecom ParisTech et à l'Université Paris 6, par

pôles mondiaux, a été membre du conseil d'administration du CNRS et membre du conseil stratégique d'Oséo (ex-BPI).

⁵ L'Institut Telecom, connu sous ce nom depuis 2008, a été créé en 1996 sous le nom de Groupement des écoles des télécommunications (GET), suite à la privatisation de France Telecom, pour gérer les trois écoles d'ingénieurs télécom que sont l'École nationale supérieure des télécommunications (ENST, aujourd'hui Télécom Paris Tech), l'École nationale supérieure des télécommunications de Bretagne (ENST Bretagne, aujourd'hui Télécom Bretagne) et l'Institut national des télécommunications (INT, aujourd'hui Télécom et Management Sud Paris). Depuis janvier 2012, suite à la fusion du corps des mines et du corps des télécom, il a pris le nom d'Institut Mines-Télécom.

⁶ Formé à l'ENS Cachan et titulaire d'une agrégation en physique appliquée et d'un DEA d'optique, Francis Jutand a commencé sa carrière dans le monde académique en créant le département électronique à Telecom ParisTech puis en dirigeant le département recherche à l'ENST Bretagne. Il a exercé un temps en entreprise, en tant que directeur scientifique de France Telecom R&D. Cofondateur du RNRT (voir note ci-dessous) en 1997, il a créé en 2000 et dirigé jusqu'en 2004 le provisoire département STIC du CNRS. Quittant le CNRS en 2004, il s'est alors consacré au développement de plusieurs pôles de compétitivité (Cap Digital et Systematic en Ile-de-France, mais aussi Images et Réseaux en Bretagne et Solutions Communicantes Sécurisées en PACA) pour finalement occuper depuis 2006 la fonction de directeur scientifique du GET, aujourd'hui Institut Mines-Telecom (voir note précédente). Francis Jutand est par ailleurs vice-président du pôle de

ailleurs animateurs du Réseau national de recherche en télécommunications (RNRT)⁸. Leur idée consistait à saisir la politique des pôles de compétitivité comme une opportunité pour fédérer, dans un premier temps sur Paris, des acteurs ayant des intérêts restés jusque-là étrangers, mais que le phénomène de convergence numérique incitait dorénavant à faire dialoguer pour définir une stratégie partagée et des actions communes. A la recherche d'un appui politique pour soutenir leur projet, ils ont « sonné à la porte »⁹ de Christian Sautter, alors adjoint au maire de Paris, chargé des finances, du développement économique et de l'emploi.

La Ville de Paris a alors confié à Francis Jutand une mission d'expertise pour concevoir et piloter ce projet de pôle, avec le support de l'agence de développement de la Ville de Paris (Paris Développement). Le travail de cet entrepreneur institutionnel a alors consisté, par l'organisation et l'animation d'une série de réunions publiques, à transformer cette initiative d'origine académique et soutenue politiquement en dynamique de mobilisation plus large et d'agrégation d'acteurs variés, en particulier en provenance du monde de l'entreprise. L'adhésion au projet de grandes entreprises (telles que France Telecom, Thalès ou Lagardère) s'est principalement effectuée par l'activation des réseaux de recherche industrielle de Telecom ParisTech et de l'Université Paris 6. L'adhésion des PME s'est quant à elle principalement réalisée par la mobilisation des structures d'appui économiques ou professionnelles existantes, en particulier les SPL déjà soutenus par la Ville de Paris, Silicon Sentier et Capital Games.

compétitivité Cap Digital depuis sa création en 2006, président du Comité scientifique sectoriel STIC de l'ANR depuis 2006 également, et membre du Conseil national numérique depuis 2013.

⁷ Titulaire d'une thèse et d'une HDR obtenues à l'Université Paris 6, Serge Fdida a été nommé professeur d'informatique à l'Université Paris 5 en 1991 puis est retourné dans son université de formation en tant que professeur après un séjour sabbatique comme chercheur invité à IBM Research aux USA. Il a exercé diverses fonctions dans l'administration de la recherche, telles que chargé de mission du département STIC du CNRS entre 2000 et 2005, vice-président du RNRT, et plus récemment vice-président de l'Université Paris 6 chargé des relations internationales puis européennes.

⁸ Le RNRT (Réseau national de recherche en télécommunication) était, avec le RIAM (Réseau d'innovation audiovisuel et multimédia), le RNTL (Réseau national des technologies du logiciel) et le R3N (Réseau nanosciences et nanotechnologies), l'un des quatre Réseaux de recherche et d'innovation technologique (RRIT) créés et soutenus par le ministère de la Recherche de 1998 à 2005 dans le champ des TIC. Le soutien financier à ces réseaux a été depuis intégré dans les programmes de l'ANR depuis sa création.

⁹ Nous reprenons les mots utilisés par Serge Fdida lors de l'entretien qu'il nous a accordé.

Le projet de pôle « Image » remonte de son côté à une série d'initiatives portées par les collectivités locales de la Seine-Saint-Denis. Suite à la vague de désindustrialisation des années 1980 qui a frappé le territoire¹⁰, le syndicat intercommunal Plaine Renaissance a préconisé dans sa réflexion sur la reconversion économique locale d'y développer l'offre d'accueil d'entreprises tertiaires et en particulier du secteur audiovisuel, déjà historiquement présent¹¹. Dans cette perspective, cinq communes du département de la Seine-Saint-Denis (Saint-Denis, Aubervilliers, Epinay-sur-Seine, Stains et Saint-Ouen) se sont associées à partir de 1998 pour structurer un « Pôle réseau Image Son Multimédia » (PRISM).

Peu de temps après, en cohérence avec cette démarche, le Conseil général de la Seine-Saint-Denis avait décidé de porter la candidature du département pour organiser une exposition universelle sur le thème de l'image baptisé « Image 2004 », tandis que, de leur côté, des entreprises du secteur audiovisuel avaient utilisé le dispositif de la Datar pour se constituer en un SPL nommé « Les Toiles du Nord ». Alors que beaucoup d'espoirs avaient été placés dans le projet d'exposition universelle, celui-ci échoua.

Néanmoins, l'alors récente communauté d'agglomération Plaine Commune maintint son appui à la démarche PRISM en la dotant d'une structure formelle désormais nommée « Pôle audiovisuel cinéma multimédia Nord Parisien » en 2002¹². Ces initiatives en matière de développement économique trouvaient en outre une résonance particulière dans le monde universitaire avec l'émergence d'une diversité de collaborations impliquant des équipes de l'Université Paris 8, voire de Paris 13, sur des problématiques de recherche technologique

¹⁰ Avec les restructurations d'entreprises telles que Citroën, Thomson, Brandt ou Schneider, et la fermeture des Entrepôts et magasins généraux de Paris.

¹¹ Des entreprises du secteur audiovisuel sont en effet présentes de longue date sur le territoire, la plus connue étant le groupe Eclair, avec ses studios de tournage, ses laboratoires et unités de post-production.

¹² Le Pôle audiovisuel nord parisien a été créé en 2002 avec le soutien de la Communauté d'agglomération Plaine Commune, reprenant à son compte un ancien projet initialement soutenu par le Conseil général de Seine-Saint-Denis. Réunissant une soixantaine de membres (essentiellement des entreprises mais aussi un nombre significatif d'établissements de formation et de recherche) cette association a été rebaptisée Pôle média Grand Paris en 2012 afin de marquer son ancrage dans le projet de « cluster de la création » inscrit dans l'opération d'aménagement du Grand Paris porté par l'Etat et inscrit dans le Contrat de développement territorial (CDT) établi entre l'Etat et Plaine Commune.

liées au domaine des industries de la culture et de la communication¹³. Ayant connaissance de l'ensemble des dynamiques engagées sur le territoire de la Plaine Saint-Denis, notamment par une étude réalisée au tournant des années 2000 par l'IAURIF, la Région Ile-de-France avait identifié en 2004, parmi une liste de filières industrielles à soutenir en priorité, une filière multimédia localisée sur les territoires de la Plaine-Saint-Denis, Montreuil et Val-de-Marne. Sur cette base la Région décida de saisir l'appel à projets des pôles de compétitivité comme l'opportunité d'engager une réflexion avec les départements de Seine-Saint-Denis et du Val de Marne, ainsi qu'avec l'ACTEP (Association des collectivités territoriales de l'Est parisien) en vue de donner naissance à un pôle de compétitivité « Image».

La fusion des deux projets « Image » et « Vie numérique » au sein du même projet « IMVN » s'est opérée à trois niveaux.

Sur le plan politique, la fusion est liée aux réticences de Jean-Paul Huchon de voir émerger sur le territoire régional, en plus du pôle Systematic, un second pôle de compétitivité spécialisé sur le même champ du numérique et des TIC. Dans ces conditions, compte tenu de l'importance accordée à l'appui politique des Régions dans la procédure de labélisation des pôles, le projet « Vie numérique » était amené à fusionner avec un autre.

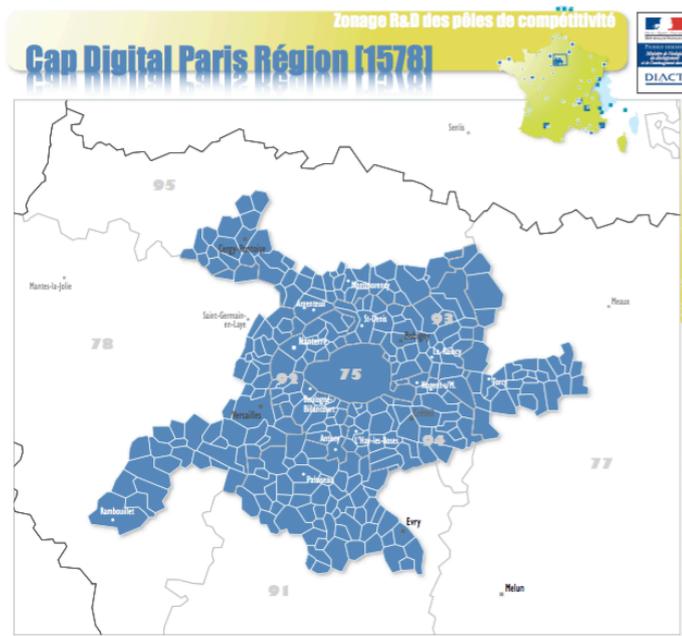
Cela s'est effectué, sur le plan formel et administratif, par la création d'un comité de pilotage unique, présidé par Jean-Paul Huchon et préparé par les services de la Région Ile-de-

¹³ L'Université Paris 8 a par exemple engagé au début des années 2000 un partenariat avec l'Université Paris 1 pour créer un laboratoire fédératif, le CITU (Cybermédia, interactions, transdisciplinarité, ubiquité) spécialisé sur la production de connaissances et d'applications sur les nouveaux médias numériques. Dans le même temps, l'Université Paris 8 participait en partenariat avec le CNRS, l'Université Paris 6 et l'Université technologique de Compiègne à la création de la Plateforme technologique nommée Lutin spécialisée dans l'étude des interactions hommes-machines et l'usage des technologies numériques. Cette plateforme a été officiellement créée en 2004, est hébergée à la Cité des sciences et de l'industrie de La Villette, et est dirigée par un chercheur de Paris 8, Charles Tijus. Enfin, Paris 8 et Paris 13 ont créé en 2002 avec le CNRS la Maison des sciences de l'homme Paris Nord (MSH PN), laquelle intègre depuis son origine dans ses domaines de recherche un axe portant sur les industries culturelles, et qui s'est très vite dotée d'une « plateforme technologique arts-sciences-technologies » (dit AST) ayant vocation à offrir aux PME des industries culturelles et des arts des prestations spécifiques de formation, de transfert de technologie et de R&D.

France et de l'ARD¹⁴, au cours duquel la convergence des deux initiatives a été actée en adoptant dorénavant le nom IMVN.

Ancrage géographique du pôle de compétitivité Cap Digital

(source : DIACT)



Sur le plan de la vision stratégique et de la préparation du contenu du projet, ce sont néanmoins les acteurs parisiens initialement impliqués dans le projet « Vie numérique » qui ont joué le rôle moteur. C'est en premier lieu le cas de Francis Jutand, qui, dans le cadre des différentes réunions publiques qu'il animait, est parvenu à sensibiliser des acteurs de filières industrielles différentes (cinéma, jeu vidéo, son, *big data*, éducation...) à l'intérêt de donner

¹⁴ La personne qui suivait alors ce dossier pour l'ARD était Vincent Gollain. Docteur en sciences économiques, Vincent Gollain a commencé sa carrière dans les institutions régionales en travaillant à l'IAURIF où il a contribué au tournant des années 2000 à la réalisation de l'étude précédemment évoquée concernant les filières économiques prioritaires en Ile-de-France. Dans le prolongement de cette étude, il a publié plusieurs articles portant sur la filière multimédia en Ile-de-France, et a été nommé directeur du marketing territorial à l'ARD. En 2014, alors que l'ARD fusionnait avec d'autres structures régionales pour donner naissance à l'agence régionale Paris Région Entreprises (PRE), il a rejoint l'IAU en tant que directeur du département Économie et développement local. La contribution de l'ARD à la création du pôle de compétitivité IMVN/Cap Digital a notamment consisté à y mettre à disposition ses locaux pour y organiser les réunions préparatoires à son dossier de candidature.

naissance à un collectif commun rendant possible le croisement mutuellement profitable de leurs compétences technologiques. Il est en outre parvenu à impliquer des acteurs peu coutumiers des grands desseins stratégiques (telles que les sociétés de jeu vidéo) dans une structure organisationnelle pensée sur le modèle des Réseaux de recherche et d'innovation technologique (RRIT) et qu'il a appliquée au fonctionnement à venir d'IMVN en recrutant d'anciens partenaires personnels au sein de ces mêmes réseaux, en l'occurrence le RNRT et le RIAM¹⁵.

Francis Jutand a néanmoins été épaulé dans cette démarche par la contribution d'autres acteurs et en particulier par Henri Verdier, futur président de Cap Digital, dont la diversité des ressources le rendait particulièrement disposé à s'impliquer dans la création d'une entreprise institutionnelle telle que le pôle IMVN : créateur de start-up et à l'époque directeur d'Odile Jacob Multimédia, ce jeune normalien était par ailleurs membre du Conseil économique de la Ville de Paris. Au final le projet IMVN incarnait un processus d'hybridation locale des acteurs de l'innovation numérique, dépassant non seulement la supposée frontière entre recherche et entreprise, mais plus proprement encore la sédimentation de spécialisations tant entre domaines de recherche qu'entre filières industrielles.

La dynamique de mobilisation portée autour du projet IMVN a rencontré son premier succès en obtenant sa labélisation en tant que pôle de compétitivité, autrement dit en emportant l'accord de l'État et de la Région pour que deux pôles de compétitivité dans le numérique puisse coexister en Ile-de-France. Cet accord était lui-même conditionné par le travail en bonne intelligence des promoteurs des deux pôles pour définir leur domaine spécifique de spécialisation : tandis que Systematic a été finalement conçu comme le pôle des « systèmes complexes », autrement dit des infrastructures de télécommunication et des architectures informatiques, IMVN s'est présenté comme le pôle « des contenus et des services » numériques.

Ce succès n'a toutefois pas effacé la différence existant entre ces deux pôles en termes de degré d'institutionnalisation. Une différence de « statut » a en premier lieu été maintenue par l'État au profit de Systematic dans la mesure où ce pôle a été labélisé en tant que « pôle mondial » tandis qu'IMVN a été placé dans la catégorie intermédiaire des « pôles à vocation

¹⁵ Voir note *supra*.

mondiale »¹⁶. Une deuxième différence regarde le caractère plus ou moins abouti et stabilisé, dès la labélisation, des structures de gouvernance des pôles. Ainsi, tandis que la fonction de présidence de Systematic a été exercée sans interruption par Dominique Vernay de 2005 à 2011, Cap Digital a eu trois présidents différents depuis sa création, les profils des trois présidents successifs incarnant à eux seuls un travail continu de réflexion sur l'identité du pôle et la définition de sa stratégie, en lien avec l'évolution des orientations de la politique nationale des pôles. En cohérence avec la première étape de cette politique de 2005 à 2008, centrée sur la constitution des pôles et le démarrage de leurs activités en tant qu' « usines à projets », la nomination de Jean-Pierre Cottet, alors administrateur délégué chez Lagardère Active¹⁷, incarnait la volonté d'arrimer IMVN à de grandes entreprises de niveau international. C'est en revanche le profil d'entrepreneurs et créateurs de start-up tels qu'Henri Verdier¹⁸ et Stéphane Distinguin¹⁹ qui furent par la suite préférés alors que la politique des

¹⁶ A mi-chemin entre la proposition de certains acteurs économiques influents tels que ceux réunis dans le « Groupe Olivier », qui souhaitaient que la liste des pôles retenus soit très sélective (entre 5 et 10), et le souhait des élus locaux de voir une couverture large du territoire en pôles de compétitivité, le choix du gouvernement de Dominique de Villepin a été d'adopter une position intermédiaire, en sélectionnant un nombre élevé de pôles (67), mais en instaurant entre eux une classification en trois groupes : seulement six étaient qualifiés de « pôles mondiaux » (dont Systematic), neuf de « pôles à vocation mondiale » (dont Cap Digital), et les autres (52) de « pôles nationaux ». Cette classification reflétait en partie une estimation des financements que chacun des pôles seraient en mesure de solliciter et d'obtenir de la part de l'État, mais portait également une appréciation symbolique et hiérarchisante relative à la notoriété et à la visibilité supposée des acteurs réunis dans chacun des pôles labélisés.

¹⁷ Jean-Pierre Cottet est surtout connu et reconnu pour les fonctions de direction qu'il a occupées dans l'audiovisuel public. Journaliste de formation, il a dans un premier temps mené carrière dans les années 1970 et 1980 dans la production de films documentaires. Après avoir rédigé pour le ministère de la communication en 1991 un rapport sur « la place de la culture à la télévision en Europe », il a été nommé directeur de plusieurs chaînes publiques de télévision : France 3 en 1993, France 2 en 1996 puis France 5 en 2000. Il a ensuite poursuivi sa carrière dans l'audiovisuel privé en rejoignant en 2004 Lagardère Active, en tant que directeur du développement des activités audiovisuelles. C'est à ce moment qu'il a été sollicité pour participer à la création d'IMVN/Cap Digital et pour en prendre la présidence. Il a quitté Lagardère Active pour devenir directeur de l'ENSCI en 2007 et a quitté la présidence de Cap Digital en 2008.

¹⁸ On a déjà évoqué le rôle actif d'Henri Verdier dans la genèse d'IMVN/Cap Digital. Normalien, il a créé puis dirigé Odile Jacob Multimédia (société du groupe Editis), tout en intervenant parallèlement dans le champ de la vie politique locale (en l'occurrence la « section numérique » du Parti Socialiste et le Conseil de développement économique de la Ville de Paris). C'est en tant que représentant de l'association de PME « Canal numérique du savoir », laquelle figure parmi les membres fondateurs d'IMVN/Cap Digital, qu'il a formellement participé à la création du pôle de compétitivité. Son implication dans le projet l'a conduit à en être nommé directeur provisoire de 2005 à 2006 puis vice-président de 2006 à 2008. Durant cette période il a rejoint Jean-Pierre Cottet à Lagardère Active en tant que directeur chargé de l'innovation, puis a logiquement pris sa succession à la présidence de Cap Digital en 2008. Depuis, tout en participant à la création de nouvelles start-ups (en particulier dans le

pôles était davantage orientée sur le soutien aux PME de 2009 à 2012, puis sur l'objectif, depuis 2013, de transformer les pôles en « usines à produits d'avenir ».

Cette différence en termes d'institutionnalisation entre Systematic et Cap Digital n'a pas été sans conséquences dans l'appui ultérieurement accordé par l'État aux stratégies portées par ces deux pôles.

Cela apparaît en premier lieu au regard du volume des aides financières adressées par le biais du FUI²⁰ aux projets de R&D labélisés par ces pôles. L'écart de financement est en effet allé du simple au triple à la faveur de Systematic durant les deux premières années de la politique des pôles de compétitivité, puis s'est réduit pour s'établir à un niveau du simple au double²¹. Sans que la différence n'atteigne un tel niveau, le volume de financements attribués

domaine du *big data*) il a été nommé en 2009 directeur de la prospective à l'Institut Telecom, où il a ainsi rejoint Francis Jutand. Enfin, Henri Verdier a été nommé en 2013 directeur d'Etalab, nouveau service ministériel qui, sous la tutelle du Premier ministre, est chargé de l'ouverture des données publiques.

¹⁹ Après une formation à l'École supérieure de commerce de Paris, Stéphane Distinguin a débuté sa carrière chez Deloitte, l'un des principaux cabinets d'audit et de conseil d'entreprises du monde. Il a participé en 1999 à la création d'un fonds d'investissement nommé Up&Up puis a créé en 2004 à Paris sa propre société de conseil, nommée Fabernovel, spécialisée dans la conduite de projets innovants pour de grandes entreprises (SFR, RATP, Google, TF1, Orange...) menant à créer avec elles des spin-off (Digitick, Mobitrans...). Il a parallèlement pris la présidence de l'association Silicon Sentier qu'il a relancé en 2004 autour du projet de faire du 2^e arrondissement de Paris un « quartier numérique » par l'organisation d'événements et d'ateliers (nommés Mobiles Mondays ou BarCamps) destinés à la communauté locale d'entrepreneurs et de développeurs informatiques. Membre fondateur de Cap Digital en tant que regroupement de PME, le pôle de compétitivité a permis à Silicon Sentier de conduire un projet de R&D nommé « Quartier numérique » consistant à mener des actions de type *living lab* dans le 2^e arrondissement, en expérimentant de nouvelles technologies ouvertes aux usagers. Stéphane Distinguin a depuis poursuivi ses activités en s'impliquant tant auprès de Silicon Sentier (en créant un espace de coworking nommé La Cantine, que l'association gère directement avec le soutien financier de la Région Ile-de-France, de la Ville de Paris et d'Orange Labs) que de Cap Digital (en contribuant en particulier à la création de son festival nommé Futur en Seine dont il a assuré la présidence pour sa deuxième édition en 2011). Vice-président de Cap Digital durant le mandat d'Henri Verdier, il en a été élu président en janvier 2013.

²⁰ Le Fonds unique interministériel a été créé en 2005 pour financer les projets collaboratifs de R&D labélisés par les pôles de compétitivité. Il réunit des ressources financières que les différents ministères destinent à la recherche appliquée et que chacun d'eux gère auparavant sans concertation. Le FUI, qui est lui-même logé au sein du FCE (Fonds de compétitivité des entreprises) du Ministère de l'économie, a été géré de 2005 à 2009 par le DGCIS, puis à partir de 2009 par Oséo, et depuis 2013 par la BPI.

par l'ANR aux projets de chacun des pôles est aussi généralement nettement en faveur de Systematic²².

Ce n'est en revanche pas le cas en ce qui concerne les aides attribuées par Oséo, qui bénéficie davantage, bien que dans des proportions moindres, aux nombreuses PME membres de Cap Digital²³. Le fait que Cap Digital apparaisse à ce titre comme « le pôle des PME » explique que la différence de traitement soit moins marquée dans l'aide publique régionale que nationale. Cela s'illustre tout d'abord dans le montant de la subvention accordée par la Région pour la gouvernance des pôles, qui est équivalente pour Systematic et pour Cap Digital²⁴. Mais cela est également vrai au regard de la reconnaissance accordée à chacun des deux pôles dans les programmes d'action économique conçus en partenariat État -Région : dans le cadre des « plans filières régionaux » adoptés en application du CPER 2007-2013 d'Ile-de-France, l'État (à travers les services de la DRIRE puis de la DIRRECCTE) et la Région ont considéré chacun des écosystèmes d'innovation représentés par Cap Digital et par Systematic comme une filière régionale, et ont à ce titre défini avec chacun d'eux, en tant que chef de file de filière, un programme d'action spécifique à réaliser sur la période 2008-2011 sur la base d'un cofinancement État-Région²⁵.

²¹ Tandis que le montant des aides du FUI attribuées aux membres de Systematic s'est élevé à 24 900 k€ en 2006 et 42 585 k€ en 2007, il a été pour Cap Digital de 7 250 k€ en 2007 et 13 447 k€ en 2008. Sur la période 2008-2012, ces montants ont été en total cumulé respectivement de 89 952 k€ pour Systematic et 48 330 k€ pour Cap Digital.

²² En total cumulé sur la période 2006-2012, le montant des aides attribuées par l'ANR aux membres de Systematic et de Cap Digital a été respectivement de 132 176 k€ et 81 921 k€.

²³ En total cumulé sur la période 2006-2012, le montant des aides attribuées par Oséo-BPI aux membres de Systematic et de Cap Digital a été respectivement de 35 620 k€ et 53 981 k€.

²⁴ Sur les deux premières années pleines de fonctionnement des pôles de compétitivité (2006 et 2007) le Conseil régional d'Ile-de-France a attribué une subvention annuelle de 250 000 € à Systematic (représentant 15,38 % de son budget de fonctionnement) et de 200 000 € à Cap Digital (représentant 16,57 % de son budget de fonctionnement). Sur la période 2008-2012 les deux pôles se sont vu allouer la même subvention annuelle, soit 315 000 € (soit 10,61 % du budget de fonctionnement de Systematic, et de 13,22 % de celui de Cap Digital).

²⁵ Il s'agit respectivement du plan filière « Contenus numériques » pour Cap Digital et « Optique et systèmes complexes » pour Systematic. Ces programmes ont eu pour but de financer des actions principalement sur les questions du financement des entreprises en fonds propre et la préparation de leurs levées de fonds, l'intelligence économique (veille et prospective), et la gestion prévisionnelle des compétences. Ces programmes ont ainsi conduit les pôles de compétitivité à diversifier leur offre de services (cf sous-partie suivante concernant Cap Digital).

En revanche, le lancement de l'opération de Grand emprunt en 2008, suivi de la création du Commissariat général aux investissements et du lancement des « Investissements d'avenir » par une succession d'appels à projets adressés aux acteurs de la recherche et de l'innovation a confirmé la différence de traitement accordé à chacun des deux pôles au plus haut niveau de l'État. L'un de ces appels à projets, portant sur la création d'Instituts de recherche technologique (IRT), sollicitait particulièrement la participation des pôles de compétitivité. Ayant formulé chacun d'eux une proposition d'IRT, Cap Digital et Systematic se sont de fait trouvés en situation de concurrence, laquelle a tourné à la faveur de Systematic. Outre certaines différences entre les deux projets (sur lesquels on reviendra dans le prochain chapitre) le projet de Systematic bénéficiait sans conteste de son ancrage historique et géographique sur le plateau de Saclay, et par là de sa capacité à contribuer au processus de métropolisation récemment engagé par l'État dans le cadre de son opération d'aménagement pour le Grand Paris.

Si la rivalité entre avec Cap Digital et Systematic existe, il convient de ne pas trop en exagérer l'importance. D'une part, les acteurs membres de ces deux pôles se recoupent puisque certaines grandes entreprises (telles qu'Orange ou Thalès) ou certaines grandes écoles ou organismes de recherche (tels que l'Institut Mines-Telecom ou l'INRIA) sont impliqués simultanément dans les deux pôles. De plus, la proximité de leurs problématiques technologiques et les centres d'intérêt communs de leurs membres conduit Cap Digital et Systematic à entreprendre des coopérations, telles que l'organisation conjointe d'événements ou d'ateliers de réflexion pour mobiliser simultanément leurs deux écosystèmes d'acteurs sur des enjeux transversaux²⁶. Par ailleurs, si Cap Digital peut souffrir de la comparaison avec Systematic en termes de reconnaissance institutionnelle et de financements attribués par l'État, il se classe néanmoins lui aussi parmi les pôles considérés comme les plus performants au niveau national²⁷.

²⁶ Ces coopérations s'inscrivent souvent dans le cadre d'initiatives « interpôles » plus larges incluant d'autres pôles de compétitivité franciliens aux côtés de Cap Digital et de Systematic (Advancity sur le thème « TIC et Ville durable », Medicen sur le thème « TIC et Médecine » par exemple). Notons que ces actions conjointes sont encouragées par l'Etat.

²⁷ Il figurait en effet dès 2007 parmi les 5 pôles de compétitivité ayant donné le plus accès aux subventions du FCE, et figurait même premier (devant Systematic) au regard de l'ANR en 2007 et 2008. Il est dès lors peu surprenant que l'évaluation conduite en 2008 par les cabinets de conseil BCG

Ainsi, la situation de concurrence avec Systematic n'apparaît pas de nature à éteindre la dynamique de mobilisation autour de Cap Digital : bien qu'initiée par des universitaires et des collectivités locales, ces derniers sont rapidement parvenus à agréger autour d'eux nombre d'acteurs industriels par l'activation de leurs réseaux respectifs (auprès des grandes entreprises par les universitaires²⁸, auprès des associations de PME, ayant ou non statut de SPL, par les collectivités locales).

Au moment de sa création, IMVN/Cap Digital rassemblait ainsi déjà 278 adhérents en 2006 (plus de 20 grandes entreprises, 200 PME, 20 universités et écoles et 50 laboratoires de recherche), et ce chiffre n'a cessé depuis d'augmenter, passant à 490 adhérents en 2009, 711 en 2011, et plus de 900 en 2015 (787 PME, 59 ETI/GE/EPIC, 77 écoles et universités, 14 investisseurs en capital)²⁹.

Ayant, depuis sa création, labélisé annuellement plus de 100 projets de R&D, Cap Digital a labélisé entre 2006 et 2014 un nombre total de projets qui s'est élevé à 939, permettant à 547 d'entre eux (soit plus de la moitié) d'obtenir un financement public.

Cette croissance de Cap Digital s'est accompagnée d'une augmentation de son budget annuel de fonctionnement, passant de 1M€ en 2006, à 5M€ en 2013, et à plus de 6,5 M€ en 2015. On note que Cap Digital se distingue de Systematic par une moindre dépendance financière à l'égard des subventions publiques puisque près de la moitié de ses recettes proviennent de participations privées, tandis que ce rapport ne s'élève qu'à hauteur d'un tiers dans le cas de Systematic. Enfin, la réalisation de cette dynamique de développement de Cap Digital a nécessité d'en étoffer l'équipe opérationnelle, qui est quant à elle passée de 7 salariés en 2006, à 12 en 2009, pour atteindre 30 en 2013. Les actions et services proposés par Cap Digital n'ont cessé de se multiplier et de se diversifier (comme on le présentera *infra*), permettant à ce collectif d'acteurs essentiellement localisé sur Paris et sa petite couronne³⁰

et CMI pour le gouvernement au terme de la première phase de la politique des pôles de compétitivité ait classé Cap Digital parmi les 39 pôles ayant pleinement atteint leurs objectifs.

²⁸ En particulier les membres de l'Institut Telecom et du LIP6 qui menaient depuis le début des années 2000 des coopérations avec de grandes entreprises dans le cadre des RRIT.

²⁹ En 2015 Cap Digital revendique à ce titre plus d'adhérents que Systematic (qui en regroupe pour sa part plus de 800).

³⁰ Comme l'attestait alors particulièrement la présence de l'Université Paris 8, principalement en raison de la mobilisation de la MSH Paris-Nord et de sa plateforme AST

d'apparaître comme un des maillons de la dynamique de métropolisation engagée par la Ville de Paris, au cœur du territoire francilien, depuis le milieu des années 2000.

2) Le *Politecnico* de Milan : un *leadership* universitaire inscrit dans le territoire régional et porteur d'initiatives collectives dans le numérique

Si de manière générale la culture pluraliste et polycentrique lombarde favorise une situation de fragmentation des initiatives dans le développement de l'innovation numérique à l'échelle locale, il convient, du point de vue des relations avec les principales institutions de la vie politique et économique du territoire milanais, et dans la perspective d'une réflexion portant sur la dynamique métropolitaine, d'accorder un traitement prioritaire et particulier aux initiatives conduites par le *Politecnico* de Milan. D'autres initiatives seront ensuite évoquées : des dynamiques de *cluster* initiées par des acteurs publics (cas de l'agence de développement ASNM/*Milano Metropoli*) ou par des acteurs privés (cas du district *high-tech* Monza-Brianza), ainsi que des dynamiques plus directement entrepreneuriales pouvant occasionnellement ou partiellement participer à des logiques de développement territorial (cas des sociétés de capital-risque et incubateurs Digital Magics, Annapurna, ...).

Le développement par le Politecnico di Milano d'activités de valorisation dans le domaine du numérique remonte à la fin des années 1980 et celles-ci sont historiquement et organiquement rattachées à son Département d'électronique et d'information (DEI) et à la Faculté d'ingénierie et d'information de l'université. Une particularité significative de la position du *Politecnico* dans le domaine du numérique tient à ce que l'importance de ses équipes et l'intensité de ses activités de recherche dans le domaine numérique sont moins liées à sa proximité géographique avec les centres de recherche de Telecom Italia³¹

³¹ Si Telecom Italia est généralement perçu en France comme l'équivalent italien de France Telecom, il convient de préciser qu'à la différence du groupe français qui unifiait avant sa privatisation l'ensemble des activités d'opérateur public national téléphonique et intégrait même en son sein un organisme de recherche spécifique (le CNET), l'Italie n'a jamais disposé d'opérateur téléphonique unique : les activités étaient réparties selon une logique en partie territoriale et en partie fonctionnelle entre différentes sociétés (en particulier la SIP et Italtel) dont les activités étaient néanmoins régulées à un niveau central, mais avant tout sur un plan financier, par la STET, société financière de téléphonie

(contrairement au *Politecnico di Torino*), qu'à son insertion dans un tissu économique extrêmement dense propice à la valorisation marchande des technologies numériques. On propose, sur cette base, d'appréhender les initiatives conduites par le *Politecnico* dans le développement de l'innovation numérique comme une dynamique institutionnelle correspondant à un travail spécifique d'organisation de la proximité. On indiquera trois étapes importantes de ce travail, avant de se focaliser sur le rôle particulier que cela confère au *Politecnico* dans la construction d'une gouvernance métropolitaine.

Une étape décisive de ce travail correspond à la création en 1988 du consortium CEFRIEL (Centre pour la recherche et la formation en ingénierie informatique³²), regroupant autour du *Politecnico* et de son DEI 15 grandes entreprises de télécommunication (notamment Telecom Italia, Italtel³³ et Nokia Siemens Network), d'informatique-électronique (Alcatel-Lucent, STMicroelectronics...) ainsi qu'un des principaux groupes de média italien (RCS Quotidiani). Ce regroupement a été conçu par quatre personnes disposant de ressources institutionnelles importantes : l'initiative serait venue de Marisa Bellisario³⁴, alors à la fois

elle-même gérée par l'IRI. Les activités de recherche de Telecom Italia sont traditionnellement implantées à Turin depuis 1961 avec la création par la STET du CSELT (Centro studi e laboratori), absorbé en 2001 par TiLab, le centre de recherche de Telecom Italia. D'autres activités de recherche en téléphonie se réalisent néanmoins aussi traditionnellement à Milan, du fait de la localisation d'Italtel (cf note *infra*).

³² Si l'acronyme CEFRIEL était initialement présenté comme signifiant effectivement *Centro per la formazione e la ricerca in ingegneria dell'informatica*, remarquons que le consortium se présente dorénavant davantage, en italien, comme *Centro di eccellenza per l'innovazione, la ricerca e la formazione nel settore dell'Information & Communication Technology*, voire, en anglais, comme *ICT Center of excellence for research, innovation, education and industrial labs partnerships*.

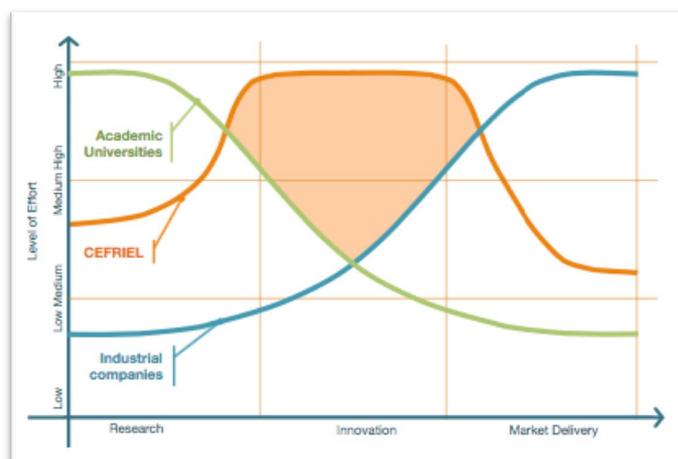
³³ Italtel est un prestataire historique de Telecom Italia (voir note *supra*), à l'origine spécialisé dans la fourniture d'équipements, puis progressivement, depuis les années 1980, dans la fourniture de services. Cette entreprise a été créée dans les années 1920 comme filiale de l'entreprise allemande Siemens, pour la production de composants entrant dans les centrales de commutation électromagnétique. Entrée en 1950 dans le groupe IRI-STET, ce n'est qu'en 1981 que l'entreprise a pris le nom d'Italtel afin d'incarner l'ambition d'en faire un champion national de la téléphonie par sa maîtrise de la R&D. C'est à cette période que cette entreprise milanaise, alors dirigée par Marisa Bellisario (cf note *infra*) a lancé la réalisation pour l'opérateur public national de son réseau de commutation en technologie digitale. Depuis les années 1990, tout en cherchant à pénétrer les marchés étrangers, Italtel a progressivement abandonné la production de terminaux multimédia pour se concentrer dans la fourniture de réseaux et de services internet.

³⁴ Marisa Bellisario (1935-1988) est aujourd'hui considérée en Italie (une fondation porte son nom) comme une figure pionnière de l'émancipation féminine par la conduite d'une carrière dans les affaires. Tout juste diplômée d'économie à l'Université de Turin, elle fut employée en 1960 chez Olivetti. Elle joua très vite un rôle déterminant dans la conversion de l'entreprise à la production de machines à écrire électroniques qui aboutit au rachat de la Division Électronique d'Olivetti par la

directrice générale d'Italtel et député italienne membre du parti socialiste, qui aurait mobilisé autour d'elle deux professeurs du DEI du *Politecnico*, Francesco Carassa³⁵ et Maurizio Decina³⁶, ainsi que le président d'AssoLombarda, Ottorino Beltrami³⁷.

Le positionnement stratégique du CEFRIEL

(source : CEFRIEL)



General Electric, puis d'Honeywell. Cette expérience lui permit par la suite d'exercer des fonctions de direction chez Olivetti d'abord (de 1969 à 1980), puis chez Italtel (de 1981 jusqu'à sa mort en 1988), où elle porta un programme de restructuration comportant notamment un plan massif de licenciement. Chose fréquente pour une responsable d'entreprise publique en Italie, Marisa Bellisario s'engagea dans la vie politique : membre du Parti socialiste depuis 1980, elle fut élue députée en 1984, ainsi membre de la majorité du gouvernement de Bettino Craxi.

³⁵ Francesco Carassa (1922-2006) a occupé d'importantes fonctions d'administration de la recherche à l'échelle nationale et européenne. Diplômé du Politecnico de Turin en ingénierie industrielle, il s'est rapidement spécialisé dans la recherche en électronique et télécommunication en travaillant pendant vingt ans dans le laboratoire de la grande entreprise milanaise Magnetti Marelli. Devenant professeur au Politecnico de Milan en 1962, il y développa les enseignements en télécommunication, électronique et informatique, puis en devint le recteur de 1969 à 1972. Tout en conservant son poste au Politecnico jusqu'en 1994, Francesco Carassa occupa des fonctions dans le monde industriel : il fut président honoraire d'Italtel de 1978 à 1984, et dirigea le CSELT (futur TiLab) de 1980 à 1992. Enfin, il dirigea l'Agence européenne de l'espace (ESA) de 1990 à 1993.

³⁶ Né en 1943, diplômé en ingénierie électronique à l'Université de Rome en 1966, Maurizio Decina fut notamment employé puis directeur de la SIP (de 1969 à 1976) avant d'être directeur de la R&D d'Italtel de 1983 à 1987. Nommé professeur en télécommunication au Politecnico de Milan en 1988, il a été le premier directeur du CEFRIEL de 1988 à 2003.

³⁷ Avant d'être président d'Assolombarda de 1985 à 1991, Ottorino Beltrami (1917-2003) a eu une longue carrière dans l'industrie en tant qu'ingénieur télécom : il dirigea la Division Électronique d'Olivetti de 1962 à 1964 et fut directeur général d'Olivetti General Electric de 1964 à 1969 (au moment même où Marisa Bellisario y travaillait). Après un passage par la Finmeccanica il fut vice-président de la STET de 1981 à 1984.

Après avoir commencé ses activités en développant des programmes de formation de troisième cycle d'ingénieurs informatiques, le CEFRIEL s'est rapidement spécialisé dans les années 1990 dans la conduite de projets de R&D dans le cadre de grands projets collaboratifs de type PCRD (notamment dans le domaine du web sémantique), mais aussi pour le compte de grandes entreprises (comme Sky Italia, Indesit ou RCS) et d'institutions locales (par exemple sur le thème de la télémédecine pour la Région, ou plus récemment comme coordinateur scientifique du projet de plateforme digitale pour l'Expo 2015, notamment porté par la CCI, la Confindustria et Assolombarda). Le CEFRIEL correspond aujourd'hui à une équipe d'environ 130 personnes (chercheurs, enseignants, experts du monde de l'entreprise, doctorants, ...) et consacre les deux tiers de son temps à la réalisation de projets de recherche pour des entreprises ou des institutions locales, et le tiers restant à part égale à l'enseignement de niveau master et à des projets européens (le consortium est membre de l'EIT ICT Lab depuis 2014) conduits en partenariat avec le DEI ou les autres universités milanaïses associées. Si le CEFRIEL définit et conduit ses activités de manière autonome, celles-ci n'en sont pas moins dépendantes de son bon niveau d'insertion dans les réseaux de pouvoirs locaux, économiques et politiques. L'actuel directeur du CEFRIEL, Alfonso Fuggetta³⁸, collabore ainsi régulièrement avec la Région Lombardie (il a notamment été membre de son comité pour la Société de l'information de 2000 à 2005), a été membre du comité Recherche et innovation de la Confindustria de 2008 à 2014, et membre du comité Innovation et finance de la CCI de 2009 à 2012.

Une deuxième étape importante effectuée par le *Politecnico* de Milan dans le développement de ses activités d'innovation liées au numérique a été, au tournant des années 2000, un processus de formalisation et d'institutionnalisation de ses collaborations avec le tissu industriel local. Ce processus a été initié dans le cadre du programme européen RITTS,

³⁸ Diplômé en 1982 du Politecnico de Milan, Alfonso Fuggetta a commencé sa carrière en travaillant pendant près de dix ans dans une société de conseil en informatique aux Etats-Unis, avant d'obtenir un poste de professeur associé au Politecnico. Il y a obtenu un poste de professeur en 2000 et fut nommé la même année directeur délégué du CEFRIEL. Il en est devenu directeur scientifique en 2003, puis directeur général en 2005. En plus des missions conduites et déjà mentionnées auprès des institutions locales, il a également exercé un rôle de conseil auprès du gouvernement national (auprès du Ministère de l'innovation dans l'administration publique de 2007 à 2008, et auprès de la Présidence du Conseil entre 2013 et 2014).

piloté localement par la Province de Milan de 1999 à 2000³⁹, qui avait pour but de commencer à structurer les relations entre acteurs locaux de l'innovation en créant un « Forum de l'innovation » et en définissant de manière coordonnée un plan d'action partagé. Dans le plan d'action retenu figuraient, non seulement des actions conduites par la Province de Milan ou par ses agences spécialisées, mais aussi des actions conduites de manière autonome par des acteurs considérés capables d'intégrer et de coordonner leurs efforts à travers la démarche RITTS.

Le *Politecnico* a entrepris dans ce cadre la création de *Politecnico Innovazione*, sa propre structure interface de soutien à l'innovation à laquelle ont été associées de nombreuses institutions locales et associations patronales⁴⁰. Correspondant à une équipe d'une trentaine de personnes encadrée par un même directeur⁴¹ depuis sa création en 2000 jusqu'à sa cessation d'activité en 2010, ce consortium avait comme mission générale de « *mettre à disposition et de transférer aux PMI lombardes le patrimoine du Politecnico de Milan en termes de compétences techno-scientifiques, de connaissances et de produits innovants, de capacité de recherche (...) afin que les entreprises les incorporent dans leurs propres process d'innovation industrielle ou dans de nouvelles entreprises à créer, basées sur de nouvelles technologies de produit ou de process* » (Bracchi, Campo dall'Orto, 2001).

Il s'agissait ainsi de porter une approche intégrée du transfert technologique, allant de l'offre de service aux PME existantes (savoir-faire technologique, protection de la propriété

³⁹ Le RITTS 1999-2001 est à l'origine des successifs « Programmes stratégiques pour le développement et l'appui à l'innovation » définis par la Province de Milan.

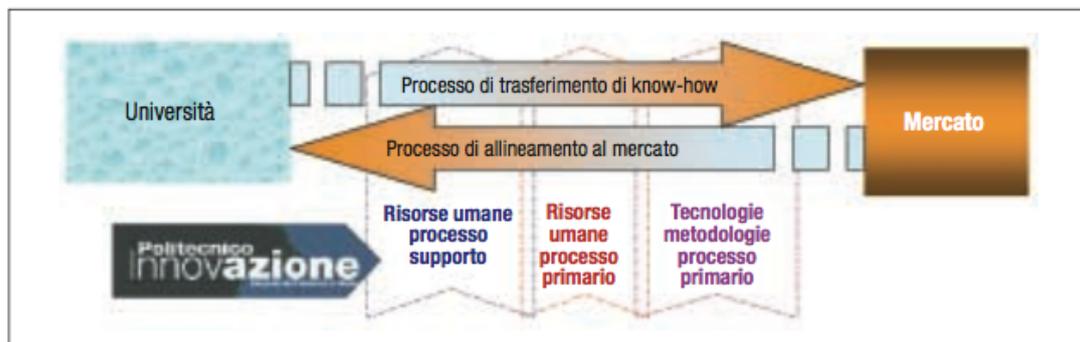
⁴⁰ Notons qu'en plus d'institutions liées uniquement voire essentiellement au territoire de la province de Milan, telles que la CCI de Milan ou Assolombarda, des institutions locales des provinces de Côme et de Lecco (CCI et Unions patronales) étaient membres de *Politecnico Innovazione*. Le niveau régional était également associé sur le plan institutionnel puisque FinLombarda était également membre du consortium.

⁴¹ En l'occurrence Sergio Campo dall'Orto qui, par la diversité de ses activités, peut être qualifié d'expert en développement territorial de l'innovation, particulièrement actif dans la région de Milan. Il se présente lui-même comme ayant un parcours professionnel nourri des activités de recherche et d'enseignement universitaire ainsi que de conseil aux entreprises. Chargé de cours en management de l'innovation au Politecnico de Milan, il publie régulièrement des ouvrages sur ce thème et intervient de manière récurrente auprès des collectivités territoriales (Ville, Province, Région) pour les conseiller dans la définition et la conduite de leurs politiques d'innovation. Il a participé en tant que représentant du Politecnico de Milan à l'élaboration et à la conduite du RITTS 1999-2001 de la Province de Milan, puis a été nommé directeur du consortium *Politecnico Innovazione* où il a notamment participé à la conception, au lancement et au développement de l'Accelere d'impresa du Politecnico.

intellectuelle...) à la création de nouvelles entreprises technologiques (par la gestion du futur Accélérateur d'entreprise du *Politecnico*) en passant par le développement de la culture d'innovation en entreprises (par des stages de jeunes diplômés sur la base d'un projet d'innovation technologique).

Le positionnement stratégique de Politecnico Innovazione

(source : Campo dall'Orto)



Politecnico Innovazione a rapidement été perçu comme une structure de référence pour le développement territorial de l'innovation par l'ensemble des institutions locales, et particulièrement par les collectivités territoriales, qu'il s'agisse dans un premier temps de la Province de Milan, mais aussi de la Ville de Milan : lorsque celle-ci a lancé en 2008 son programme de mise en réseau d'incubateurs locaux, elle en a confié le pilotage au consortium du *Politecnico*. Enfin, si le spectre d'intervention de *Politecnico Innovazione* recouvrait l'ensemble des domaines technologiques d'innovation, il a néanmoins particulièrement favorisé le développement des activités du *Politecnico* dans le champ de l'innovation numérique. Cela tient moins à une intention bien déterminée à l'origine qu'au fait qu'en raison des domaines de recherche du *Politecnico*, l'*Acceleratore d'impresa*, dont cette université s'est dotée dans le cadre des activités de *Politecnico Innovazione*, était le mieux disposé de l'ensemble des autres incubateurs locaux à soutenir la création d'entreprises liées aux technologies numériques⁴². Tout en jouant un rôle déterminant dans l'organisation des

⁴² Signe de cette champ d'expertise spécifiquement reconnu localement au Politecnico , lorsque la Ville de Milan a lancé en 2008 son programme « Milano crea impresa) Rete degli incubatori », l'Acceleratore d'impresa du Politecnico a été identifié comme incubateur numérique, et Politecnico Innovazione, tout en jouant un rôle de pilotage général du programme, a été chargé de porter dans ce cadre une action spécifique nommée Scouting ICT, qui avait pour but de sélectionner des projets de

relations du *Politecnico* avec son environnement économique et politique, le consortium *Politecnico Innovazione* a servi un objectif davantage lié à la gestion interne de *Politecnico* : celui de coordonner à un niveau central les diverses relations que menaient jusque-là séparément ses différents départements avec l'environnement socio-économique local. Mais cet objectif sera encore plus systématiquement recherché avec la création de la *Fondazione Politecnico di Milano*, troisième étape du processus institutionnel que nous présentons.

La structuration des relations entre le *Politecnico* et son environnement local a en effet trouvé une forme nouvelle depuis la création en 2003 de la *Fondazione Politecnico di Milano*. Cette nouvelle étape institutionnelle est liée à une succession d'évolutions législatives permettant aux universités italiennes de jouer un rôle affirmé dans le développement économique local et en particulier dans le champ de l'innovation : il s'agit en premier lieu de la création de la catégorie juridique nationale des « autonomies fonctionnelles » en 1997⁴³, puis d'une réglementation nationale de 2000 incitant les universités à se doter de fondations⁴⁴. Saisissant l'opportunité de ces nouvelles ressources institutionnelles, le *Politecnico* de Milan s'est doté en 2003 d'une Fondation l'associant à de grandes entreprises (ENI, Siemens, Pirelli) et à la plus grande banque (Intesa San Paolo) implantées localement ainsi qu'aux principales institutions locales, politiques (Région Lombardie et Ville de Milan) et économiques (CCI de Milan). Se présentant comme « le lieu de rencontre privilégié entre l'université, les entreprises et les administrations » en territoire milanais, la Fondation s'est donnée pour mission essentielle d'encadrer l'ensemble des activités de valorisation de la recherche réalisées par le *Politecnico* tout en leur donnant davantage de visibilité et de crédit auprès des leurs potentiels partenaires institutionnels et financiers.

jeunes entreprises numériques à soutenir financièrement. Notons qu'en 2008 *Politecnico Innovazione* avait changé de nom et s'appelait *Alintec* (Alliance pour l'innovation technologique) après avoir fusionné avec *Assotec* (consortium créé par *AssoLombarda* et à la CCI de Milan en 1997 pour assister les petites et moyennes entreprises dans leurs projets d'innovation technologique).

⁴³ La réforme dite Bassanini de 1997 a institué une catégorie spécifique d'institutions, les « autonomies fonctionnelles », dont font partie les universités (ainsi que les CCI). En désignant de la sorte ces sous-ensembles d'acteurs, le législateur les a institués en représentants légitimes d'intérêts privés (ceux de « la communauté des étudiants et des enseignants » pour les universités, ceux du « système des entreprises » pour les chambres de commerce,) et en même temps en interlocuteurs privilégiés pour l'ensemble des pouvoirs publics territoriaux.

⁴⁴ L'article 59 de la loi 388/2000 (loi de finances 2001) accorde la possibilité aux universités de constituer des fondations de droit privé avec des organismes publics et des sociétés privées. Le décret DPR 254/2001 a défini de manière plus opérationnelle les modalités de constitution de ces fondations universitaires.

Présidée depuis sa création par Giampio Bracchi⁴⁵, la *Fondazione Politecnico* s'appuie sur une équipe d'une soixantaine de personnes et elle a aujourd'hui intégré l'ensemble des anciennes activités de *Politecnico Innovazione* (dont la gestion de l'*Acceleratore d'impresa*) en leur donnant une nouvelle dimension : tandis que *Politecnico Innovazione* se positionnait essentiellement sur le transfert technologique, la *Fondation Politecnico* se consacre pleinement à la gestion de projets de recherche, en particulier européens. La Fondation a en outre redéfini ses activités autour de cinq domaines spécialisés de recherche et d'innovation, dont le numérique⁴⁶.

Le *Politecnico* de Milan dispose donc aujourd'hui, au regard du domaine du numérique, de deux principales structures d'appui à l'innovation l'associant à son environnement socio-économique local : une structure générique, la *Fondation Politecnico*, qui intervient en particulier, par le biais de son incubateur, dans la création de start-ups en partie spécialisées dans le domaine du numérique ; une structure spécifique, le CEFRIEL qui a pour cœur de métier la définition et la réalisation de projets de recherche pour le compte de grandes entreprises et institutions locales. La *Fondation Politecnico* et le CEFRIEL contribuent à une stratégie de développement multi-niveaux du *Politecnico* : toutes deux participent à l'inscription des activités de l'université dans des réseaux internationaux, tout en répondant à une logique d'organisation de la proximité consistant à mobiliser autour d'eux de nombreux et importants acteurs locaux. Cela est particulièrement observable aujourd'hui dans la participation du CEFRIEL à l'organisation de l'Expo 2015 à Milan et dans le partenariat réaffirmé en 2013 avec la Ville de Milan pour développer l'*Acceleratore d'impresa* désormais rebaptisé *Polihub* (cf. partie suivante). Pour autant, l'ancrage territorial des activités du

⁴⁵ Giampio Bracchi, diplômé en ingénierie électronique du Politecnico de Milan, s'est par la suite spécialisé dans la gestion des systèmes d'information des entreprises, et plus particulièrement dans le champ de l'innovation financière. Il a réalisé toute sa carrière universitaire au Politecnico en tant que professeur de systèmes d'information, et a parallèlement effectué plusieurs missions de conseil auprès d'instances gouvernementales, notamment de 1995 à 1997 en tant que membre du comité technique et scientifique du Fonds national pour la recherche appliquée. Il a par ailleurs occupé d'importantes fonctions administratives au Politecnico puisqu'avant de prendre la présidence de la Fondation en 2003 il a été vice-recteur du Politecnico de 1990 à 2002. Depuis qu'il préside la Fondation Politecnico, il exerce en outre des responsabilités dans diverses et importantes associations ou entreprises à caractère financier, telles que la présidence de l'AIFI (l'association italienne du *private equity* et du *venture capital*) depuis 2004 et la présidence d'*Intesa private banking* depuis 2005.

⁴⁶ Plus précisément « l'internet du futur : infrastructures, technologies et services pour les *smart cities* ». Les quatre autres domaines sont : l'énergie, les transports, les technologies pour l'environnement et la santé, et enfin les nouveaux matériaux.

Politecnico ne se limite pas au périmètre métropolitain de la province de Milan, puisque l'implantation d'antennes du *Politecnico* sur l'ensemble de la région lombarde conduit l'université à projeter son développement à l'échelle plus large de la région voire de la macro-région du Nord de l'Italie⁴⁷.

Parallèlement au déploiement de la stratégie du *Politecnico* en matière d'innovation, d'autres initiatives à caractère plus directement territorial ont tenté de se réaliser dans l'espace métropolitain de Milan. Il convient à ce titre d'évoquer deux projets de *cluster* touchant au domaine du numérique, qui, tout en concernant des espaces géographiques très proches n'en ont pas moins suivi des histoires déconnectées et des dynamiques singulières.

Le premier de ces projets correspond au projet de cluster audiovisuel porté par l'agence de développement ASNM /*Milano Metropoli* dans le cadre de la dynamique offensive de reconversion économique du territoire vers les industries créatives. Dès la création de l'ASNM en 1996, les partenaires associés ont très rapidement identifié le secteur audiovisuel et plus largement celui du multimédia comme un levier pour réaliser leur stratégie territoriale. Le territoire disposait déjà de certains acquis dans ce domaine du fait de la présence à Cologno Monzese depuis les années 1960 de grands studios d'enregistrement⁴⁸ rachetés dans les années 1980 par Silvio Berlusconi pour y localiser les activités de production de sa chaîne de télévision Mediaset. La présence durable de ces grandes entreprises a eu pour effet de faire émerger sur le territoire un tissu de PME prestataires de services dans l'audiovisuel.

Partant de l'existence de ce *microcluster* audiovisuel de Cologno Monzese, l'ASNM a initié en 1999 une réflexion collective (associant notamment la Province Milan et la Région Lombardie) pour reconverter les friches industrielles de Sesto San Giovanni en un « Parc audiovisuel et multimédia » (dit PAM). Une étude de faisabilité a été rapidement réalisée

⁴⁷ Comme l'illustrent respectivement d'une part la participation de la Fondation Politecnico à la création et au développement du Parc technologique et scientifique de Côme (cf partie suivante), et d'autre part, les conventions existant notamment entre le Politecnico de Milan et le Politecnico de Turin.

⁴⁸ Il s'agissait des studios d'enregistrement de la société ICET Studios, qui avait souhaité créer une offre de studio alternative à celle de la Cinecitta de Rome en portant le projet d'un Cinelandia à Milan.

mais sans déboucher sur des engagements opérationnels (malgré un appel du maire de Sesto San Giovanni à la RAI pour qu'elle délocalise ces studios de Rome sur le territoire de sa commune).

Dès lors, lorsqu'en 2005 l'ASNM devient *Milano Metropoli*, le projet de *cluster* audiovisuel figure à nouveau comme un de ses axes prioritaires. À ce titre le projet a été réinvesti en le qualifiant cette fois de « district audiovisuel du Nord de Milan » consistant à mettre en réseau les acteurs et les lieux déjà présents sur le territoire, et en développant de nouvelles actions et de nouveaux espaces afin de donner naissance à un « *cluster* créatif ».

Cette tentative de relance du projet a été menée aussi bien dans le cadre des réflexions entre communes membres de *Milano Metropoli*⁴⁹ que dans la proposition formulée et adressée par *Milano Metropoli* en réponse à un appel à projet de la Région Lombardie pour soutenir la formation de districts dans des filières émergentes⁵⁰.

Mais la proposition de *Milano Metropoli* n'a pas été retenue et, depuis lors, le projet de *cluster* n'a débouché sur aucune forme de concrétisation. Cet échec de *Milano Metropoli* illustre les difficultés qu'a pu rencontrer cet acteur collectif, jusqu'à la cessation de ses activités en 2011, pour se voir reconnaître un rôle de leadership à une échelle plus étendue que seulement supra-communale. On peut également y voir la difficulté propre au contexte lombard, d'accorder une pleine et entière légitimité à des acteurs publics pour se saisir d'enjeux de développement liés à une grande société privée telle que Mediaset.

Un deuxième projet de *cluster* numérique digne d'attention est le projet de *District high-tech* Monza-Brianza sur le territoire de Vimercate. La spécialisation économique de ce territoire dans la haute technologie remonte aux années 1970, lorsque plusieurs grandes

⁴⁹ En particulier dans le cadre du Patto Nord, nouvelle démarche de coopération entre communes soutenues par *Milano Metropoli*, associant aux quatre communes fondatrices de l'ASNM trois nouvelles communes (Cormano, Cusano Milanino et Paderno Dugnano). Cette démarche a notamment abouti à la définition d'un nouveau Plan stratégique pour le Nord de Milan en 2008.

⁵⁰ En l'occurrence l'appel à projet DAPHNE (*Distretti, aggregazioni e filiere nuove e/o emergenti*) lancé en 2010 dans le cadre du programme DRIADE (*Distretti regionali per l'innovazione, l'attrattività e il dinamismo dell'economia locale*) élaboré en 2008 en application d'un programme adopté en 2007 par le Ministère du développement économique.

entreprises (IBM, Alcatel, ST Microelectronics...) décidèrent de s'y installer pour y bénéficier de la qualité de son cadre de vie à proximité de Milan. Jusqu'à la fin des années 1990 la croissance économique du territoire est restée une des plus dynamiques de la Lombardie.

Lorsqu'au tournant des années 2000 l'activité des entreprises implantées localement a commencé à montrer quelques signes d'instabilité, trois communes (Agrate, Arcore, Vimercate) se sont réunies pour créer avec l'aide de la Province de Milan une agence de développement économique, nommée Agintec⁵¹, afin de favoriser le maintien de l'identité économique locale. Quelques temps après, par une réforme de sa loi régionale sur les districts industriels⁵², la Région Lombardie reconnaissait d'ailleurs le territoire comme un « district high tech ». Jusqu'au milieu des années 2000, néanmoins, Agintec s'est contentée d'intervenir auprès des grandes et moyennes entreprises locales pour leur proposer des aides et services de type administratif ou logistique.

Le projet de *cluster* n'a véritablement commencé à s'élaborer qu'en réaction à l'annonce en 2005 d'un plan de délocalisation d'une ancienne branche d'IBM Italia⁵³ impliquant le licenciement de 900 employés. La Province de Milan a rapidement pris l'initiative politique d'organiser une dynamique locale afin de réagir collectivement au départ de cet important employeur local⁵⁴. L'idée était alors non seulement d'identifier dans l'immédiat des pistes de réembauche pour les personnes licenciées, mais aussi de définir à plus long terme une stratégie territoriale de *cluster* en la dotant d'outils opérationnels.

⁵¹ Créée en 1999, Agintec (*Agenzia territoriale per l'innovazione e lo sviluppo economico del vimercatese*) était une société de droit privé majoritairement contrôlée par des institutions publiques (les trois communes indiquées, la Province de Milan ainsi qu'une association de 18 autres communes locales) mais associant également les entreprises STMicroelectronics et Alcatel, ainsi que les syndicats présents localement.

⁵² Loi régionale de 2001 sur les districts industriels.

⁵³ Il s'agissait de l'entreprise Celestica Italia, née en 2000 de la vente par IBM de ses actifs italiens à l'entreprise canadienne Celestica, Celestica Italia était présente sur deux sites de production, l'un dans la région de Milan (à Vimercate), l'autre dans la région de Rome (à Santa Palomba), jusqu'en 2003, date à partir de laquelle la multinationale a décidé de délocaliser ses deux sites italiens en Roumanie et en Tchécoslovaquie.

⁵⁴ Remarquons que la Province de Milan, alors dirigée par une majorité de centre gauche présidée par Filippo Penati, avait attribué à son assesseur à l'emploi, Bruno Casati, un rôle de « délégué aux crises productives ».

Cette démarche a abouti en 2008 à la création d'une « Fondation pour le district high-tech de Milan Brianza » renommée deux ans plus tard « Fondation pour le district de Monza Brianza »⁵⁵. Depuis sa création, la fondation a repris une logique d'offre de services similaires à Agintec (cela a d'ailleurs conduit à la suppression de cette agence de développement), mais en l'articulant dorénavant à une volonté de soutenir le développement de projets conduits par les entreprises locales avec des partenaires situés en dehors du territoire.

D'un projet de stricte gouvernance locale, le réseau d'acteurs locaux est donc passé à un projet de gouvernance multi-niveaux. En cohérence avec cette orientation, la Fondation cherche depuis sa création à s'appuyer sur le soutien de la Région : au moment de sa création, la présidence du Conseil d'administration a ainsi été attribuée à Adriano De Maio, homme influent dans le champ des politiques de recherche et d'innovation de la Région⁵⁶ et la Fondation participe depuis régulièrement aux appels à projets régionaux. Ces initiatives ne sont pas étrangères au fait que la Fondation ait été désignée par la Région en 2013 tête de réseau de son « *cluster tecnologico lombardo* » numérique dans le cadre de sa nouvelle stratégie régionale d'innovation définie en application du programme européen FEDER⁵⁷.

Enfin il convient d'évoquer le développement dans l'aire milanaise de nouveaux acteurs privés jouant un rôle à la fois de société de capital-risque et d'incubateurs de start-ups numériques. Bien que portées par des entrepreneurs individuels, ces sociétés peuvent être occasionnellement et ponctuellement amenées à jouer un rôle dans des programmes d'action territorialisés.

En la matière, le cas le plus significatif est celui de Digital Magics : cette société créée

⁵⁵ Suite à la création-sécession de la Province de Monza Brianza impliquant le transfert des communes membres de la fondation du périmètre territorial de la Province de Milan à la nouvelle Province.

⁵⁶ Rappelons qu'Adriano De Maio, en plus d'avoir été recteur du *Politecnico* de Milan de 1994 à 2002, a été président de l'IRER de 1996 à 2010 ainsi que Secrétaire du Président de la Région Lombardie à la Formation supérieure, la recherche et l'innovation de 2005 à 2008.

⁵⁷ Dans le cadre de la *Smart specialisation strategy* définie pour 2014-2020 la Région Lombardie a en effet identifié neuf « cluster tecnologici lombardi » correspondant chacun à un domaine spécifique de spécialisation technologique et en désignant pour chacun d'eux (chose nouvelle en Lombardie) un organisme indépendant des services de la Région devant assurer un rôle de coordinateur régional. La Fondation pour le district high-tech Monza-Brianza a été désigné coordinateur du cluster « Technologies pour les Smart communities ».

en 2000 a financé depuis son lancement une quarantaine de start-up milanaises, cela lui permettant d'être progressivement reconnue, aussi bien auprès des grands acteurs régionaux et nationaux de la finance, que des instances nationales intervenant dans les politiques de recherche et d'innovation. Digital Magics a ainsi bénéficié en 2014 d'un partenariat avec la grande banque nationale UniCredit, dans le cadre de son programme « UniCredit Start Lab », pour soutenir la création de nouvelles entreprises innovantes sur l'ensemble du territoire italien en s'associant pour chaque région à un ou deux incubateurs locaux⁵⁸.

Bien que plus récente et plus modeste, la société Annapurna Ventures vaut d'être évoquée en ce qu'elle résulte de l'initiative de l'ancien directeur de Google Italie, lequel a quitté la multinationale américaine au bout de sept ans dans l'ambition affichée de créer une « Silicon Valley milanaise ». Si cette ambition ne s'est pas traduite dans une contribution à l'élaboration d'une dynamique territoriale opérationnelle, son PDG a joué en revanche, depuis la création de sa société, un rôle de conseil auprès d'instances politiques nationales dans le champ des politiques économiques⁵⁹.

II - La production de biens collectifs locaux, support pour la structuration de réseaux d'innovation métropolitains

Les mobilisations initiées par des entrepreneurs institutionnels aboutissent à la formation de nouveaux acteurs collectifs et à la création de nouvelles institutions qui permettent la conduite d'actions spécifiques. Malgré les intentions initialement et individuellement portées par les entrepreneurs institutionnels, et malgré les missions formellement attribuées par la suite aux institutions nouvellement créées, on ne peut pas pour autant attribuer *a priori* aux actions qu'elles permettent de conduire la qualité de produire des biens collectifs.

⁵⁸ Remarquons par ailleurs que le fondateur et président directeur général de Digital Magics, Enrico Gasperini, s'engage depuis quelques années dans les institutions économiques nationales, plus particulièrement dans Assocom, l'association nationale des entreprises de communication.

⁵⁹ Le Pdg d'Annapurna Ventures, Massimiliano Magrini, a en particulier fait partie en 2012 de la *Task force* du Ministère du développement économique en charge de proposer des mesures favorisant la création de nouvelles entreprises innovantes.

Si l'action promue par les entrepreneurs institutionnels n'est intelligible et mobilisatrice qu'en référence à une situation perçue et présentée comme problématique, la dynamique de mobilisation collective autour de ce problème ne débouche sur une création institutionnelle qu'en associant des acteurs dont les mobiles d'actions diffèrent nécessairement. Certes, la principale raison d'être des institutions nouvellement créées consiste justement à organiser et à stabiliser les relations d'interdépendance existant entre leurs membres. Mais le simple fait de créer ces nouvelles institutions n'organise pas en soi et immédiatement les relations entre leurs membres : elles ne font au mieux qu'offrir un cadre nouveau contribuant à les réguler, en réunissant des conditions permettant à leurs membres de définir et de mettre en œuvre collectivement de nouvelles actions.

L'analyse et la qualification de ces actions commandent dès lors d'éviter deux écueils principaux : d'abord celui de succomber à l'illusion naïve selon laquelle la nouvelle institution créerait entre ses membres une telle unité qu'ils cesseraient d'exister séparément et de poursuivre leurs activités propres selon leurs propres mobiles et modes de fonctionnement ; ensuite, l'écueil inverse consistant à nier *a priori* la capacité de ces membres à agir en bonne intelligence dans le cadre d'une nouvelle institution qui leur offre l'occasion de participer volontairement, et à peu de frais, à une expérimentation collective qui ne les engage que partiellement et aussi longtemps qu'ils le souhaitent.

Analyser des actions en vue d'identifier si elles sont ou non génératrices de biens collectifs locaux consiste dans notre cas à apprécier dans quelle mesure les nouveaux acteurs institués dans le champ de l'innovation numérique permettent effectivement ou non la formation d'une « action métropolitaine » (Bourdin, 2015). On présentera à cette fin les actions conduites par les acteurs précédemment évoqués en soulignant deux dimensions importantes, à savoir leur inscription dans le temps et leur inscription dans l'espace.

La dimension temporelle gagne à être appréhendée sous l'angle de la problématique du changement institutionnel dans la mesure où, d'une part, la formation des acteurs collectifs passe formellement par la création de nouvelles institutions dont les missions partagent, tout en les débordant, celles d'institutions plus anciennes⁶⁰, et où, d'autre part, même une fois

⁶⁰ L'action des nouvelles institutions procédant pour partie de celle d'institutions antérieures, le concept de changement institutionnel s'avère plus pertinent que celui de création institutionnelle : les actions produites s'inscrivent dans un processus de stratification institutionnelle (Thelen, 2003), c'est-à-dire un processus d'organisation de l'action collective davantage séquencé par l'addition et la

créées et leurs missions inscrites dans leurs statuts, les institutions conduisent des actions dont la diversité et la cohérence d'ensemble ne se définissent que progressivement, suivant en cela une logique d'organisation par projets⁶¹. Présenter la manière dont se sont définies, et ont évolué, les actions instituées, dans l'aire de Paris et de Milan, pour le développement de l'innovation numérique permettra ainsi d'apprécier dans quelle mesure elles s'orientent vers la production des biens collectifs locaux.

Quant à l'inscription dans l'espace de l'action des institutions, il convient de l'étudier au regard de la place effective de la problématique territoriale dans la gamme des biens et services qu'elles produisent. Les actions à caractère territorial y correspondent aux actions directement finalisées sur des retombées positives pour l'ensemble de l'écosystème d'innovation métropolitain, par distinction aux actions visant plus spécifiquement certains individus ou groupe d'individus. Les acteurs métropolitains de l'innovation jouent essentiellement sur le versant inclusif des logiques territoriales traditionnelles en associant la référence territoriale à l'ensemble le plus large possible des bénéficiaires de leurs actions. Si certaines de ces actions impliquent le recours à des biens matériels (équipements tels que des incubateurs, des plateformes technologiques, des espace de *coworking*...), voire leur production, la territorialisation est essentiellement associée à la production de biens et services immatériels conçus pour former les conditions cognitives, symboliques et, plus largement, sociales du développement de l'innovation à l'échelle métropolitaine (par la multiplication de rencontres et d'événements qui en activant la référence territoriale permettent le croisement de réseaux professionnels distincts)⁶².

superposition que par la suppression d'institutions. Ce processus de stratification institutionnelle comporte donc une dimension d'inertie souvent qualifiée de « dépendance au sentier » au sens où les choix et pratiques antérieures exercent sur les acteurs présents des effets de contraintes, mais aussi une dimension de changement dans la mesure où la continuité et l'élargissement de ce processus permet la formation d'un stock d'expériences et une accumulation de pratiques dont la variété rend possible des choix collectifs vers des orientations nouvelles.

⁶¹ On distingue une logique d'organisation par projets d'une logique d'action programmée, cf. Pinson G. (2009), *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.

⁶² On rejoint à ce propos les observations de Bourdin concernant les effets en retour de la nature des objets visés et produits par l'action métropolitaine sur sa propre structuration : les objets « stratégiques » du développement métropolitain, qui servent à objectiver et à matérialiser la métropole, sont affectés par un processus qu'il convient autant de qualifier de processus de dématérialisation que d'augmentation de la réalité. Dématérialisation car « on produit toujours des objets urbains classiques et fortement bétonnés, mais ceux-ci se complexifient et de nouveaux objets

Cette grille de lecture permet d'observer en Ile-de-France et en Lombardie deux cas de figure très différents de structuration d'un écosystème d'innovation métropolitain : tandis que la dimension territoriale et métropolitaine est inscrite dès l'origine dans les missions de l'acteur collectif parisien qu'est Cap Digital, cette dimension est davantage émergente dans le cas milanais en raison du *leadership* du *Politecnico* de Milan qui tend à privilégier le développement de l'innovation par la voie d'actions davantage ciblées sur le monde et le public universitaire.

1) Ile-de-France : apports et limites de Cap Digital dans la production de biens collectifs locaux et la dynamique métropolitaine

Appréhender en termes de changement institutionnel l'évolution des biens et services produits par Cap Digital revient à étudier localement le processus de mise en œuvre de la politique des pôles de compétitivité. En effet, une des caractéristiques des pôles de compétitivité tient à ce qu'ils sont des acteurs collectifs jouant le rôle d'instruments de politique publique. En tant qu'outil de politique publique, Cap Digital suit une évolution institutionnelle parallèle à celle de l'orientation nationale de la politique des pôles de compétitivité qui, depuis son lancement en 2005, a connu trois phases :

- sa première phase, de 2005 à 2007, dans le cadre d'un mouvement de refonte des politiques de recherche durant le mandat de Jacques Chirac⁶³, a eu pour objectif la constitution des pôles et le démarrage de leurs activités en leur assignant pour rôle principal d'être des « usines à projets » ;
- la deuxième phase, liée à la réforme du dispositif national de soutien aux PME⁶⁴ engagée

apparaissent, liés aux techniques de communication et d'information ou à l'événement », si bien que « désormais le *soft* (les services, la gestion, l'information) l'emporte sur le *hard* (la construction, les infrastructures) ». Augmentation de la réalité dans la mesure où le caractère immatériel de ces objets structure en retour l'action métropolitaine, car sa conception et sa mise en œuvre nécessite de mobiliser une grande hétérogénéité de domaines de connaissances, de généraliser l'organiser d'événements, et d'accorder une place plus importante à la rhétorique et à l'image.

⁶³ Avec en particulier la création de l'ANR.

⁶⁴ Cette inflexion de la politique des pôles de compétitivité s'inscrit dans le contexte de reconfiguration institutionnelle du soutien aux PME durant la présidence Sarkozy : absorption des DRIRE dans les DIRECCTE, réforme de l'ANVAR en Oséo, affirmation du rôle d'Oséo dans gestion du FUI...

dès le début du mandat de Nicolas Sarkozy, a consisté, de 2008 à 2012, à transformer davantage les pôles de compétitivité en outils d'aide au développement des PME ;

- une troisième phase de la politique des pôles de compétitivité, en cours depuis 2013 et appelée à se poursuivre jusqu'en 2018, poursuit l'objectif de faire évoluer les pôles de la fonction d'« usines à projets » à celle d'« usines à produits d'avenir ».

L'évolution du cadrage national de cette politique publique a vocation à se mettre en œuvre en mobilisant la marge d'autonomie, relative mais bien réelle, dont disposent les pôles de compétitivité en tant qu'acteurs collectifs : cette marge d'autonomie réside formellement dans le statut d'association qui régit la plupart des pôles de compétitivité et dans le pouvoir dont ils disposent pour les traduire en actions. Plus concrètement, la capacité d'autonomie de chacun des pôles s'exprime dans l'initiative dont ont fait preuve leurs fondateurs pour s'organiser et se saisir collectivement des missions des pôles en imaginant comment les traduire en actions spécifiques adaptées à leur écosystème d'innovation, puis dans les ajustements successifs adoptés par l'équipe de direction des pôles, en référence aux inflexions décidées au niveau national.

Afin d'apprécier la continuité et les inflexions des actions conduites par le pôle de compétitivité Cap Digital, en prenant en compte aussi bien son caractère d'acteur collectif que celui d'instrument de politique publique, nous proposerons ci-dessous une analyse reposant sur la consultation de ses documents stratégiques successifs⁶⁵ et sur une enquête de terrain portant sur les conditions de leur mise en œuvre⁶⁶. Cela nous permettra simultanément d'observer en quoi, et comment, la stratégie visant à former en Ile-de-France un écosystème territorial d'innovation dans le domaine des contenus et services numériques se concrétise dans la production de biens collectifs locaux.

⁶⁵ Nous entendons par documents stratégiques tant les « feuilles de route stratégiques » réalisées en interne par le pôle de compétitivité que les contrats adoptés sur la base de ces documents avec les financeurs du pôle (Etat et collectivités locales). Les premiers documents correspondent, pour la première phase de la politique, au dossier adressé en 2005 en réponse à l'appel à projet national pour la labélisation des pôles de compétitivité, puis aux « plans stratégiques » formulés successivement pour les périodes 2008-2012 puis 2013-2018. Les seconds correspondent au « contrat cadre » signé pour la première phase de la politique, rebaptisé par la suite « contrats de performance » pour les deuxième et troisième phases.

⁶⁶ En particulier par la réalisation d'entretiens semi-directifs réalisés auprès d'acteurs des pôles (membres de la gouvernance et de l'équipe opérationnelle ainsi qu'adhérents de l'association) et de leurs financeurs (des pôles en tant que tels - Etat et collectivités locales – ou simplement de projets labélisés par les pôles – BPI, ANR).

Le démarrage des activités de Cap Digital au cours de la première phase de la politique des pôles de compétitivité s'appréhende au regard de la manière dont ses acteurs se sont saisis des deux fonctions dévolues aux pôles qu'ils ont vocation à articuler :

- une fonction territoriale consistant à structurer un écosystème régional d'innovation favorisant le rayonnement international de ses membres et, à terme, la compétitivité économique régionale et nationale ;
- une fonction thématique, ou sectorielle, dans la mesure où la méthode privilégiée par cette politique consiste, pour structurer un écosystème d'innovation, à soutenir les pratiques de partenariat et la formation de réseaux entre acteurs de l'innovation par le financement de projets collaboratifs de R&D.

L'appropriation initiale de ces deux fonctions par les pôles les a amenés à réaliser rapidement et simultanément deux types d'actions : d'une part les procédures relatives à leur constitution juridique et à l'entrée en exercice de leurs équipes de direction ; d'autre part l'apprentissage de la procédure de financement des projets de R&D et du rôle spécifique des pôles en la matière. Cap Digital avait déjà bien engagé ces deux chantiers, de l'hiver 2004 à l'été 2005, durant la phase de préparation du dossier de candidature d'IMVN, puis dans l'attente de la décision de labélisation du gouvernement : le collectif d'acteurs et d'institutions constitué avait mis en place des instances provisoires de fonctionnement du pôle⁶⁷ et avait commencé à définir une première série de projets de R&D⁶⁸.

Une fois le pôle labélisé en juillet 2005, le travail engagé sur ces deux axes s'est concrétisé dans la double perspective de la formalisation du soutien financier de l'État et des collectivités locales au fonctionnement du pôle⁶⁹ et du lancement par le gouvernement du premier appel à projets pour le financement de projets collaboratifs de R&D⁷⁰. La naissance formelle d'IMVN/Cap Digital s'est ainsi effectuée de l'automne 2005 au printemps 2006 avec

⁶⁷ Comité d'orientation stratégique, bureau exécutif, directoires institutionnel et technique, ...

⁶⁸ Mise en place de commissions thématiques chargées d'identifier et de « faire mûrir » des « projets structurants » et d'autres projets plus sectoriels.

⁶⁹ Subventions accordées pour l'animation du pôle.

⁷⁰ Appels à projets FCE, rebaptisés rapidement FUI, gérés par la DGE.

la validation par l'État du contrat cadre proposé par le pôle, l'adoption du statut d'association dotant le pôle d'une personnalité morale et la formation de sa structure définitive de gouvernance⁷¹ aboutissant à la signature de contrats d'objectifs avec les financeurs et l'adoption finale du nom Cap Digital.

Quant au financement des projets de R&D, le calendrier serré fixé par le gouvernement pour le premier appel à projets FCE a conduit IMVN/Cap Digital à labéliser ses premiers projets avant même que sa structure de gouvernance ne soit établie. Le pôle a ainsi fait le choix d'adopter une procédure extraordinaire de labélisation pour l'année 2006 par validation des projets au cas par cas en CA, et non sur la base d'un rapport global sur l'ensemble des projets élaborés comme cela a été fait par la suite. Cela a permis au pôle de proposer 10 projets labélisés dès 2006 et d'en faire financer 9⁷². Cette capacité de réactivité et ces premiers succès obligeaient néanmoins Cap Digital à anticiper sur les prochains appels à projets en constituant un stock suffisant de projets présentables auprès des financeurs. Le pôle a ainsi pris l'initiative dès le printemps 2006 de publier son propre appel à projets auprès de ses adhérents, afin d'identifier et d'aider à élaborer des projets s'adressant à une palette élargie de financeurs, non seulement la DGE et les collectivités locales, mais aussi l'ANR et l'ANVAR-Oséo.

Le collectif d'acteurs réunis dans Cap Digital a ainsi rapidement montré sa capacité à s'approprier le cœur de métier des pôles de compétitivité qu'est la labélisation de projets de R&D. En outre, les projets que Cap Digital est parvenu à faire financer ont très vite donné l'impression de sa capacité à traduire d'un point de vue opérationnel la stratégie sectorielle qu'il avait définie. En effet, cinq des six thématiques clefs portées par Cap Digital pour mener la « bataille des contenus et de la connaissance » se sont trouvées incarnées au bout d'un an à peine dans cinq projets de R&D dit structurant :

- projet « Infom@gic » pour l'ingénierie des connaissances (23,5 M€ dont 8,2 M€ d'aide publique sur 20 mois),
- projet « HD3D IIO » pour l'image et le son (17 M€ dont 8 M€ d'aide publique sur 40 mois),
- projet « Play All » pour le jeu vidéo (15 M€ dont 6 M€ d'aide publique sur 24 mois),

⁷¹ Un conseil d'administration composé de 27 membres, un bureau exécutif de 15 membres nommés par le CA, une délégation générale avec une équipe de 6 permanents.

⁷² 3 par la DGE avec les collectivités locales, 6 par les seules collectivités locales.

- projet « Terra Numerica » pour le patrimoine numérique (12,5 M€ dont 6 M€ d'aide publique sur 41 mois) et
- projet « Plateforme de production de ressources éducatives » (10 M€ dont 1,5 M€ d'aide publique sur 12 mois) pour l'éducation numérique⁷³.

Les premiers projets structurants d'IMVN / Cap Digital par thématiques clefs

(source : Cap Digital)



Tous ces projets de R&D, en tant que projets collaboratifs, avaient pour point commun d'associer un nombre important de partenaires⁷⁴ dans le cadre de projets de recherche à caractère précompétitif et présentés comme des supports visant à organiser des filières industrielles autour d'enjeux technologiques communs. Ces projets ont vocation à faire

⁷³ La sixième thématique, à savoir la vie numérique, avait aussi rapidement donné lieu au montage d'un dossier de projet collaboratif de R&D : déjà évoqué dans le dossier de candidature du pôle, celui-ci avait été retenu au terme du premier appel à projets FCE sous le nom de « Digital Life Lab », avec un budget prévisionnel de 7M€ sur 3 ans. Mais ce projet a finalement éclaté en trois projets développés séparément mais tout de même labélisés par Cap Digital : le projet « Lutin Ergo Lab » majoritairement financé par le CNRS (2,1 M€ sur 24 mois), le projet « Mobile en ville » financé par le Conseil régional d'Ile-de-France (0,8 M€ dont 0,3 M€ d'aide publique sur 24 mois), et le projet Gigacom financé par la Ville de Paris (3 M€ dont 1,5 M€ d'aide publique sur 36 mois). Cette thématique a été par la suite incarnée par le projet « Plateforme THD », labélisé et financé par le FUI au cours de la 2^e phase de la politique des pôles de compétitivité (9 M€ dont 6,3 M€ sur 36 mois).

⁷⁴ Infom@gic réunissait 26 partenaires, HD3D IIO 18 partenaires, Play All 21 partenaires, Terra Numerica 20 partenaires, PPRE 9 partenaires, tandis que Lutin Ergo Lab, Mobile en ville et Gigacom en réunissaient respectivement 7, 3 et 3.

émerger entre leurs partenaires une logique de réseaux dite de « coopération-compétition », en faisant naître entre eux une dynamique partagée d'identification et de constitution de « briques technologiques » potentiellement mobilisables et valorisables par les uns et les autres dans leurs propres activités.

Par-delà cet objectif commun, chacun des projets collaboratifs correspond à un cas particulier de partenariat, mettant en jeu des logiques différentes et déployant une histoire singulière. Dans certains cas les projets collaboratifs labélisés par Cap Digital ont permis de poursuivre en les élargissant des partenariats existant avant le lancement de la politique des pôles de compétitivité (projets Infom@gic⁷⁵ et PPRE⁷⁶), tandis que dans d'autres cas ils ont permis d'en initier de nouveaux (projets HD3D IIO⁷⁷, Play All⁷⁸ ou Terra Numerica⁷⁹). Dans

⁷⁵ Parmi les 26 partenaires du projet Infom@gic, nombre d'entre eux (Thalès, EADS, l'Institut Telecom, l'INRIA, le CEA, le LIP 6 de l'Université Paris 6 ou le LIPN de l'Université Paris 13) avaient déjà développé des coopérations dans le cadre du RNTL. Le projet PERF-RV (Plateforme française de réalité virtuelle) avait ainsi préalablement rassemblé l'INRIA, le CEA, EADS et Dassault aviation. Dans le cadre d'Infom@gic, ces acteurs se retrouvaient pour développer des logiciels d'analyse de données massives et multimodales (son, texte, données, image), commercialisables en grande partie dans le secteur de la sécurité et du renseignement, en s'appuyant sur une infrastructure d'interopérabilité développée par Thalès et fondée sur un standard informatique d'IBM. L'initiateur et le coordinateur d'Infom@gic était d'ailleurs Jean-François Marcotorchino, directeur scientifique de Thales Communication et ancien directeur scientifique d'IBM France de 1999 à 2001. Infom@gic intégrait néanmoins d'autres partenaires plus orientés grand public, tels que les grands groupes EDF et Xerox ou les PME Pertimm ou Témis.

⁷⁶ Le projet PPRE réunissait un grand groupe (Editis, porteur du projet), plusieurs laboratoires universitaires (notamment le LIP 6 de Paris 6 et le LCU de Paris 8) ainsi que deux PME (la start up IIOObjects et Odile Jacob Multimédia) dans le but de mettre en place pour les éditeurs une plateforme intégrée leur permettant de produire des contenus pédagogiques en flux numérique continu exploitables sur différents supports (papier ou numériques). Le montage de ce projet s'appuyait sur différentes coopérations antérieures en recherche industrielle, telles qu'un projet RNTL sur le cartable électronique qui avait associé à Bordas et à Nathan (sociétés du groupe Editis) le LIP 6, le LC et la MSH Paris Nord, ou encore un projet RIAM sur la création de contenus éducatifs ayant associé Odile Jacob Multimédia et le LIP 6. Quant à la PME IIOObjects, il s'agit d'une start up créée par le LIP 6 et le LCU de Paris 8 pour valoriser leurs activités dans le domaine de l'éducation et du multimédia.

⁷⁷ Le projet HD3D IIO présentait la particularité d'être un projet FCE porté financièrement aux deux tiers par des PME (notamment Attitude Studio, Dubois, Duran, Mac Guff et Mikros Image) dont les dirigeants se connaissaient déjà auparavant, mais dont les liens interpersonnels n'avaient pas donné lieu jusque-là à des pratiques de coopération. L'initiative de monter un projet collaboratif de R&D est venue du Pôle audiovisuel nord parisien lors de la phase d'élaboration du dossier de candidature du pôle IMVN/Cap Digital, initiative qui est parvenue à réunir les PME mentionnées autour de leur intérêt commun à coopérer pour être davantage réactifs ensemble à la demande internationale (en particulier pour les grands films à effets spéciaux américains). Baptisé « initiative pour une industrie ouverte » ce projet avait ainsi pour objectif de développer une plateforme et des outils permettant la dématérialisation (numérisation) de la création, du partage et de l'échange de contenus audiovisuels entre les différents acteurs de la filière de l'audiovisuel et du cinéma.

certains cas les projets collaboratifs ont donné lieu à la création de sociétés communes entre partenaires (HD3D, Play All⁸⁰), donnant dès lors aux autres projets l'apparence d'être davantage de simples supports de financement permettant aux différents partenaires de conduire séparément leurs propres recherches⁸¹. Enfin, tandis que certains projets sont régulièrement présentés comme des *success stories* (en particulier HD3D⁸² et Terra

⁷⁸ Le projet Play all a été initié par Capital Games, avec l'appui de la Région Ile-de-France et de la Ville de Paris, lors de la préparation du dossier de candidature du pôle IMVN/Cap Digital. Selon un de ses partenaires, ce projet était à l'origine une coquille vide, basée sur l'idée de créer de façon coopérative une plateforme nationale pour le développement de moteurs de jeu vidéo permettant à un tissu de créateurs de développer les jeux du futur. Il a néanmoins abouti à l'initiative inédite de quatre PME (Darkworks, Kylotonn, White Birds Production et Wizarbox) de créer une *joint venture*, en réunissant sur un même site parisien la majorité de leurs équipes de R&D (soit une trentaine de personnes), dans l'idée de réduire les coûts de développement et de livrer le plus rapidement possible les éditeurs de jeux sur tous les supports souhaités.

⁷⁹ Le projet Terra Numerica a été initialement monté sous le nom de Terra Data par trois grandes entreprises (Thalès, France Telecom et EADS) lors de la préparation du dossier de candidature du pôle IMVN/Cap Digital, afin de développer les technologies nécessaires à l'acquisition, la production, la visualisation et l'exploitation des représentations 3D des territoires urbains de grandes dimensions et en grande résolution, en travaillant spécifiquement à l'élaboration d'une maquette 3D urbaine de la ville de Paris. Mais après le retrait d'EADS et de France Telecom, Thalès et plus précisément sa filiale Thales Training Simulation spécialisée dans la construction de simulateurs, s'est trouvé dans l'obligation de prendre seul en charge le pilotage du projet. Le directeur de Thalès Training Simulation, Pascal Peyronnet, a alors constitué avec l'aide de l'équipe de Cap Digital un noyau dur inédit de partenaires, constitué de Thalès (pour la modélisation 3D et la visualisation), de la PME Star-Apic (pour la gestion des données cartographiques), et de l'IGN (pour la fourniture de données). D'autres PME ont été associées, auxquelles « Thales Université » a proposé des formations en ingénierie système.

⁸⁰ Respectivement les sociétés HD3D SAS, chargée de commercialiser la suite logicielle élaborée dans le cadre du projet HD3D IIO, et Play All Management, nom donné à la *joint venture* chargée de commercialiser la solution middleware développée dans le cadre du projet Play All.

⁸¹ C'est notamment le cas du projet Infom@gic qui, comme tous les projets FCE/FUI, s'organisait en sous-projets ayant chacun leurs propres objectifs et leurs propres acteurs. Dans le cas d'Infom@gic, cette structure en îlot recouvrait une spécialisation de la recherche en *data mining* par types de données (textes, images, vidéos, sons...). Ainsi, bien que coordonné par une grande entreprise (Thalès), ce projet procède d'une démarche peu intégrée, d'autant plus prégnante en raison du nombre important de partenaires. Infom@gic a d'ailleurs été davantage présentée par IMVN/Cap Digital comme une « boîte à outils » que comme une plateforme technologique.

⁸² En raison du caractère de nouveauté de la collaboration engagée, mais aussi du choix jugé *a posteriori* pertinent d'avoir dans un premier temps axé cette collaboration sur des enjeux managériaux, en se donnant pour objectif de développer une suite logicielle web de gestion de production. Compte tenu du caractère prometteur de la démarche, les partenaires ont monté un deuxième projet collaboratif de R&D nommé HD3D 2 (également labélisé par Cap Digital et financé par le FUI). La suite logicielle développée est commercialisée depuis 2011 par HD3D SAS sous le nom d'Artforge.

Numerica⁸³) d'autres ont été vécus comme des échecs (Digital Life Lab⁸⁴, voire Play All⁸⁵).

En labélisant de tels projets structurants, un pôle de compétitivité comme Cap Digital participe à la formation de réseaux professionnels entre acteurs qui n'en continuent pas moins d'agir chacun dans son propre intérêt. Il convient néanmoins de préciser que si la notion de « projet collaboratif » a tendance à faire penser que ces projets s'effectuent selon une logique horizontale, ils ne sont pas pour autant dénués de verticalité, au sens où ils reproduisent les asymétries existant entre les différents partenaires.

Cela se manifeste tout d'abord dans la conduite même des projets de R&D, laquelle accorde souvent un rôle pivot aux « grands acteurs », qu'ils soient industriels (en particulier les grandes entreprises, comme Thalès ou Editis, exerçant un rôle de coordination dans trois des cinq projets évoqués) ou académiques (notamment le LIP 6 de Paris 6, très impliqué dans les mêmes projets).

Mais le caractère hiérarchisant des activités d'un pôle de compétitivité tel que Cap Digital s'exerce aussi dans le cadre du processus de labélisation des projets R&D qu'il a vocation à gérer. Pour des raisons de crédibilité vis-à-vis des financeurs des projets (État, collectivités locales voire financeurs privées), les pôles de compétitivité sont tenus d'organiser le processus de labélisation en intercalant entre le niveau « politique » du pôle (le conseil d'administration et le bureau exécutif, chargés de représenter l'ensemble des acteurs

⁸³ Terra numerica a initié une famille de projets aujourd'hui dénommée « Terra X » : aux dimensions terrestre et aérienne de Terra Numerica ont été ajoutées des éléments relatifs à l'environnement sonore, à la pollution du trafic et à la croissance de la végétation dans le projet Terra Magna, puis le projet Terra Dynamica a eu pour objectif d'intégrer le trafic des piétons et des véhicules pour développer des fonctionnalités exploitables par les collectivités locales dans les domaines de l'aménagement, des transports et de la sécurité urbaine. Un quatrième projet nommé Terra Mobilita a encore poursuivi cette démarche pour prendre en compte les nouvelles normes européennes en termes de mobilité et permettre ainsi à la Ville de Paris et à d'autres collectivités de redéfinir leurs plans de mobilité.

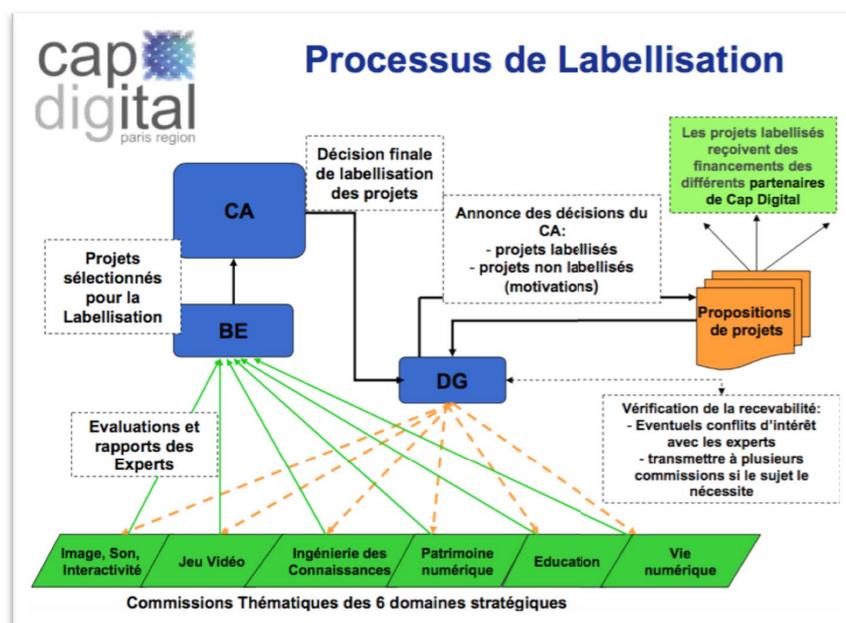
⁸⁴ Voir note *supra*.

⁸⁵ Dans la mesure où la dimension collective du projet s'est rapidement essoufflée et que la logique intégrative a abouti à la prise de contrôle de la société Play All Management par une des PME partenaires (Darkworks). Il n'en reste pas moins que le *middleware* développé dans le cadre du projet Play All a été finalisé et que certaines sociétés externes à la *joint venture* l'ont utilisé. D'ailleurs Play All a été suivi d'une série d'autres projets collaboratifs de R&D labélisés par Cap Digital et financés, réunissant les mêmes partenaires et financés par le FUI (Play Online et Play Serious notamment)...cela n'ayant pas évité la mise en liquidation de trois des quatre PME leaders de la *joint venture* (Dreamworks et White Birds Productions en 2011, Wizarbox en 2013).

du pôle et de porter sa stratégie) et son niveau « opérationnel » (l'équipe de permanents chargée d'effectuer l'ensemble des actions du pôle, et notamment l'aide au montage et au suivi des projets de R&D) un niveau « expert », chargé d'évaluer les projets de R&D candidats aux aides publiques (FUI, ANR, Oséo, Fonds européens...).

Schématisation du processus de labélisation de projets de R&D par Cap Digital

(source : Cap Digital)



L'activité de labélisation des projets de R&D suppose ainsi la désignation de personnes « expertes » dans les domaines de spécialisation technologique du pôle⁸⁶. Si ces experts ont

⁸⁶ Dans le cas de Cap Digital, il y avait initialement autant de groupes d'experts que de thématiques clefs (Image & son, Jeu vidéo, Patrimoine numérique, Éducation numérique, Vie numérique et Ingénierie des connaissances), mais une fois adoptée la procédure ordinaire de labélisation (à partir de 2007), ils ont été réorganisés en trois « commissions thématiques » regroupant chacune une quinzaine d' « experts » (commission « Contenus », commission « Services », commission « Connaissances »). Deux règles principales régissent la composition de ces groupes d'experts : le recrutement des experts doit se faire par les pairs et chaque groupe doit être composé d'experts venant pour moitié du monde de l'entreprise et pour moitié du monde académique. La composition des groupes d'experts s'appuie ainsi sur l'une des deux variables de la proximité organisée (Torre), à savoir la logique de similitude : « deux individus sont dits proches parce qu'ils « se ressemblent », i.e. partagent un même système de représentations, ce qui facilite leur capacité à interagir. Ainsi deux chercheurs faisant partie d'une même communauté scientifique pourront facilement coopérer car ils partagent non seulement le même langage, mais aussi le même système d'interprétation des textes, des résultats... ». Néanmoins cette logique de similitude ne se réduit pas dans le cas des groupes d'experts des pôles de compétitivité à une conception classique, correspondant à ce que Terry Shinn nomme le « régime disciplinaire », mais plutôt à ce qu'il nomme le « régime transitaire » dans la mesure où les

essentiellement vocation à jouer un rôle intermédiaire dans le fonctionnement du pôle (ils évaluent les projets, mais c'est le pôle de compétitivité, réuni en CA, qui les labélise), les pôles de compétitivité n'en instituent pas moins des relations asymétriques entre « experts » et « expertisés ».

Or les groupes d'experts sont eux aussi des lieux d'implication constante des grands acteurs industriels ou académiques : sur les trois commissions thématiques de Cap Digital, deux ont été presque toujours présidées depuis leur création par les mêmes institutions (l'Institut Telecom⁸⁷ pour la commission Services, l'entreprise Mikros Image⁸⁸ pour la commission Contenus) tandis que le fonctionnement de la troisième (la commission Connaissance) mobilise depuis sa création Thalès⁸⁹ et le LIP 6 de Paris 6⁹⁰. Plus que d'autres, ces institutions (voire certains de leurs membres) occupent à ce titre une fonction stratégique dans la structuration de réseaux professionnels pour l'innovation à l'échelle métropolitaine.

Ce constat amène à interroger la nature de l'activité d'un pôle de compétitivité tel que Cap Digital : dans la mesure où il rejoue sur une nouvelle scène les asymétries existant par ailleurs entre ses partenaires, ne favorise-t-il pas davantage la production de biens de club (partagés par les acteurs industriels ou académiques les mieux positionnés) que la production de biens collectifs (bénéficiant plus largement à l'ensemble des acteurs du territoire concernés par les domaines ciblés par le pôle) ?

évaluations qu'ils formulent ne se fondent pas uniquement sur des critères d'ordre disciplinaire, mais aussi économique.

⁸⁷ En la personne de Valérie Beaudouin (chercheuse en sciences sociales à Telecom ParisTech) de 2007 à 2010 puis de Christiane Ballagué (titulaire de la Chaire Réseaux sociaux à Telecom Ecole de Management, par ailleurs vice-présidente du Conseil national du numérique) depuis 2011.

⁸⁸ En la personne de Jean Gaillard (qui représentait par ailleurs la FICAM, en tant que membre fondateur, au CA et au BE de Cap Digital) de 2007 puis de Benoît Maujean (responsable de la R&D chez Mikros Image) de 2010 à 2015.

⁸⁹ La présidence de la commission Connaissance a été assurée de 2007 à mi-2008 par Jean-François Marcotorchino (cf note *infra*), qui a ensuite cédé sa place jusqu'à fin 2011 à Catherine Gouffas (responsable d'un laboratoire d'analyse de l'information à Thales Communications & Security).

⁹⁰ En la personne de Bernadette Bouchon-Meunier (directrice de recherche au CNRS et responsable du département Données et apprentissage artificiel du LIP 6), vice-présidente de la commission thématique Connaissance de Cap Digital depuis sa création.

Les positions de coordinateurs de projets structurants et de responsables de commissions thématiques qu'institutionnalisent les pôles de compétitivité fournissent aux acteurs qui s'y impliquent un poste d'observation privilégié pour identifier les « briques technologiques » en cours de formation dans les domaines scientifiques et économiques qui les intéressent plus ou moins directement, pour connaître le panorama local des partenaires potentiels dans ces différents domaines, pour faire connaissance ou actualiser leurs informations concernant les personnes détenant ces compétences, ainsi que pour suivre l'évolution et garantir leur accès aux dispositifs d'aide publique (plus ou moins directement liés à la politique des pôles de compétitivité).

Tout cela invite à considérer qu'un pôle de compétitivité comme Cap Digital, qui intervient dans un territoire aux ressources aussi riches, denses et évolutives que la région parisienne, génère des biens de club avant tout utiles aux grands acteurs qui y participent.

Mais ce point de vue nécessite d'être nuancé au regard d'autres aspects du fonctionnement de l'activité de Cap Digital, qui lui confèrent un rôle plus ouvert.

Cela apparaît en premier lieu dans le fait que la procédure de labélisation des projets de R&D ne se résume pas en une décision définitive des experts de sanctionner positivement ou négativement les dossiers présentés : l'évaluation d'un projet fait l'objet d'un travail conjoint de la part des experts reconnus par le pôle et des candidats à la labélisation, pour construire un dossier correspondant le plus possible, dans son contenu comme dans sa présentation, aux « standards » relatifs à la qualité d'un « état de l'art » sur un problème technologique donné, à l'identification de ses « verrous technologiques », à l'association des « bons partenaires » pour les « débloquer », dans le but de ne donner le label « Cap Digital » qu'aux dossiers ayant le plus de chances de convaincre les experts des différents organismes de financements (ministères, ANVAR-Oséo, ANR...).

Ainsi, l'activité de labélisation qu'effectue un pôle de compétitivité comme Cap Digital relève d'une pratique pédagogique de l'expertise par laquelle se déploie, à l'échelle de la métropole parisienne, des réseaux d'interconnaissance et d'échanges professionnels très ouverts et mutuellement bénéfiques entre acteurs académiques et acteurs industriels partageant des compétences technologiques similaires. Cap Digital est donc également

producteur de biens collectifs locaux en ce que son action contribue à structurer des réseaux professionnels plus larges que les seuls groupes de partenaires associés dans le cadre des projets de R&D qu'il labélise. Ce processus de structuration de réseaux professionnels pour l'innovation s'appuie en outre sur une intense activité de communication portée par l'équipe de Cap Digital⁹¹.

Les pôles de compétitivité ont reçu dès leur création parmi leurs missions de faire connaître, à l'intérieur et à l'extérieur de leurs territoires, le potentiel productif qu'ils représentent dans leurs domaines de spécialisation économique. Cap Digital présente le cas de figure d'un pôle de compétitivité où la pratique de communication a été rapidement conçue comme une composante essentielle de la dynamique de réseau qu'il a vocation à porter, tant auprès des adhérents du pôle que, plus largement, pour l'ensemble des acteurs franciliens de l'économie numérique. Afin d'animer cet écosystème d'acteurs franciliens, Cap Digital s'est doté d'une large palette d'outils et de supports de communication (site internet, newsletter, comptes Facebook, Twitter ou Dailymotion, ...) et organise de nombreux événements (plus de cent depuis la création du pôle, qu'ils soient ouverts et gratuits au public⁹², ouverts mais payants pour les non adhérents⁹³ ou réservés aux adhérents⁹⁴).

À la différence des échanges se produisant dans le cadre des projets de R&D ou du processus de labélisation, ces événements servent moins de support pour le partage de « bonnes pratiques » entre experts, que de mise en scène de *success stories* (où la promotion, voire l'autopromotion, affleure), mais ils n'en contribuent pas moins à structurer les mêmes réseaux professionnels en fournissant à leurs membres des références communes, voire une mythologie partagée.

⁹¹ On peut ainsi relever qu'aujourd'hui, sur une équipe de 30 salariés, Cap Digital compte 8 personnes dont les missions sont liées à la gestion de la communication ou à l'événementiel du pôle.

⁹² Tels que les « Rencontres Cap Digital » qui ont lieu deux fois par an depuis la création du pôle en 2005 dans le but d'informer un public le plus large possible sur les actions du pôle et pour favoriser les mises en relation et collaborations entre adhérents, ainsi que, depuis 2015 et l'installation des bureaux de Cap Digital dans de nouveaux locaux, les « Inspiring days », qui permettent à des membres du pôle d'y exposer l'un de leurs produits dans le cadre d'une journée consacrée à un thème particulier.

⁹³ Tels que les « Innovation Days » durant lesquels des membres du pôle peuvent effectuer des démonstrations de services ou de produits innovants auprès d'un public de « décideurs ».

⁹⁴ Tels que les réunions d'information R&D ou les ateliers ou sessions de réflexion.

Outre ces activités classiques de *networking*, Cap Digital a rapidement porté un projet plus original et plus ambitieux : celui de sortir du cadre des seuls réseaux professionnels pour créer une fête populaire autour numérique⁹⁵. Ce projet s'est concrétisé depuis 2009 avec l'organisation du Festival « Futur en Seine », qui consiste à exposer en différents lieux d'Ile-de-France⁹⁶ des prototypes, technologies et services numériques soutenus et sélectionnés par le biais d'appels à projets spécifiques (donnant notamment accès à un soutien financier du Conseil régional).

L'objectif affiché de cet événement est double : il s'agit de rendre visible le « futur proche » (ou les futurs proches possibles) en cours d'invention en Ile-de-France dans le champ de l'innovation numérique, ainsi que de servir de vitrine nationale et internationale pour les activités des entreprises et laboratoires franciliens auprès des nombreux visiteurs attirés par l'événement⁹⁷. Futur en Seine est à cet égard complémentaire des autres activités de communication externe plus classiques menées par le pôle, comme par exemple la participation d'entreprises adhérentes sous un pavillon commun « Cap Digital » aux grands salons internationaux de leurs secteurs d'activité⁹⁸.

La capacité de Cap Digital à « revendiquer avec succès » un rôle de pôle de compétitivité, non seulement national, mais bien « à vocation mondiale », ne se mesure pas seulement dans la cohérence de son action pour structurer des réseaux professionnels multi-niveaux : il l'est aussi par l'intérêt qu'il parvient régulièrement à susciter auprès de personnalités politiques locales et nationales de premier plan : cela a été le cas de François Fillon en février 2008, alors Premier Ministre, venu réaffirmer l'appui du gouvernement à la politique de soutien à l'innovation à l'occasion de « Rencontres Cap Digital » ; de Nathalie Kosciuzko-Morizet en janvier 2009 lorsqu'elle était Secrétaire d'État chargée de la

⁹⁵ Notons toutefois que ce projet n'est pas sans rappeler dans son intention le projet porté par le Conseil général de Seine-Saint-Denis, au tournant des années 2000, d'organiser un festival international sur le thème des industries de l'image, du son et du multimédia.

⁹⁶ Tels que le CNAM, la Cantine (Silicon Sentier), le 104 ou la Gaité lyrique à Paris, ainsi que Le Cube à Issy-les-Moulineaux, la Maison populaire à Montreuil ou encore le Centre des arts à Enghien-les-Bains.

⁹⁷ Cap Digital revendique 78 000 visiteurs pour l'édition 2014 de Futur en Seine.

⁹⁸ Tels que le SIGGRAPH, principal salon professionnel du secteur de l'image numérique ayant lieu tous les ans aux États-Unis, le BETT Show, considéré comme le plus important salon professionnel de l'éducation numérique ayant lieu tous les ans à Londres, ou encore le MIDEM, grand salon professionnel de l'industrie de la musique ayant lieu tous les ans à Cannes.

prospective et de l'économie numérique ; de Bertrand Delanoë lors de la première édition de Futur en Seine en 2009, puis, à l'occasion d'éditions ultérieures de Futur en Seine ; Martine Aubry en 2011, lorsqu'elle était Première secrétaire du Parti socialiste et candidate à la primaire socialiste ; ou encore Jean-Marc Ayrault et Fleur Pellerin en 2013, alors respectivement Premier ministre et Ministre déléguée aux PME, à l'innovation et à l'économie numérique ⁹⁹.

L'inscription de Cap Digital dans une logique de production de biens collectifs locaux se manifeste aussi dans la stratégie d'élargissement et de diversification de ses actions, dans sa volonté de mettre à profit les compétences d'expertise réunies autour du pôle pour soutenir les entreprises non seulement dans la préparation de projets collaboratifs mais aussi, paradoxalement, dans le développement de leurs propres projets.

En effet, consciente dès la création du pôle que son tissu d'entreprises est majoritairement constitué de PME et même de TPE, l'équipe de direction du pôle a souhaité que l'activité d'évaluation des projets de R&D ne se cantonne pas aux seuls projets candidats au FCE/FUI ou à l'ANR, dont les aides financières se destinent aux seuls projets collaboratifs publics-privés, mais aussi auprès d'autres guichets qui financent des projets de R&D monopartenaires (portés par une seule entreprise)¹⁰⁰. Ces financements ont vocation à aider les PME ou TPE à se constituer leurs propres actifs, indispensables pour pouvoir éventuellement se projeter dans un second temps dans des projets collaboratifs¹⁰¹.

⁹⁹ Notons à ce titre qu'une des ambitions affichées par l'actuel président de Cap Digital, Stéphane Distinguin, est de faire de Futur en Seine un événement politique au même titre que le Salon de l'agriculture !

¹⁰⁰ Cap Digital a ainsi établi dès la mise en place de sa procédure de labélisation une convention avec le RIAM, qui permet aux entreprises d'obtenir des subventions ou avances remboursables au fil de l'eau sur des projets de R&D dans les secteurs de l'image et du multimédia. Par la suite, suivant l'évolution de l'offre des financeurs publics, Cap Digital a élargi la palette des guichets vers lesquelles il oriente ses adhérents : qu'il s'agisse de subventions que le Conseil régional accorde par le biais de son appel à projets annuel PM'Up sur la base d'un projet de développement global d'entreprises, ou qu'il s'agisse de subventions ou avances remboursables qu'Oséo accorde en partenariat avec le Conseil régional d'Ile-de-France au fil de l'eau, par le biais de leur Aide à la maturation de projets (AIMA).

¹⁰¹ On considère en effet généralement que la plupart des PME n'ont soit pas les ressources nécessaires (en termes de compétences, de temps, d'argent) soit pas la volonté (par manque d'expérience et/ou de confiance vis-à-vis de partenaires potentiels – et en particulier les grandes entreprises) pour s'engager dans des projets collaboratifs et en particulier dans les grands projets de type FUI.

Cette démarche, consistant à proposer des services davantage adaptés aux enjeux de développement individuel des entreprises, s'est amplifiée entre 2008 et 2013, durant la deuxième phase de la politique des pôles de compétitivité.

Tout d'abord, répondant à une sollicitation de la Région Ile-de-France et obtenant après coup une aide financière exceptionnelle de l'État¹⁰², Cap Digital a lancé un projet nommé « plateforme THD » qui permettait au pôle de réaliser une double ambition initiale : celle d'incarner sa thématique « vie numérique » dans un projet spécifique d'envergure, et celle de disposer en son nom d'une plateforme technologique ouverte à ses adhérents¹⁰³. Mettant à disposition des fournisseurs de contenus et de services (vidéo à la demande, jeux vidéo en ligne, télémédecine, visioconférences...) un ensemble d'équipements et de ressources¹⁰⁴ leur permettant de réaliser le prototypage et le test de leurs produits, l'objectif du projet de plateforme THD était de permettre aux entreprises qui le souhaitaient de mieux comprendre et mieux anticiper l'impact du déploiement de la fibre optique, Cap Digital parvenait ainsi à étendre sa gamme d'intervention à des actions plus près du marché que les projets de R&D

¹⁰² A la faveur de la visite de François Fillon à Cap Digital en février 2008 et anticipant en cela l'annonce gouvernementale de l'ouverture de l'appel FUI aux projets de plateformes technologiques, le Premier ministre a annoncé le financement exceptionnel de la plateforme THD par le FUI sur la période 2008-2011.

¹⁰³ Cap Digital était en effet directement chargé de la coordination du projet. Il a néanmoins sollicité pour l'occasion la prestation du cabinet Tecdev qui était déjà intervenu pour le compte du Conseil général de la Seine-Saint-Denis dans la création du pôle de compétitivité puis auprès de Cap Digital pour réaliser l'étude de faisabilité du projet plateforme THD financé par la Région. Dans la phase opérationnelle du projet, TecDev était chargé tant de missions administratives (telles que l'organisation et l'animation des comités de pilotage que la gestion des appels à projets pour sélectionner les entreprises) que de missions techniques (telles que la réalisation d'un guide méthodologique concernant l'utilisation de la plateforme).

¹⁰⁴ Les équipements mis à disposition étaient en l'occurrence un plateau technique expérimental (banc d'essai) hébergé à l'Université Paris 13 (campus de Villetaneuse) et un plateau technique opérationnel (datacenter) hébergé sur le site de la société Advalem (spécialiste dans la gestion de flux audiovisuels par fibre et par satellite) en Seine-Saint-Denis. Des ressources scientifiques et d'expertises étaient également réunies (avec le partenariat de l'Université Paris 13, l'Institut Telecom, Orange Lab, Baerstech, l'IRI du Centre Pompidou...), pour accompagner les expérimentations portées par les entreprises, mais aussi fournir des études de veille sur les stratégies des industriels impliqués et sur les usages numériques émergents (en particulier dans le champ culturel).

précompétitifs¹⁰⁵.

Ensuite, s'ajustant en cela encore davantage à la volonté gouvernementale de faire des pôles de compétitivité des instruments d'aides aux PME, Cap Digital a inscrit dans son nouveau plan stratégique l'objectif de se constituer en « tierce partie de confiance entre les entrepreneurs et les investisseurs ». Cet objectif s'est traduit en septembre 2010, au niveau de la gouvernance du pôle, dans la création d'un collège d'investisseurs au sein de son conseil d'administration, et, sur un plan plus opérationnel, dans la constitution progressive d'une gamme variée de services destinés à aider les PME et les start-ups dans les phases en aval de la R&D, pour le développement de leurs produits et services innovants¹⁰⁶.

Cap Digital a ainsi commencé à proposer à ses adhérents en 2010, en partenariat avec France Angels¹⁰⁷ et l'AFIC¹⁰⁸, des actions spécifiques pour aider des entrepreneurs présélectionnés par le pôle à préparer une levée de fonds¹⁰⁹, et au terme desquels Cap Digital peut décerner un label « Entreprise innovante de pôle » valorisable par l'entreprise auprès de ses investisseurs potentiels¹¹⁰. Le pôle a également commencé à proposer au même moment

¹⁰⁵ Le projet de plateforme THD a toutefois rencontré d'importantes difficultés, à commencer par le fait que le déploiement de la fibre optique en Ile-de-France a été beaucoup plus lent que prévu au moment du lancement du projet. Ce retard explique au moins en partie que les PME se soient moins portés candidats que prévu à tester leurs produits sur la plateforme. Suite à ce demi-échec, et alors que la période 2008-2011 avait initialement été conçue comme une phase de préfiguration pour la plateforme THD, le projet n'a pas connu de prolongements directs.

¹⁰⁶ Notons que le développement de cette nouvelle gamme de services a été en partie financé en application du « Plan filière régionale » signé par l'Etat et la Région avec Cap Digital pour la période 2008-2011, en tant qu'organisme responsable de l'animation de la filière régionale « services et contenus numériques ».

¹⁰⁷ France Angels est l'association française des investisseurs individuels intervenant dans la phase d'amorçage des entreprises, laquelle est considérée comme la plus risquée. France Angels regroupe près de 4500 business angels regroupés en 78 réseaux (58 régionaux, 18 nationaux, et deux à l'étranger).

¹⁰⁸ L'Association française des investisseurs pour la croissance est l'association française des professionnels du capital-investissement, qui regroupe près de 300 structures qui ont vocation à entrer dans le capital de sociétés en recherche de fonds propres (sociétés de capital-risque, fonds communs de placement à risque ou de placement dans l'innovation, fonds de fonds...).

¹⁰⁹ Il s'agit des dispositifs nommés « Digital Diag » et « Digital Invest » : le premier consiste à réunir un jury d'experts pluriprofessionnels (venture capital, marketing, business development, finance, propriété intellectuelle, ressources humaines...) chargés de formuler un diagnostic critique du business plan élaboré par l'entrepreneur, le second consiste à cofinancer le coaching individualisé d'entreprises réalisé par un cabinet de conseil présélectionné par Cap Digital.

¹¹⁰ Sur 25 PME ou start-up conseillées par an dans le cadre des dispositifs « Digital Diag » et « Digital Invest », entre 10 et 12 reçoivent le label EIP.

d'autres actions moins approfondies mais plus ouvertes pour permettre aux entrepreneurs de s'entraîner à la conduite d'entretiens avec des investisseurs¹¹¹.

Depuis 2014 et le début de la nouvelle phase de la politique des pôles de compétitivité¹¹², les actions conduites par Cap Digital ont connu une nouvelle inflexion. La volonté gouvernementale que les pôles interviennent dorénavant davantage pour améliorer « l'efficacité du passage de la R&D collaborative à la mise sur le marché » a en premier lieu conduit Cap Digital à renouveler sa réflexion stratégique, tant sur le contenu que sur la forme : plutôt que de définir un plan stratégique conçu sur plusieurs années par les instances de gouvernance du pôle, le choix de la nouvelle direction a été d'élaborer annuellement un « cahier des tendances » portant sur 8 « marchés cibles » en s'appuyant sur la consultation des adhérents¹¹³.

D'un point de vue plus opérationnel, la troisième phase de la politique des pôles a été interprétée par Cap Digital comme l'opportunité de centrer son action, après une première phase centrée sur l'appui à la R&D et une deuxième centrée sur le développement de services aux PME, sur le renforcement des liens entretenus par les grandes entreprises avec l'écosystème d'innovation francilien.

L'équipe de Cap Digital avait déjà amorcé cette évolution en 2013 en lançant une campagne de prospection de nouvelles adhésions de grandes entreprises, passant ainsi de 23 à 34 grandes entreprises adhérentes membres du pôle¹¹⁴. Et, en conséquence, le pôle de compétitivité s'est mis à proposer des services personnalisés spécifiques voire personnalisés

¹¹¹ Il s'agit ici des actions dénommées « Cap Pitch » et « VC Camp », également cofinancées par le Plan filière régional.

¹¹² Dans le contexte d'une nouvelle reconfiguration institutionnelle des aides publiques aux entreprises, avec en particulier la création de la BPI (Banque publique d'investissement) par fusion d'Oséo, de la CDC Entreprises et du Fonds stratégique d'investissement.

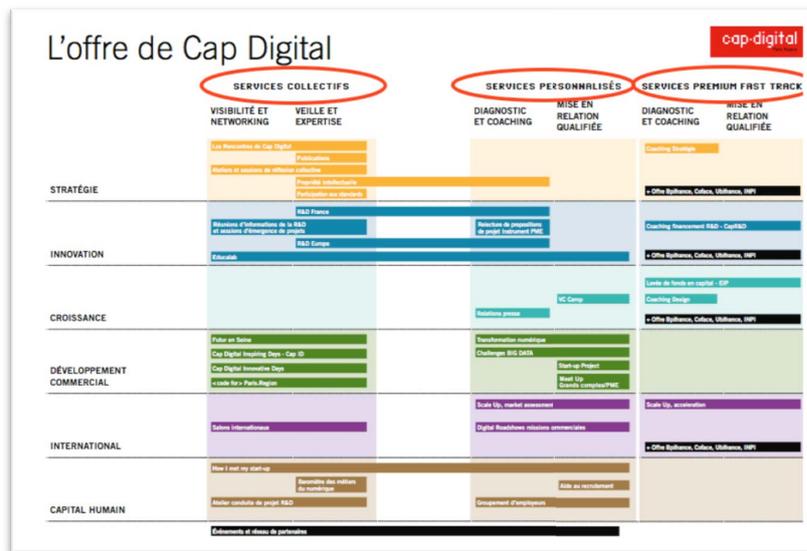
¹¹³ Les huit « marchés cibles retenus » sont : 1) commerce, 2) communication et publicité, 3) éducation et formation, 4) entreprise et Etat, 5) maison, ville, transport, 6) médias et services de télécommunication, 7) santé, 8) tourisme.

¹¹⁴ Ont notamment adhéré dès 2013 neuf nouvelles grandes entreprises dont certaines sont positionnées sur des secteurs d'activité assez éloignés des thématiques initiales de Cap Digital (L'Oréal, Suez Environnement, Sanofi, Voyages-sncf.com, Aéroports de Paris, SGLI...)

pour les grandes entreprises, tant en ce qui concerne leurs problématiques internes¹¹⁵ que sur la problématique de leurs relations avec les PME et start-ups¹¹⁶. Par ailleurs, transversalement à l'organisation de ses actions qui s'est progressivement défini par catégories de bénéficiaires (PME-TPE et laboratoires universitaires / PME innovantes de type start-up / Grandes entreprises ou ETI), Cap Digital a récemment adopté une présentation panoramique de ces services en reposant sur trois catégories : les « services collectifs », les « services personnalisés » et les « services *premium* » :

Les trois grandes catégories de services de Cap Digital

(source : Cap Digital)



- les services personnalisés et *premium* correspondent aux services personnalisés que Cap

¹¹⁵ Cas de l'action nommée « Transformation numérique », par laquelle Cap Digital propose aux grandes entreprises, ETI ou syndicats professionnels, de les accompagner dans leur démarche de changement managérial ou d'open innovation en définissant confidentiellement avec eux un programme d'actions adapté (sessions de réflexion et/ou mise en contact avec des personnes ou structures partenaires de Cap Digital compétentes dans les domaines technologiques, juridiques, ressources humaines, design...)

¹¹⁶ Cap Digital propose diverses actions dans cette optique : de l'organisation de simples événements gratuits servant à mettre en contact de potentiels partenaires (« Meet up Grand comptes / PME »), à l'organisation de concours organisés pour et avec de grandes entreprises et ETI visant à sélectionner des PME et start-ups compétentes dans des domaines d'intérêt ciblés (l'exploitation de données numériques dans le cadre de l'action « Challenges Big Data »).

Digital réalise moyennant ou non paiement et qu'il réserve à des bénéficiaires présélectionnés, soit par lui-même (comme dans le cas des aides à la levée de fonds mentionnés précédemment), soit avec ses partenaires du programme national « *French Tech* »¹¹⁷ (cadre dans lequel Cap Digital a mis en place un accompagnement personnalisé d'entreprises à l'étranger).

- la catégorie des services collectifs renvoie quant à elle en premier lieu aux actions de base du pôle de compétitivité (sa gouvernance et sa réflexion stratégique, conçus comme levier de développement de l'écosystème de Cap Digital, ainsi que son activité d'expertise et de labélisation des projets de R&D). Mais elle renvoie également aux initiatives plus spécifiquement territoriales de Cap Digital par lesquelles ses acteurs cherchent à créer, à animer et à mettre en relation des équipements et lieux de rencontres ouverts, adaptés aux enjeux de l'innovation numérique dans la métropole parisienne.

Cette dimension territoriale a été inscrite dans la stratégie de Cap Digital dès l'élaboration du dossier de candidature du pôle IMVN, lequel comprenait un inventaire des lieux proposant en Ile-de-France des équipements spécialisés ou des espaces de rencontres et d'échanges destinés aux acteurs de l'innovation dans les contenus et les services numériques. Avaient ainsi été identifiées cinq plateformes technologiques¹¹⁸, quelques « équipements structurants » publics ou privés¹¹⁹, ainsi que les incubateurs ou pépinières d'entreprises à dominante TIC/multimédia que la Ville de Paris était en train de construire.

Une offre locale d'équipements et d'espaces liés aux thématiques d'IMVN/Cap Digital

¹¹⁷ Programme lancé en 2013 par le Ministère de délégué aux PME, à l'innovation et à l'économie numérique et associant notamment la DGE à la BPI ainsi qu'à Business France (ex-UbiFrance) afin de rendre davantage visible l'écosystème innovant français notamment en soutenant le développement international de start-ups.

¹¹⁸ La plateforme AST (Arts-Sciences-Technologies) de la MSH Paris Nord, le laboratoire fédératif CITU (Cybermédia, Interactions, Transdisciplinarité et Ubiquité) de Paris 1 et Paris 8, la plateforme Cinéma numérique de l'ENS Louis Lumière, la plate-forme technologique de l'UFR Arts et technologies de l'Université Marne-la-Vallée, la Maison internationale de l'illustration de Bobigny (projet alors porté par l'Université Paris 13, le CG de Seine-Saint-Denis et la commune de Bobigny).

¹¹⁹ Tels que la Cité de la Villette, notamment en raison de la création récente du laboratoire LUTIN (Laboratoire des usages et techniques d'information numérique) associant des équipes de Paris 6 et Paris 8 ainsi que des partenaires industriels, le projet de Cité du Cinéma qui était déjà porté par Luc Besson et la Communauté d'agglomération Plaine Commune, ou encore le Cube à Issy-les-Moulineaux.

préexistait donc à la création du pôle, mais celle-ci résultait d'initiatives disjointes, sans vision ni visibilité commune à l'échelle du territoire francilien.

L'objectif affiché par le pôle était alors double : il s'agissait de compléter l'offre existante par la création de nouvelles plates-formes technologiques et d'œuvrer à sa visibilité internationale par la mise en relation de ces structures, voire par la localisation des activités de recherche dans des « lieux d'excellence ».

Cette vocation du pôle figurait bien dans son contrat cadre 2006-2007, puisqu'il comportait un chapitre portant sur l'« insertion dans le territoire à moyen et long terme » consacré aux actions de Cap Digital en matière d'offre immobilière spécialisée pour les secteurs des contenus et services numériques.

Mais ces initiatives sont restées dans un premier temps modestes, en raison de la faible capacité d'action des pôles de compétitivité par rapport aux principaux acteurs de l'immobilier d'entreprises que sont notamment les collectivités locales. Cap Digital s'est alors essentiellement engagé à conduire un travail de réflexion consistant à identifier et à assurer une veille sur les opérations en phase de montage (afin de pouvoir en tenir informées les entreprises membres du pôle) et à mener un exercice de prospection pour imaginer les équipements à prévoir dans un horizon de dix ans (leur dimensionnement ainsi que leur maillage). Reconnu pour détenir ces compétences, Cap Digital a ainsi été sollicité dès ses premières années de fonctionnement par des collectivités locales pour participer à divers comités de pilotage ou groupes de réflexion sur les opérations qu'elles réalisaient¹²⁰.

La volonté de Cap Digital de participer à la structuration territoriale de l'innovation numérique a été réinscrite dans son contrat de performance 2008-2012, et a connu un nouveau type de réalisation avec le projet de plateforme THD, qui lui permettait ainsi de se positionner comme créateur de nouvelles plateformes technologiques. Mais cette avancée n'est restée que marginale en raison de l'aspect essentiellement technique, fonctionnel et peu symbolique de ce projet.

¹²⁰ Cap Digital a ainsi été sollicité par la Ville de Paris sur les projets d'incubateurs de la rue de l'Est ou du boulevard Mc Donald, et, à partir de 2008, par le Secrétariat d'Etat au Grand Paris et par Plaine Commune sur le projet de cluster de la création.

Cap Digital a en revanche porté en 2010-2011 un projet plus ambitieux en se portant candidat à l'un des appels à projets lancé dans le cadre du Grand emprunt par le Commissariat général à l'investissement pour créer et animer un Institut de recherche technologique (IRT) portant sur la « vie numérique ». La particularité du projet porté par Cap Digital était alors de bâtir un « IRT en réseau », mettant en relation des « lieux symboliques ». Il s'agissait en l'occurrence de deux types de lieux :

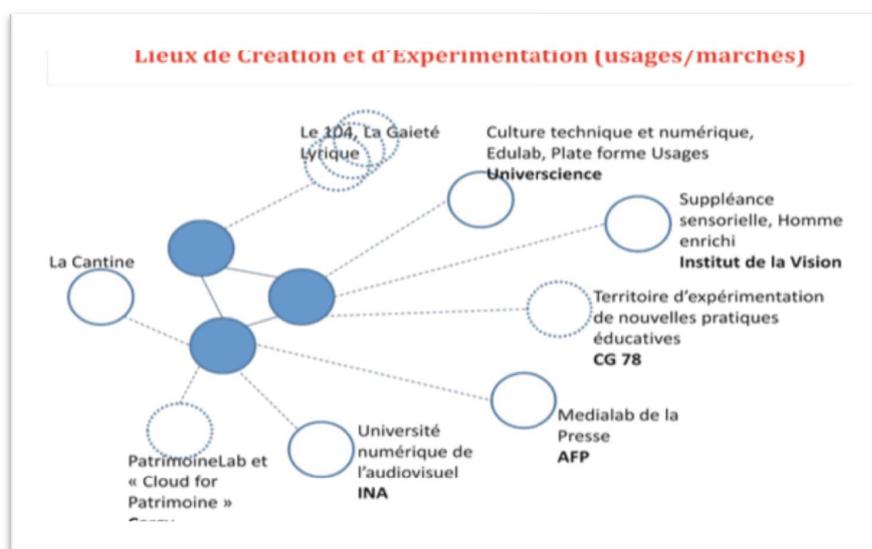
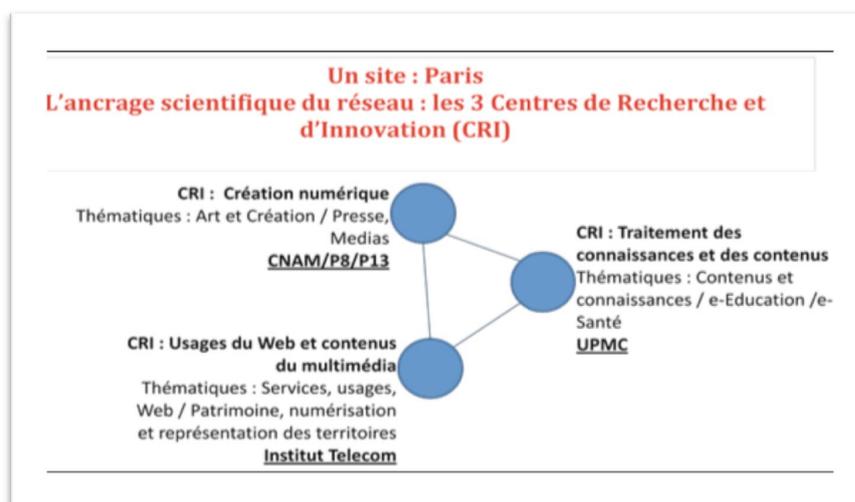
- des lieux représentatifs de l'ancrage du pôle auprès des universités et de leurs plateformes technologiques¹²¹,
- et des lieux représentatifs des « marchés adressés » par le pôle, qu'il s'agisse de structures partenaires faisant figure de plateformes d'expérimentation *in vivo* ou d'espaces de sensibilisation et de diffusion aux usagers¹²².

¹²¹ Dans le dossier de candidature, ces lieux étaient nommés « centres de recherche et d'innovation », et s'appuyaient sur un « trépied » formé par l'Institut Telecom (spécialisé dans les usages du web et les contenus multimédia), l'Université Paris 6 (spécialisée dans le traitement des connaissances) et la MSH Paris Nord (spécialisée dans la création numérique).

¹²² Ces lieux étaient quant à eux nommés « lieux de création et d'expérimentation » et regroupaient des lieux aussi variés que des établissements publics (l'INA, Universcience de la Cité des sciences et de l'industrie), une entreprise (l'AFP), des espaces de coworking (la Cantine de Silicon Sentier) et des lieux culturels (le 104, la Gaîté lyrique...).

Les deux types de lieux prévus dans le projet IRT Vie numérique : CRI et LCE

(source : Cap Digital)

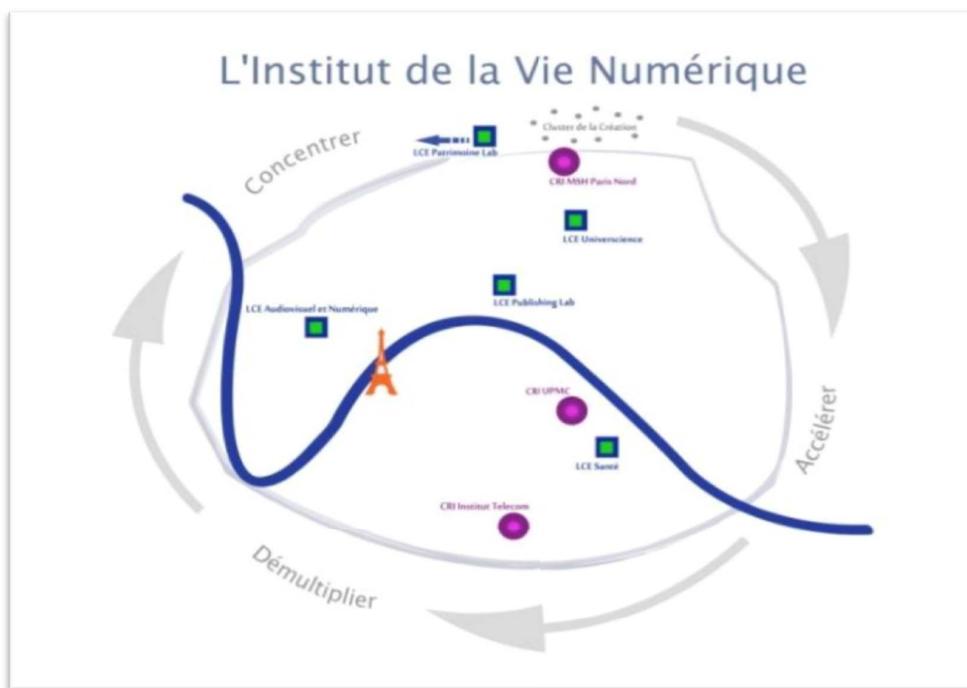


Avec son « IRT Vie numérique », Cap Digital tentait ainsi de se positionner comme acteur de la mise en réseau des acteurs de l'innovation par-delà la seule R&D, en renforçant son partenariat avec les acteurs de la formation que sont les universités, et en développant en aval les voies d'accès aux marchés. Il portait en outre symboliquement la perspective de développer durablement des coopérations entre acteurs de l'innovation numérique à l'échelle métropolitaine, en associant plus fortement les universités nord-parisiennes à la dynamique du

pôle.

Représentation dans l'espace du projet d'IRT Vie numérique

(source : Cap Digital)



Mais ce projet n'a pas été retenu par l'État, officiellement parce que les évaluateurs internationaux mobilisés pour évaluer les candidatures à l'appel à projets « IRT » n'ont pas été convaincus par sa portée internationale. On ne peut néanmoins écarter l'idée que ce projet de Cap Digital a surtout souffert de la concurrence du projet d'IRT numérique également porté sur le territoire francilien par le pôle de compétitivité Systematic et ses partenaires du Campus Paris-Saclay¹²³, lequel disposait d'atouts évidents en termes de notoriété et de prestige, et qui proposait en outre un projet plus intégré que le modèle d'IRT en réseau proposé par Cap Digital.

Malgré l'absence de soutien financier au titre du Grand emprunt et de ses

¹²³ Projet d'IRT nommé SystemX, qui a quant à lui été sélectionné par l'Etat parmi les huit dossiers retenus, et ce malgré quelques réticences exprimées à son égard.

Investissements d'avenir, Cap Digital n'a pas abandonné son projet d'IRT : il a immédiatement exprimé son intention de le réaliser par d'autres voies, et a fini par l'inscrire dans son contrat de performance 2013-2018, signé par ses financeurs, en lui donnant dorénavant comme nom celui de « Réseau de la vie numérique » (RVN). En conformité avec l'orientation de la troisième phase de la politique des pôles de compétitivité, Cap Digital a reformulé son projet en mettant l'accent sur sa dimension « marché » : plutôt que de prévoir l'articulation de deux types de lieux en valorisant notamment le rôle des universités, il adopte plus directement une « stratégie de plateformes » ou « plateaux » par filières différenciées de l'écosystème. L'équipe du pôle a en outre traduit ce projet en objectifs à court terme, en s'engageant à créer deux lieux directement rattachés au pôle¹²⁴ pour lesquels il assurerait en rôle d'animation et de mise en réseau avec d'autres « lieux partenaires » (en particulier les incubateurs de la Ville de Paris et les réseaux de capital-investissement). Pour ce faire, Cap Digital a prévu une « montée en régime » de ses services afin de participer à la gouvernance de ces plateformes, voire de les gérer directement, et d'y proposer de nouvelles actions de médiation portant sur l'*open innovation*¹²⁵.

Mais la réalisation du projet RVN s'est lui aussi rapidement trouvé confronté à des difficultés, liées à l'émergence d'initiatives indépendantes portées par d'autres acteurs du numérique sur la métropole parisienne. À commencer par celle d'une des structures membres de Cap Digital, Silicon Sentier, qui a obtenu à son détriment un important soutien financier de la Région¹²⁶. Initiative à laquelle s'est ajoutée celle menée par le PDG de la société Free, Xavier Niel, pour transformer, avec le soutien de la ville de Paris et de la Caisse de dépôts, la

¹²⁴ L'un dans le quartier de la Bastille (sur les problématiques du *Big data*, de l'éducation et de la santé), l'autre à Saint-Denis (sur les médias, le design et l'internet des objets).

¹²⁵ Cap Digital prévoit à ce titre de concevoir ces nouvelles plateformes ou plateaux comme des « market place » technologiques pour valoriser les « briques technologiques » issues des projets de R&D labélisés par le pôle, en y organisant notamment des « demo days » (journées de démonstrations de produits et services).

¹²⁶ Cap Digital et Silicon Sentier ont en effet élaboré deux propositions différentes au titre du programme lancé fin 2010 par le Conseil régional d'Ile-de-France pour soutenir un nombre limité de « grands lieux intégrés d'innovation » (GLII). Cap Digital pensait financer par ce biais la création du site Bastille de son projet RVN, tandis que l'association Silicon Sentier proposait de compléter les activités qu'elle menait déjà dans le 2^e arrondissement (mise à disposition d'espaces de coworking, organisation d'ateliers de réflexion et d'événements-rencontres avec des investisseurs) en gérant directement un nouvel accélérateur d'entreprises. Sur ces deux projets, seul celui de Silicon Sentier a été retenu. Il a vu le jour en 2013, avec la construction d'un nouveau bâtiment de 1500 m² dans le 2^e arrondissement, cofinancé par la Ville de Paris et la Région Ile-de-France. Le bâtiment a été baptisé Numa, nom qui désigne dorénavant l'association Silicon Sentier elle-même.

Halle Freyssinet en un gigantesque incubateur en mesure d'accueillir mille start-ups numériques¹²⁷. Dans ces conditions il semble peu probable - et peu justifié - que Cap Digital parvienne à donner naissance dans les années proches à un lieu symbolique de l'innovation numérique au cœur de la métropole parisienne¹²⁸. En ce qui concerne les espaces périphériques à Paris, le partenariat avec la MSH PN a en revanche permis à Cap Digital de commencer à concrétiser une des parties de son projet RVN. À la faveur de la construction du nouveau bâtiment de la MSH PN sur le site du futur Campus Condorcet, Cap Digital a en effet reçu la responsabilité de gérer un équipement qui y sera hébergé et dont les activités seront finalement centrées sur les problématiques de l'éducation numérique¹²⁹.

L'observation de Cap Digital sur ses presque dix ans d'existence permet de prendre la mesure de l'élargissement et de la diversification de ses actions autant que de l'affirmation continue d'une stratégie visant la structuration de l'écosystème numérique de la métropole parisienne. Si d'un côté l'activité de ce pôle de compétitivité lui a progressivement donné l'allure d'un prestataire de services dont la particularité réside dans l'ensemble varié que constituent ses publics (laboratoires publics, PME, entreprises, start-ups, ETI « locomotives », établissements publics et grandes entreprises), son équipe de direction n'en a pas moins maintenu jusque-là l'ambition de jouer un rôle d'acteur collectif porteur d'une réflexion prospective visant à lier développement territorial et transformation numérique.

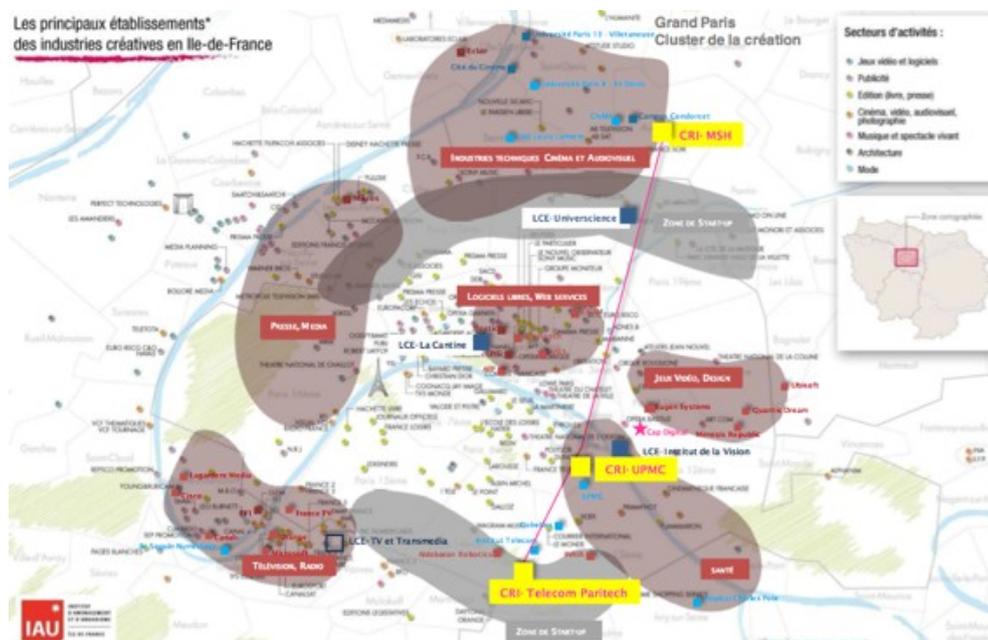
¹²⁷ Située dans le 13^e arrondissement de Paris, la Halle Freyssinet est un bâtiment de plus de 22000 m². Construit dans les années 1920 pour remplir des fonctions ferroviaires (fret de colis et de bagages), il a été exploité jusqu'en 2006 par la société Sernam, filiale de la SNCF jusqu'en 2002. Cette société a été mise en liquidation en 2006 laissant dès lors la Halle Freyssinet à l'abandon. Inscrite sur la liste des monuments historiques en 2012, Bertrand Delanoë en a alors demandé la désinscription afin de pouvoir l'acquérir en usant de son droit de préemption. Xavier Niel s'en est porté acquéreur avec le soutien de la Caisse des dépôts et consignations afin de la transformer en incubateur d'entreprises numériques.

¹²⁸ D'un autre point de vue on peut considérer que l'objectif de Cap Digital de rendre davantage visible à l'international le potentiel francilien dans l'innovation numérique notamment en s'appuyant sur de nouveaux lieux aux fonctions spécialisées dans ce domaine a été atteint (qu'il s'agisse du NUMA, structure partenaire de Cap Digital, ou l'incubateur de la Halle Freyssinet, avec lequel Cap Digital a initié des rapprochements dans le cadre de son programme Fast track).

¹²⁹ Cet équipement nommé Educalab a ouvert ses portes en octobre 2015. Cap Digital a pour mission d'y favoriser la médiation entre les différents acteurs de l'e-éducation et de l'éducation au numérique, par l'accompagnement de projets de recherche et d'innovation et par l'organisation d'événements, et assurant la mise à disposition de salles de cours numériques, un fablab, un espace de coworking et un espace réservé à la démonstration de projets.

La gestion d'une telle dynamique dans le temps rend compte d'une capacité à anticiper et à s'adapter à l'évolution des intentions, priorités et initiatives portées par ses partenaires (financeurs et structures membres) ou par des acteurs extérieurs (tels que des acteurs puissants en émergence). Sur le plan territorial, par-delà la dimension régionale de la politique des pôles de compétitivité, Cap Digital a avant tout contribué à affirmer la dynamique parisienne de développement économique par l'innovation numérique, par rapport à celle plus anciennement engagée sur le plateau de Saclay. Il est à ce titre révélateur que le projet d'IRT Vie numérique de Cap Digital ait été intégré (en jaune dans la carte ci-dessous) dans la représentation spatiale proposée par l'IAU Ile-de-France à l'occasion des débats sur les projets d'aménagement du Grand Paris soutenus par l'Etat, et en particulier le projet de *cluster* de la création.

Le projet d'IRT Vie numérique intégré dans les cartes de l'IAU Ile-de-France



La vocation multi-niveaux d'un pôle de compétitivité, et *a fortiori* d'un pôle « à vocation mondiale » tel que Cap Digital, le prédispose à jouer un rôle spécifique dans la construction de partenariats durables entre acteurs, au-delà du seul périmètre de Paris intra-

muros, et à contribuer en ce sens davantage à la visibilité et au développement des initiatives menées en proche banlieue qu'aux initiatives exclusivement parisiennes. En ce sens, Cap Digital apparaît bien comme un acteur du processus de métropolisation en Ile-de-France.

2) Lombardie : apports et limites du *Politecnico* de Milan dans la production de biens collectifs locaux et la dynamique métropolitaine

La production de biens collectifs locaux spécifiques à l'innovation numérique ne se réalise pas du tout de la même manière à Milan qu'à Paris : ici, elle ne fait pas l'objet d'un instrument d'action publique intégré tel qu'un pôle de compétitivité, puisque la responsabilité en revient principalement, et séparément, aux deux « autonomies fonctionnelles » que sont d'une part la CCI (auxquelles sont liées les associations professionnelles) et d'autre part les universités. Dans cette situation, le rôle des pouvoirs publics consiste à soutenir les initiatives propres à chacune des autonomies fonctionnelles tout en encourageant progressivement leur croisement.

La question est de savoir si les démarches partenariales encouragées par les pouvoirs publics se font dans une logique simplement institutionnelle (par des accords et des programmes associant CCI et universités), ou plus largement dans une logique territoriale (consistant à développer les interactions et les réseaux entre leurs publics de base, les entreprises et les entrepreneurs d'une part, les acteurs universitaires, qu'ils soient chercheurs ou étudiants d'autre part).

Le processus de structuration de l'écosystème d'innovation milanais dans le numérique ne peut donc pas s'observer, ni dans le temps, ni dans l'espace, à partir d'un seul et même acteur collectif pouvant être appréhendé comme foyer et catalyseur des dynamiques de réseaux s'inscrivant dans la durée sur le territoire. Pour autant, les conditions d'un tel processus sont, quant à elles similaires, à partir du moment où l'on considère que la formation d'un écosystème d'innovation métropolitain correspond à un processus de croisement de réseaux professionnels préexistants qui leur permet, en s'appuyant plus ou moins explicitement sur un référentiel territorial, de se développer en augmentant et en diversifiant

leurs membres, tout en conservant leurs identités propres par un jeu de spécification interne.

Des chercheurs de l'Université Bocconi, dans le cadre d'une étude réalisée pour Assolombarda et rendue publique dans la revue de la CCI de Milan¹³⁰, avaient adopté il y a une dizaine d'années une problématique de ce type pour analyser les conditions de la relance du développement de Milan appuyée sur le potentiel de créativité de sa population. Cette grille d'analyse les a conduits à formuler le constat de l'insuffisance des initiatives menées en la matière, et ce malgré l'importance des réseaux d'acteurs localement présents dans des secteurs créatifs, tels que la mode ou le *design*. Selon eux, le fonctionnement de ces réseaux était insuffisamment coordonné avec le reste des acteurs et ressources créatives locales, et ne permettait ni l'éclosion ni la formation d'une dynamique de développement plus large, bénéfique à l'ensemble du territoire.

D'après eux, une dynamique de développement bénéficiant à l'ensemble de la ville nécessitait que les réseaux existants ouvrent leurs pratiques de coopération à d'autres acteurs créatifs, à d'autres secteurs, et même qu'ils les inscrivent plus largement dans leur contexte urbain. Pour qu'une telle dynamique de développement voit le jour, ils préconisaient la mise en œuvre de trois types d'action complémentaires :

- mobiliser les réseaux créatifs existants (en rendant davantage visibles leurs activités au niveau local et en valorisant leur apport au territoire),
- multiplier les interactions entre ces réseaux et la population locale (en soutenant des actions de *sponsoring* et de *tutoring*),
- et finalement soutenir le développement d'un esprit de communauté créative locale (en particulier par l'identification et la création de lieux « créatifs »).

Ainsi, sans que le scénario proposé par les chercheurs de la Bocconi ne préconise de

¹³⁰ Voir Cappetta, R., Salvemini, S., Carlone, A. (2004), *Per una nuova creatività che riqualifichi e rilanci Milano*. Ricerca « scena creativa » : un progetto per Milano, Assolombarda - Università Bocconi ; ainsi que Cappetta R. et Salvemini, S. (2006), « Per una Milano piu creativa », *Impresa e Stato*, n°74.

recourir à une forme institutionnelle intégrée telle qu'un pôle de compétitivité, on y retrouve néanmoins des aspects caractéristiques de la dynamique portée par un collectif d'acteurs tel que Cap Digital. On verra dans cette partie que l'observation des actions et des services développés depuis une dizaine d'années, avec l'appui des pouvoirs publics, par les autonomes fonctionnelles en charge de l'innovation sur le territoire milanais, permet finalement d'y repérer des pratiques similaires : après avoir détaillé la manière dont ont évolué les interventions de la CCI de Milan, puis du *Politecnico* de Milan à l'égard de leurs publics respectifs, nous présenterons comment ces évolutions contribuent à une dynamique territoriale et à la formation d'un écosystème d'innovation métropolitain.

Considérant en premier lieu la CCI de Milan, on observe qu'en application de ses accords programmatiques avec la Région ou avec la Ville de Milan, l'institution a progressivement fait évoluer son action en faveur de l'innovation, d'interventions ciblées sur les seules entreprises vers des interventions ayant pour but de multiplier les relations entreprises-universités, et en particulier dans le champ du numérique.

Cette évolution ne fut certes pas immédiatement encouragée par la Région, puisque son premier programme d'appui aux projets de R&D entreprises-universités avait pour effet de marginaliser les CCI : avec sa politique de méta-districts lancée en 2003, la Région souhaitait dépasser la logique traditionnelle de l'ancrage territorial des districts industriels, où les CCI trouvaient toute leur place, afin de rendre visible des filières régionales d'innovation.

Quelques années plus tard néanmoins, la création de l'association régionale des CCI¹³¹ a permis d'instituer un nouveau cadre partenarial entre la Région et les CCI, dans lequel les CCI se voient reconnaître un rôle en matière d'innovation. Le premier accord de programme entre la Région et *Unioncamere*, adopté pour la période 2006-2010, comprenait ainsi un axe sur l'innovation prévoyant l'intervention des CCI dans le financement des projets de R&D associant des PME à des universités. L'« accord de programme » pour la période 2010-2015 a encore étendu le rôle des CCI puisque son axe « recherche et innovation » leur permet dorénavant de donner accès à des financements régionaux qui ne portent plus seulement sur le financement de projets de R&D, mais aussi sur l'incubation de nouvelles entreprises, et notamment dans des incubateurs universitaires. En conformité avec la nouvelle stratégie

¹³¹ *Unioncamere Lombardia*

régionale d'innovation (S3), la Région mobilise d'ailleurs essentiellement les CCI pour faire remonter des projets d'innovation dans le champ du numérique, en l'occurrence celui de l'Internet des objets.

Au niveau métropolitain de Milan, la CCI dispose, depuis la fin des années 1980, d'une structure, nommée *Innovhub*, principalement chargée d'aider les entreprises locales à participer à des projets européens de recherche et d'innovation. Puis au cours des années 2000, sans intégrer directement dans ses missions l'incubation d'entreprises innovantes, elle a soutenu la création d'incubateurs locaux tels que celui de l'ASNM/*Milano Metropoli*. Mais c'est surtout depuis l'institutionnalisation des accords Région-*Unioncamere* que la CCI de Milan intervient plus directement dans le champ de l'innovation en s'ouvrant au monde universitaire. Elle a en effet élaboré sur la base de ce document régional un « accord de collaboration » avec la Ville de Milan, dans le cadre duquel ont été élaborées différentes actions qui, soit concernent les universitaires en tant que public cible, comme dans le cas de l'appel à projets « *Fare impresa digitale* »¹³², soit les mobilisent en tant que partenaires pour définir et mettre en œuvre un dispositif particulier, comme dans le cas du programme « *Speed Mi Up* »¹³³.

Cette évolution des actions conduites par la CCI de Milan permet de constater une diversification progressive de son public : elle sort d'une logique de « club de PME »

¹³² « *Fare impresa digitale* » est un appel à projets conjoint de la CCI et de la Ville de Milan pour soutenir l'investissement dans les technologies numériques des « micros, petites et moyennes entreprises ». Ce dispositif adopte une définition large du numérique : il ne s'adresse pas seulement aux entreprises qui « produisent » du numérique (start-ups développant des contenus numériques, des services en ligne, des applications, des objets connectés...) mais aussi qui « utilisent » du numérique dans leurs process de production. Cet appel à projet fonctionne annuellement depuis 2012 sur un budget de 3M€ (1,6 M€ de la CCI, 1,4M€ de la Ville de Milan). En 2013, il a suscité 613 projets : 294 ont été considérés éligibles, et 147 ont été financés. Sur ces 147 projets financés, 119 (81%) étaient portés par des entreprises implantées sur la commune de Milan.

¹³³ Le dispositif « *Speed Mi Up* » présente la particularité d'être géré par un consortium créé ad hoc en 2013, et constitué de la CCI de Milan et de l'Université Bocconi. Dans la mesure où ce dispositif finance la création de start-ups et l'accompagnement de projets de professionnels indépendants, « *Speed Mi Up* » est parfois présenté comme un incubateur commun à la CCI (qui fournit les locaux) et à la Bocconi (dont des membres interviennent en tant qu'experts pour sélectionner les projets et proposer une gamme de services adaptés à chacun des projets). Mais du point de vue financier, cette action repose sur un partenariat CCI/Ville de Milan de 145 k€ par an chacun. Deux appels à projets sont publiés par an, afin de sélectionner à chaque fois 5 nouvelles start-ups et 10 nouveaux professionnels...

traditionnelle pour davantage s'adresser à des entreprises ou entrepreneurs qui collaborent avec des universitaires. Mais peut-on pour autant considérer que la CCI joue de la sorte un rôle de structuration de l'écosystème milanais d'innovation ?

Cela est loin d'être évident dans la mesure où les projets de R&D qu'elle finance, soit sont monopartenaires, soit associent un petit nombre d'acteurs (deux ou trois) : on ne trouve donc pas, dans le cas de l'action de la CCI, de visée « structurante » au sens des projets collaboratifs de pôles de compétitivité qui ont pour ambition d'incarner une filière en constituant un réseau de professionnels ou experts. On remarque en outre que la CCI ne combine pas son appui financier à une activité de communication valorisant localement les projets financés et les acteurs qui les portent sur le territoire. Si la CCI participe à l'organisation d'événements portant sur l'innovation numérique, c'est de manière disjointe de ses dispositifs d'aide sur projets¹³⁴.

Elle soutient ainsi depuis 2005 avec la Province de Milan un cycle de conférences destiné aux acteurs locaux de l'innovation numérique. Baptisé « *Meet the media guru* », cet événement organisé par un cabinet de communication milanais¹³⁵ consiste à inviter un expert de renommée internationale spécialisé dans les secteurs des médias, de la communication ou de la culture. L'objectif de cette action est d'instituer un rendez-vous régulier pour la scène de l'innovation numérique milanaise, et de favoriser de la sorte la formation d'un sentiment de

¹³⁴ Notons que le principal événement économique organisé à Milan dans le domaine du numérique est le SMAU (Salone Macchine e Attrezzature per l'Ufficio), salon professionnel qui se tient chaque année à la Fiera Milano (site de Milan, et non de Rho Pero). Créé en 1967 par Comufficio, association nationale des entreprises de distribution, il est peu à peu devenu le salon professionnel dédié à l'informatique pour les entreprises et l'administration publique. Initialement conçu comme une place de marché servant de point de rencontre aux directeurs de grandes entreprises et d'établissements publics, il intègre explicitement depuis 2011 une fonction de promotion de l'innovation numérique en développant l'accueil de start-ups ainsi que d'incubateurs et accélérateurs d'entreprises. Il organise notamment la remise de différents prix (prix « *Innovazione digital* », prix « *Smart communities* »...). Le SMAU revendique plus de 85 000 visiteurs par an.

¹³⁵ En l'occurrence le cabinet de communication « *Mattei Digital Communications* » fondé en 1995 par Maria Grazia Mattei, journaliste locale spécialisée dans les nouvelles technologies de la communication. Ce cabinet réalise régulièrement des prestations auprès des institutions locales milanaises (CCI, Province) et Maria Grazia Mattei y est considérée comme une expert pour les questions d'innovation, en particulier dans le domaine du numérique : elle a été en 2012 conseillère spéciale pour l'économie numérique de la CCI de Milan et fait partie depuis 2013 de la commission centrale de bienfaisance de la fondation Cariplo.

communauté professionnelle. Mais, contrairement aux pratiques de communication menées par un pôle de compétitivité français, cet événement n'a pas vocation à servir de vitrine pour des entreprises locales et ne leur permet pas de présenter leur « *success stories* ».

La CCI¹³⁶ a également participé de 2007 à 2010 à l'organisation annuelle d'une semaine de l'innovation baptisée « *Innovation Circus* ». Cet événement, qui n'est pas sans rappeler le festival « Futur en Seine » de Cap Digital, a été élaboré dans le cadre d'un partenariat européen impliquant les institutions de quatre grandes villes (Copenhague, Berlin, Milan et Riga), et visant à sensibiliser le grand public au concept d'innovation technologique. Par l'organisation de conférences, d'expositions à thèmes et de démonstration de prototypes, il s'agissait de faire découvrir comment les technologies influencent la vie quotidienne et quelles sont les innovations technologiques en cours de réalisation sur le territoire milanais. Si un événement de ce type a pu avoir un effet en termes de diffusion d'une culture de l'innovation, on ne peut considérer qu'il ait en lui-même permis de renforcer les collaborations entreprises-universités sur le territoire milanais.

Le constat qui s'impose au regard des actions du *Politecnico* de Milan s'avère en revanche différent. Ses interventions en matière d'innovation se sont elles aussi diversifiées, passant dans son cas d'initiatives réservées aux chercheurs de l'université et promouvant uniquement l'entrepreneuriat académique, à des actions visant plus largement le développement de l'écosystème d'innovation milanais et pouvant bénéficier à ce titre à des porteurs de projets plus variés.

Initialement en effet, les activités d'innovation du DEI de l'université ont été menées dans une logique de « biens de club ». En créant à la fin des années 1980 le CEFRIEL, l'objectif recherché principalement était de développer un réseau d'excellence entre les membres du consortium. Si le CEFRIEL s'est constitué lors de sa création en 1988 sous le statut de consortium, il a adopté au début des années 2000 celui de « société de consortium à responsabilité limitée », afin de limiter le pouvoir de décision de chacun de ses membres et

¹³⁶ En collaboration avec la Région Lombardie, la Province et la Ville de Milan, qui en ont confié le pilotage à la société Alintec (ex-Politecnico Innovazione) dirigée par Sergio Campo dall'Orto.

garantir ainsi une meilleure protection des intérêts des membres disposant d'un faible capital¹³⁷.

La vocation du CEFRIEL n'a pas changé pour autant, en restant très « orientée marché » tant du point de vue de ses missions¹³⁸ que de son budget, lequel reste entièrement dépendant de la rémunération des services fournis aux entreprises et des financements obtenus pour conduire des projets de recherche. En plus des projets auxquels participe le CEFRIEL en son nom propre (en particulier dans le cadre du PCRD européen), les sociétés membres du consortium peuvent constituer et piloter des groupes de projets ad hoc en lien avec leurs activités (comme l'ont fait par exemple les sociétés Compunetix¹³⁹ et RCS¹⁴⁰). Mais le consortium peut aussi intervenir auprès de sociétés externes qui souhaitent un appui du

¹³⁷ Le CEFRIEL a adopté le statut de « *societa consortile a responsabilita limitata* » en référence au décret législatif 231/2001 portant sur la « responsabilité administrative des personnes morales, organismes et association sans personnalité juridique », qui s'inspire lui-même de conventions internationales telles que les conventions de Bruxelles du 26 juillet 1995 et 26 mai 1997. Le statut adopté par le CEFRIEL se distingue de la sorte des deux formes les plus courantes d'organisations à but non lucratif que sont ceux d'association et de fondation : comme celle de la fondation, la forme de la société de consortium garantit par rapport à celle d'association une meilleure stabilité du capital tout en limitant son usage à un champ d'action circonscrit ; mais la forme de société de consortium accorde davantage de flexibilité que celle de la fondation en matière d'organisation interne. Ainsi, une société de consortium, sous le contrôle de ses membres, peut intervenir et fournir des prestations auprès d'organismes qui ne contribuent pas au capital du consortium.

¹³⁸ Le modèle d'organisation complété et adopté en 2012 par le CEFRIEL mentionne que son « objectif premier est de renforcer les liens entre universités et entreprises à travers une approche pluridisciplinaire qui, partant des exigences des entreprises, intègre les résultats de la recherche, les meilleures technologies présentes sur le marché, les standards émergents et la réalité des process industriels, pour innover et réaliser de nouveaux produits et services qui intègrent les TIC et le design ».

¹³⁹ Compunetix était à l'origine une filiale de Compunetics, société créée en 1968 aux Etats-Unis par l'Italien Giorgio Coraluppi, lequel avait réalisé sa thèse au Politecnico de Milan dans les années 1950, puis y avait enseigné dans les années 1960. Sa première société, Compunetics, est spécialisée dans la production d'équipements embarqués de communication sécurisée. Elle a obtenu de nombreux contrats depuis sa création tant aux Etats-Unis (US Navy, NASA, IBM...) qu'en Italie (Olivetti) puis a diversifié ses activités, en créant Compunetix dans les années 1980, pour commercialiser des technologies de commutation de données (textes, audio, images, vidéos) et des services de visioconférence. Compunetix est membre de CEFRIEL et a conçu en partenariat avec le consortium au début des années 2000 une plateforme technologique lui permettant de développer de nouveaux services de visioconférence basés sur les systèmes IP.

¹⁴⁰ RCS a par exemple développé en 2008 avec le CEFRIEL le service « *Gazza&Play* ». Ce service permet aux lecteurs de *La Gazzetta dello sport* d'accéder à des contenus complémentaires au journal imprimé en se connectant à son site internet par le biais d'une photographie prise avec leur téléphone portable.

CEFRIEL pour développer un nouveau produit ou service (comme l'a fait par exemple Indesit¹⁴¹).

Par ailleurs, en s'appuyant sur l'*Acceleratore d'impresa* créé par le *Politecnico* en 1999, le DEI n'a cessé depuis de chercher à valoriser commercialement ses propres recherches en créant des spin-offs, que ce soit dans le domaine de l'extraction et le traitement de données géographiques (sociétés TRE¹⁴²), dans le domaine du web sémantique (société WebModels¹⁴³), dans le domaine des communications wifi (société Wisytech¹⁴⁴) ou encore dans celui la surveillance (société "Kee Square"¹⁴⁵). Si ces différentes réalisations du DEI se sont, dans un premier temps, exclusivement fait connaître au sein de réseaux professionnels restreints (par le biais d'articles publiés dans la revue interne du *Politecnico* de Milan ou de revues spécialisées telles que *Mondo Digitale*), elles ont par la suite gagné davantage de visibilité en participant à des dispositifs publics (tels que le programme « *Milano crea Impresa – Rete incubatori* » de la Ville Milan) relayés par les médias locaux.

¹⁴¹ Indesit a ainsi créé en 2008 avec le CEFRIEL un laboratoire commun nommé EDT Lab (pour Electronic Development Team) afin de développer de nouveaux produits et services informatiques intégrés à ses équipements électroménagers.

¹⁴² La société TRE (pour Tele-Rilevamento Europea), première spin-off du DEI, a été créée en 2000 et incubée dans l'*Acceleratore d'impresa* du *Politecnico*. Spécialisée dans le traitement de données recueillies par radar satellite en appliquant un algorithme développé et breveté au DEI qui permet de mesurer la déformation de grandes zones de la surface de la Terre avec une précision millimétrique, cette société intervient auprès d'organismes de prévention des risques naturels.

¹⁴³ Également fondée en 2000 et incubée dans l'*Acceleratore d'impresa* du *Politecnico*, la société Web Models est spécialisée dans le développement assisté par ordinateur d'applications web. Elle commercialise le logiciel « WebRatio » qui permet de représenter un modèle conceptuel permettant de voir tous les aspects d'une application web (portail internet, outil de gestion, système d'information d'entreprise, système de process industriel...) et de générer automatiquement le code source de l'application à partir du modèle conceptuel. Notons que la société Web Models a obtenu le soutien de la Ville de Milan dans le cadre de son programme « *Milano crea Impresa – Rete incubatori* » lancé en 2008 et qu'elle dispose en plus de son siège à Milan de locaux à ComoNext, le parc scientifique et technologique commun à l'agence de développement Sviluppo Como et à la Fondation *Politecnico di Milan*.

¹⁴⁴ Wisytech est une spin-off créée en 2006 par des membres du DEI. Elle développe des produits hardware et software pour le test et le prototypage communication wi-fi. Incubée dans l'*Acceleratore d'impresa* du *Politecnico*, cette société a également obtenu le soutien de la Ville de Milan dans le cadre de son programme « *Milano crea Impresa – Rete incubatori* » en 2008.

¹⁴⁵ Spin-off créée par des membres du DEI en 2007, Kee square est une société spécialisée dans le traitement de signaux audio et vidéo permettant de développer des applications de reconnaissance biométrique et de surveillance de l'environnement. Incubée dans l'*Acceleratore d'impresa* du *Politecnico*, cette société a également obtenu le soutien de la Ville de Milan dans le cadre de son programme « *Milano crea Impresa – Rete incubatori* » en 2008.

Mais, plus généralement, les activités d'innovation menées par le *Politecnico* dans le champ du numérique ont été amenées à s'élargir et ses bénéficiaires à se diversifier à partir de la moitié de la décennie 2000. Le *Politecnico* a tout d'abord activement participé à la création du Prix national pour l'innovation (PNI) en contribuant à le concevoir et à le mettre en œuvre comme une compétition entre lauréats présélectionnés au niveau régional dans le cadre d'événements nommés « *Start cup* ». Dès la création du PNI, le *Politecnico* de Milan a pris la responsabilité d'organiser, par l'intermédiaire de son *Acceleratore d'impresa*, la « *Start Cup Milano Lombardia* » qui, comme ses homologues régionales, a pour but de sélectionner, puis d'accompagner sur la base de leurs « *business plan* », les meilleurs projets d'entreprises déposés auprès de l'une des universités ou de l'un des incubateurs universitaires partenaires de l'événement¹⁴⁶. Les projets présélectionnés peuvent alors concourir au PNI et bénéficier de son exposition médiatique censée fournir une position de premier rang vis-à-vis de potentiels investisseurs.

Contrairement aux autres activités conduites jusque-là par l'*Acceleratore d'impresa* du *Politecnico*, ce concours ne consiste pas tant à soutenir la réalisation de projets émanant de ses propres équipes de recherche qu'à mettre à contribution l'expertise des universités et des incubateurs pour détecter des projets portés par d'aspirants entrepreneurs ou de jeunes entreprises, et pour leur donner du crédit. L'orientation du *Politecnico* vers ce type d'action en faveur de l'innovation s'est trouvée confirmée à partir du moment où son accélérateur d'entreprises est devenu organiquement lié à sa *Fondazione* : conformément aux missions de cette dernière, qui consiste à développer les liens entre universités et entreprises, son accélérateur est, depuis, tout disposé à jouer un rôle de soutien à l'entrepreneuriat local.

Ainsi, dans le cadre du programme « *Milano crea Impresa – Rete incubatori* » que la Ville de Milan a lancé en 2008, le *Politecnico* a conduit par l'intermédiaire de sa société *Alintec* une initiative nommée « *Scouting ICT* » pour sélectionner et accompagner en amont

¹⁴⁶ Pour information, les organisateurs de la « *Start cup Milano Lombardia 2007* » étaient la Fondazione Politecnico di Milano, l'Università cattolica del Sacro Cuore, l'Università commerciale Luigi Bocconi, l'Università degli Studi di Milano, la Libera università di Lingue e Comunicazione IULM, l'Università degli Studi di Milano-Bicocca, et l'Università Carlo Cattaneo LIUC. Lors de cette même édition, plus de 2000 porteurs de projets ont contacté l'un ou l'autre de ces organisateurs, 348 *business plans* y ont été effectivement déposés. Le processus d'accompagnement réalisé dans le cadre de cette manifestation a finalement débouché sur l'incubation de 31 start-ups (22 à Milan, 4 à Côme et 3 à Lecco).

de la « *Start Cup Milano Lombardia* », à l'échelle de la seule ville de Milan, le développement de projets d'entreprises innovantes dans le domaine du numérique.

Cette évolution du rôle joué localement par le *Politecnico* en matière d'innovation numérique a finalement abouti en 2013, avec le soutien de la Ville de Milan, à la mutation de l'*Acceleratore d'impresa* en une nouvelle structure nommée *Polihub*. Les évolutions engagées sont à ce titre de deux natures.

- *Polihub* incarne en premier lieu une nouvelle étape dans l'organisation des différentes activités du *Politecnico* dans le champ de l'innovation. Cette structure a en effet été conçue comme un « *hub* » de l'ensemble des compétences développées depuis des années au sein du *Politecnico* en matière d'innovation : si la moitié du capital de *Polihub* est détenue par la Fondation du *Politecnico*, l'autre moitié est répartie à parts égales entre les trois autres consortiums du *Politecnico* que sont le CEFRIEL, le MIP¹⁴⁷ et Poli.Design¹⁴⁸. Il s'agit en ce sens de dépasser le fractionnement des initiatives du *Politecnico* en matière d'innovation pour mettre en réseau l'ensemble de ses ressources et compétences.

¹⁴⁷ MIP est l'école de commerce créée en 1986 par le Politecnico de Milan sous forme de consortium avec plusieurs institutions et entreprises locales (au nombre de 17 aujourd'hui). Le MIP propose aujourd'hui 8 masters (5 en italien, 3 en anglais), dont des MBA internationaux qui intègrent dans leur parcours des stages dans les entreprises membres du consortium. Elle a par ailleurs fondé en 2003, avec le Département de science de gestion du Politecnico, la « School of management del Politecnico di Milano » pour mener les activités de recherche et de formation spécialisée en management, en économie et en ingénierie industrielle.

¹⁴⁸ Poli.Design est le consortium spécialisé dans le design créé par le Politecnico de Milan avec quatre associations professionnelles nationales du secteur (l'Associazione per il Disegno Industriale, l'Associazione Italiana Progettisti d'Interni, l'Associazione Italiana Design della Comunicazione Visiva et l'Associazione Italiana d'Ingegneria dei Materiali). En lien avec le Département du Design et l'École du Design du Politecnico, le consortium propose des formations de niveaux masters en formation initiale ou continue ainsi que des interventions auprès des entreprises.

Polihub : le « hub » des structures de valorisation du *Politecnico*

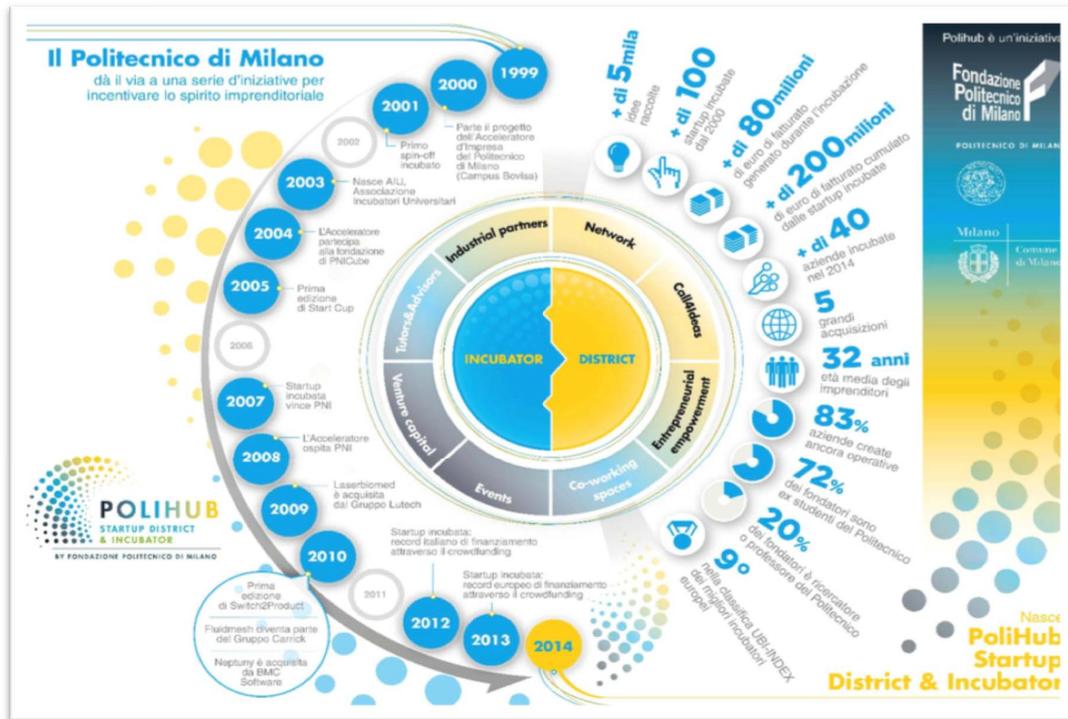
(source : Politecnico)



- En deuxième lieu, la gamme des actions de *Polihub* a été sensiblement élargie par rapport à celle de l'*Acceleratore d'impresa*, puisqu'il ne s'adresse plus seulement aux jeunes entreprises de type start-up (en leur proposant des locaux et des services associés concernant la définition et la conduite de leur business plan, leur recherche d'investisseurs...), mais aussi aux entreprises consolidées qui souhaitent innover en mode discontinu (en leur permettant d'identifier, par des activités de veille technologique, de potentiels partenaires locaux), ainsi qu'à celles qui souhaitent s'appuyer sur les compétences du *Politecnico* pour élaborer et conduire des démarches adaptées d'*open innovation* (en lien avec le MIP) ou des projets finalisés sur la mise au point de nouveaux services ou produits (en lien avec le CEFRIEL).

Polihub, une double vocation d'incubateur et de district

(source : Polihub)



Plus qu'un incubateur ou accélérateur d'entreprises, *Polihub* est ainsi présenté par Giampio Bracchi, le président de la *Fondazione Politecnico*, comme un projet dont « l'objectif est de créer un district technologique à Bovisa, avec des start-ups, des entreprises, des institutions et des investisseurs »¹⁴⁹. En d'autres termes, l'intention est de créer un pôle permettant à l'ensemble des porteurs de projets innovants sur le territoire milanais d'entrer en contact avec les divers services que le *Politecnico* et sa Fondation mettent à disposition (université, école de management, fonds d'investissement, grandes entreprises partenaires).

¹⁴⁹ Di Lucchio M. (2014a), « PoliHub si transforma : da acceleratore a distretto high tech per aiutare le imprese », *EconomyUp*, mis en ligne le 11 avril 2014, consulté le 12 août 2015. URL : http://www.economyup.it/startup/1016_polihub-si-trasforma-da-acceleratore-a-distretto-hi-tech-per-aiutare-le-imprese.htm (nous traduisons).

Ce faisant le *Politecnico* adopte explicitement un rôle moteur dans le développement de l'écosystème d'innovation milanais. Mais dans quelle mesure cette implication pour organiser l'écosystème d'innovation milanais pourra-t-elle contribuer à structurer territorialement ce dernier à l'échelle métropolitaine ?

Il convient en premier lieu de rappeler la faible territorialisation des initiatives en faveur de l'innovation à l'échelle de la province de Milan durant la décennie 2000 : ni le projet de *Palazzo dell'innovazione* de la CCI, ni la stratégie de *Milano Metropoli* consistant à joindre développement métropolitain et innovation technologique ne sont parvenus durant cette période à déboucher sur des réalisations tangibles, à défaut d'implication durable et conséquente de la Ville de Milan. A l'inverse, des initiatives en faveur de l'innovation numérique et clairement inscrites dans une stratégie territoriale ont émergé à la même période en périphérie de la commune de Milan et dans son périmètre métropolitain, comme l'illustrent les cas de la « Fondation pour le district *high-tech* Monza-Brianza » et du parc scientifique et technologique *Comonext*.

La « Fondation pour le district *high-tech* Monza-Brianza »¹⁵⁰, dont la genèse remonte à 2005 (cf. *supra*) est devenue opérationnelle en 2009. Clairement positionnée dans le champ du numérique par les grandes entreprises qui la composent (Barnes, STMicroelectronics, Cisco...) et les marchés sur lesquels elles interviennent (l'électronique et la microélectronique, les télécommunications, les logiciels mais aussi l'énergie), la fondation structure ses interventions en deux niveaux :

- au niveau de chacune des entreprises, elle cherche à élargir une offre de services axée sur le développement de nouveaux produits et services par le recours à de nouvelles technologies ;
- au niveau collectif du territoire, elle cherche à structurer une dynamique de réseau en définissant et gérant des projets d'infrastructure ou de veille stratégique.

¹⁵⁰ Qu'on nommera ci-après plus succinctement « District *high-tech* ».

Toutefois, le bilan des actions réalisées par le District *high-tech* entre 2009 et 2013 fait apparaître, en termes de financement que le premier axe d'intervention est nettement privilégié par rapport au second : sur les 7,7 M€ drainés par le District *high-tech* depuis son entrée en activité, 6,5 M€ ont bénéficié à titre individuel aux entreprises¹⁵¹ ; seuls 1,15 M€ correspondent à des investissements publics dans des infrastructures (la fibre optique et le *smart grid*)¹⁵².

Le District *high-tech* mène néanmoins d'autres actions visant à la production de biens collectifs locaux, à commencer par son activité de représentation et de lobbying multi-niveaux auprès des différentes instances de gouvernement (cf. partie précédente) : en se faisant reconnaître en 2014 comme chef de fil du cluster technologique régional des technologies pour les « *Smart communities* », la fondation a ainsi garanti à ses membres une capacité partagée à accéder aux guichets de financement régionaux et européens. Parallèlement, par des actions de veille stratégique telles que l'élaboration d'une carte des compétences technologiques des entreprises du territoire (projet également soutenu par la Région de 2010 à 2013), le District *high-tech* cherche à faciliter les dynamiques de réseaux et les collaborations entre entreprises. On remarque en revanche que ce projet de district technologique n'intègre pas d'action spécifique d'appui à la création de start-ups, contrairement à la stratégie territoriale engagée dans la province de Côme depuis 2005.

La stratégie territoriale engagée dans la province de Côme est pour sa part intimement liée à l'initiative et à la capacité d'action collective entretenue et développée par la CCI locale. La CCI de Côme fait en effet ici figure de moteur et de pilote d'un processus de changement institutionnel local conduit par étapes successives, franchies à un rythme effréné

¹⁵¹ Cette somme se répartit entre 5,6 M€ de subventions pour des projets de R&D, 920 k€ correspondant à de nouveaux contrats d'affaire signés par l'entremise de la Fondation, et 44 k€ de subventions pour des actions de formation.

¹⁵² Un peu plus d'1M€ correspondent à des financements attribués par la Région Lombardie dans le cadre de son programme « Banda Ultra Larga ». Ce programme implique trois communes de la province de Monza-Brianza (Vimercate, Agrate et Concorezzo), mais est sensé bénéficier pour l'essentiel aux trois grandes entreprises de la Fondation que sont Bames, STMicroelectronics et Alcatel-Lucent. Quant aux modestes investissements (20 000 €) dans le *smart grid*, c'est-à-dire dans les réseaux de distribution d'électricité intelligents, ils correspondent à un projet pilote de gestion de l'éclairage public sur quelques communes de la province.

(I-Como, SviComo, ComoNext, ComoVenture)¹⁵³, et en mobilisant à chaque fois, tant des partenaires (le Centre de culture scientifique Volta, la fondation bancaire Cariplo, le pôle universitaire local du Politecnico puis par son biais la fondation du Politecnico...) que des dispositifs publics différents et adaptés (du programme européen Interreg entre la province de Côme et le canton suisse du Tessin, à l'appel à projets Driade de la Région Lombardie)¹⁵⁴. Le projet phare de cette dynamique territoriale tient dans la transformation de l'ancienne usine de coton située sur la commune de Lomazzo en un parc scientifique et technologique, nommé *ComoNext*, dont la majorité de l'espace est réservé à un incubateur d'entreprises innovantes sélectionnées en partenariat avec des universitaires du *Politecnico* de Milan. La société *ComoNext* a été créée en 2007, et le parc scientifique et technologique du même nom a ouvert en deux phases, en 2010 puis 2013¹⁵⁵.

¹⁵³ La CCI de Côme a créé en 2005 l'association ICOMO avec le Centre de la culture scientifique « Alessandro Volta ». Présentée comme « la fabbrica delle idee », ICOMO avait pour mission de promouvoir l'innovation et le transfert technologique auprès des entreprises du territoire et d'intervenir auprès d'elles dans une phase très amont de génération de nouvelles idées de produits et de services. L'agence de développement Sviluppo Como a été fondée en 2006 par la CCI avec l'appui de la fondation bancaire Cariplo : son capital est détenu à 50% par la CCI, les 50% restant par des banques (notamment 15% à Intesa Sanpaolo et autant au Credito Valtellinese) et des associations d'entreprises (5% du capital). ComoNext est une société de consortium par actions créée par Sviluppo Como en 2007 pour créer et gérer le parc scientifique et technologique du même nom : son capital est détenu à plus de 75% par Sviluppo Como et à 11% par la commune de Lomazzo (où est localisé le PST), mais aussi par la Fondation Politecnico Milano à près de 8%. Enfin, Como Venture est un fonds d'investissement créé en 2009 par Sviluppo Como et des entrepreneurs locaux pour participer à moyen-long terme au capital d'entreprises innovantes à contenu technologique en lien avec le PST ComoNext.

¹⁵⁴ C'est dans le cadre du programme de coopération transfrontalière Interreg de la Commission européenne, et en particulier à travers son projet « Innovation community Como-Ticino » que la CCI a programmé et financé une bonne partie des activités de ICOMO. Dans le cadre du programme DRIADE (Distretti regionali per l'innovazione, l'attrattività e il Dinamismo dell'Economia locale), et en particulier dans son axe nommé DAFNE consacré à la création de réseaux locaux d'entreprises, ComoNext a été sélectionné par la Région pour son projet de filière autour de l'apport des technologies numériques dans les processus d'innovation du secteur du mobilier (« sistemi per un abitare sicuro, accessibile e sostenibile »).

¹⁵⁵ Le premier lot du bâtiment, livré en mai 2010, formait une surface de 12 000 m², composée de 70 bureaux et de locaux pour accueillir des laboratoires, en particulier une plateforme technologique de réalité virtuelle (nommée CSRV - *Centro sviluppo realta virtuale*) créée avec l'entreprise californienne de réalité virtuelle et augmentée Eon reality également implantée en France, à Laval. Moins d'un an après l'ouverture du premier lot, plus de 90% des bureaux étaient occupés, à 50% par les services de ComoNext, et à 50% par des entreprises. Un deuxième lot a été livré en novembre 2013 pour augmenter la surface à 14 000m² en équipant le PST d'un espace de *coworking*. Un troisième et dernier lot devrait porter la surface totale de ComoNext à 21 000 m².

Les services proposés par l'équipe de ComoNext (14 permanents) consistent à fournir un accompagnement sur l'ensemble des phases de développement des entreprises :

- l'émergence de nouvelles idées de produits ou de services (notamment par l'organisation d'événements thématiques),
- la structuration des projets (par l'identification des partenaires technologiques nécessaires,
- l'élaboration du business plan, la recherche de financements et la gestion de la propriété intellectuelle),
- la réalisation du prototypage (dispositif technique fournis par la plateforme CSRVI mais aussi recherche de financements spécifiques)
- la mise sur le marché (commercialisation et levée de fonds).

Un aspect caractéristique de cette dynamique de développement territorial par l'innovation tient à ce que, tout en étant focalisée sur la province de Côme (qui dispose elle-même d'importantes ressources notamment patrimoniales), elle n'en est pas moins très connectée aux acteurs du centre métropolitain de Milan, qu'il s'agisse des acteurs universitaires (en particulier du *Politecnico*)¹⁵⁶ ou des acteurs financiers (CARIPLO, Intesa SanPaolo...). Ceci n'est certainement pas étranger à l'efficacité de la démarche engagée, qui tient dans les chiffres présentés par *ComoNext* en 2015, au bout de 5 ans d'activité : 94 entreprises incubées, plus de 30 projets d'innovations impliquant plus de 50 entreprises, accès à plus de 3,5 M€ de subventions publiques pour les entreprises...

Dans ce contexte, la création de *Polihub* peut s'interpréter comme une entreprise de mise à niveau du dispositif de développement de l'innovation numérique dans le cœur de la métropole milanaise.

En un sens, *Polihub* concrétise le projet de *Palazzo dell'innovazione* que la CCI avait porté au milieu de la décennie 2000 et qui avait suscité les intérêts difficilement conciliables de la Province, de la Ville et même de l'État. En soutenant *Polihub*, la Ville de Milan poursuit également l'objectif de se doter d'un lieu-référent pour l'ensemble de la communauté

¹⁵⁶ Outre sa dimension financière et scientifique, le partenariat de ComoNext avec la Fondation du Politecnico permet en effet au PST de se décharger sur la fondation de toute la dimension administrative de la gestion des projets de recherche et d'innovation.

d'entrepreneurs milanais des secteurs du numérique et du design. Une différence notable tient néanmoins à ce que du projet de *Palazzo dell'innovazione* à la création de *Polihub*, l'exercice du *leadership* local en matière d'innovation est passé sans contexte de la CCI de Milan au *Politecnico*, autrement dit des représentants traditionnels du monde de l'entreprise et de l'industrie à l'institution universitaire qui incarne le mieux les compétences technologiques de Milan. Ce transfert du *leadership* en matière d'innovation et de promotion de l'entreprenariat se traduit en outre dans la réalité physique de la ville puisqu'en ayant ses principaux locaux sur le campus de Bovisa, *Polihub* incarne à sa manière (plus modestement, mais non moins significativement que les gratte-ciels de *Porta nuova*) la tertiarisation accomplie de Milan.

Le soutien accordé par la Ville à la création de *Polihub* a permis de doubler la surface du précédent *Acceleratore d'impresa* et de compléter les bureaux d'entreprises existant d'un vaste espace de *coworking* équipé et modulable pour accueillir davantage de start-ups¹⁵⁷. *Polihub* facture la location de ses bureaux aux entreprises qui les occupent, mais celles-ci peuvent bénéficier de subventions en étant préalablement sélectionnées par le biais d'appels à projets¹⁵⁸.

En plus des services classiques d'un incubateur (mise à disposition de locaux équipés, services communs pour l'administration et les affaires juridiques...) ou d'un accélérateur d'entreprises (aide à la recherche de financement, à la préparation de levées de fonds, à la connexion avec un réseau de partenaires financiers et industriels, notamment par les associations d'anciens élèves), les activités de *Polihub* se distinguent de celle de l'ancien *Acceleratore d'impresa* par l'importance accordée à l'organisation d'événements (autour de ses propres appels à projets, autour de problématiques de veille technologique, des conférences...) et par la mise en place de programmes d'« *empowerment* » consistant à développer les compétences techniques et entrepreneuriales des porteurs de projets

¹⁵⁷ La réalisation des travaux a porté la surface des locaux de *Polihub* à plus de 3000 m², dont plus de 1 300 m² correspondent au nouvel espace de *coworking*. D'un montant total de 985 k€, les travaux ont été financés à part presque égale par le *Politecnico* (535 K€) et la Ville de Milan (450 k€).

¹⁵⁸ *Polihub* publie régulièrement deux principaux appels à projets : l'un (« *Switch2product* ») permet de sélectionner des projets déjà jugés « matures » et de permettre aux entreprises qui les portent de bénéficier gratuitement des services d'incubation afin de favoriser leur développement jusqu'à leur commercialisation ; l'autre (« *Call4ideas* ») vise à sélectionner des projets plus en amont afin de les accompagner dans leur phase d'élaboration et de les préparer à des compétitions nationales et internationales (type Prix national de l'innovation).

(notamment en s'appuyant sur les équipes de Poli.design pour les questions de design et sur celles du MIP pour les questions de management).

En à peine un an d'existence, *Polihub* a pu expertiser 493 projets d'innovation et en accompagner 50, a incubé plus de 40 entreprises (dont 14 nouvelles par rapport à l'année précédente) et permis à 11 entreprises incubées de devenir pérennes. Mais ces chiffres sont à situer dans le prolongement des activités menées par le *Politecnico* depuis 1999 et la création de l'*Acceleratore d'impresa*, qui ont permis en l'espace de 15 ans d'expertiser un total de 5000 projets, d'incuber plus de 100 start-ups, de drainer plus de 80 M€ de financement pour les phases d'incubations des entreprises, et de permettre à 83% des entreprises incubées d'être encore en activité¹⁵⁹.

Outre cette activité opérationnelle au long cours, *Polihub* fournit dorénavant un support adapté à la mise en récit de la métropole milanaise sur le thème de l'innovation. S'articulent en effet autour de cette nouvelle référence territoriale des discours et des représentations présentant Milan aussi bien comme une ville mondiale, comme un dispositif organisationnel proposant des services liés à ses ambitions économiques, que comme un acteur collectif animé par une démarche de gouvernance territoriale de l'innovation.

Le lancement de *Polihub* a ainsi permis de réactiver la ligne narrative de la ville mondiale, du moins de la ville européenne, en réaffirmant l'ambition de Milan de faire figure de capitale économique du pays¹⁶⁰. Dans le même temps, l'équipe municipale de Pisapia n'a pas manqué d'inscrire son soutien à *Polihub* dans une action plus large consistant à ne pas réduire le développement économique et même l'innovation à la seule innovation technologique et, par conséquent, à ne pas limiter le déploiement de nouveaux services destinés à soutenir l'innovation au seul périmètre géographique du campus de Bovisa : depuis

¹⁵⁹ A ces chiffres peuvent être ajouté l'accès permis par Polihub à des fonds d'investissement: 7,5 M€ de capital-risque, 441 k€ de fond d'amorçage et 530 k\$ par des opérations de *crowdfunding*.

¹⁶⁰ Giovanni Azzone, recteur du *Politecnico*, a ainsi déclaré le jour de l'inauguration de Polihub que « si Milan ne crée pas de développement, le pays ne se développe pas » (Di Lucchio, 2014a, nous traduisons), tandis que Stefano Mainetti, directeur général de Polihub, a affirmé : « nous serons la référence du nouvel entrepreneuriat high-tech italien » (Di Lucchio, 2014b, nous traduisons). Cristina Tajani, assesseur à la Ville de Milan en charge de l'emploi, du développement économique, des universités et de la recherche, a salué quant à elle la naissance de *Polihub* comme la mise en place d'un nouveau chaînon dans l'action de la Ville « pour faire de Milan la capitale des start-ups » (Comune de Milano, 2013, nous traduisons).

2012, la Ville de Milan mène une stratégie de maillage de l'ensemble du territoire communal, et en particulier par ces espaces périphériques, en incubateurs et en espaces de *coworking* aux thématiques variées¹⁶¹. Au final, *Polihub* s'inscrit dans une démarche de gouvernance territoriale plus large, liée à réalisation d'une stratégie de développement métropolitain consistant à intégrer dans le fonctionnement de l'action publique, en leur accordant un rôle explicite, un ensemble varié d'acteurs de l'innovation. Cette démarche trouve des applications concrètes dans de grands projets transversaux tels que l'Expo 2015 ou le projet *Smart City*, qui convoquent chacun d'eux, et de manière spécifique, les principaux acteurs milanais de l'innovation numérique que nous avons présentés, en premier lieu les équipes du *Politecnico*¹⁶², mais aussi des acteurs privés¹⁶³.

¹⁶¹ Il convient à ce titre d'ajouter aux deux incubateurs déjà évoqués que sont *Polihub* et *SpeedMiUp*, par lesquels la Ville de Milan positionne respectivement les quartiers de Bovisa et de Palmanova/via Bottego comme les quartiers « de la smart city et des nouvelles technologies » et celui des « entreprises légères et des espaces de coworking pour les professionnels », l'incubateur de l'économie sociale localisé aux côtés de la Fondazione Welfare, spécialisée dans le micro-crédit, pour faire du quartier Quarto Oggiaro le « quartier de l'innovation sociale », ainsi que le projet d'incubateur des entreprises créatives (mode, design, multimédia, cinéma, télévision...) pour faire du quartier Tortona/ex-Ansaldo le « quartier de la créativité ». A cela doit être en outre ajouté l'aide apportée par la Ville au développement d'espaces de coworking privés tels que « Hub Milano », « Make a Cube », « Cowo »...

¹⁶² Bien que l'Expo 2015, en raison de sa thématique principale (« Nourrir la planète ») accorde sur le plan de l'innovation technologique une place prépondérante aux acteurs milanais des biotechnologies appliquées à l'agroalimentaire, le CEFRIEL est toutefois intervenu en tant que prestataire de services pour concevoir et gérer une plateforme informatique nommée « E015 Digital Ecosystem » permettant aux systèmes informatiques d'un grand nombre d'acteurs publics et privés de différents secteurs (transports, hôtellerie, tourisme, culture, spectacles...) opérant sur le territoire milanais de communiquer entre eux et de rendre disponible l'ensemble de leurs informations sur des supports communs (sites web, applications sur smart phone...). La plateforme « E015 » a en ce sens vocation de rendre possible une expérience en réalité augmentée aux visiteurs de l'Expo 2015 à Milan.

¹⁶³ Bien que le projet Milano Smart city a été essentiellement utilisé par la Ville de Milan pour élargir l'approche de l'innovation à l'innovation sociale et pour ne pas réduire les processus de décisions au cercle des experts en technologie, le projet n'a pas manqué de recourir pour ce faire à l'usage des technologies numériques. Pour favoriser les idées et le développement de nouveaux services aux habitants, la Ville a ainsi souhaité initier une démarche d'*open data* en ouvrant l'accès de ses données publiques à de jeunes entrepreneurs. Pour opérationnaliser cette démarche, la Ville a engagé un partenariat avec l'incubateur privé Digital Magics, chargé de piloter un concours nommé « App4Mi » pour sélectionner et financer les meilleurs projets d'applications *web* ou *smartphone* valorisant les données publiques.

Chapitre 6 - La gouvernance territoriale de l'innovation : économie de la connaissance et processus de politisation, entre région et métropole

L'objet de ce chapitre est de synthétiser autour des principaux enjeux théoriques de la gouvernance territoriale de l'innovation, identifiés dans le premier chapitre, les observations empiriques produites à partir de la comparaison entre l'Ile-de-France et la Lombardie. Cela permettra de mesurer les apports et limites du cadre théorique adopté et d'explorer des pistes pour l'approfondir.

Une caractéristique importante de notre thèse réside dans le fait qu'elle propose d'interroger la gouvernance territoriale à partir de cas régionaux. Ce faisant, la démarche adoptée a consisté à appréhender le fait régional en cherchant à concilier deux acceptions du terme de région (Pasquier, 2012, p.32 ; Héraud, 2003, p.650) : on a d'une part conçu (en particulier dans les chapitres 2 et 4) les régions comme des « objets », c'est-à-dire comme des territoires politico-administratifs faisant figure de supports d'une pratique de gestion publique ; mais on les a d'autre part conçues (en particulier dans les chapitres 5 et 6) comme des « sujets », c'est-à-dire comme des « territoires-réseaux » peuplés d'acteurs portant des initiatives, animés de dynamiques socio-économiques et « à même de produire des stratégies politiques pro-actives » (Pasquier, *ibid.*). L'observation de ces dernières dynamiques nous a néanmoins conduit à focaliser notre attention sur le centre urbain des régions étudiées, et à interroger le fait régional sous l'angle des dynamiques métropolitaines. À ce titre, le principal résultat de notre recherche réside dans le fait de nourrir et de discuter l'idée selon laquelle la gouvernance territoriale de l'innovation gagne à être étudiée sous l'angle des relations entre fait régional et dynamique métropolitaine.

Sous cet angle, on synthétisera donc ici les principaux éléments empiriques et théoriques de notre thèse en distinguant deux axes.

Le premier axe concerne l'étude de l'économie de la connaissance au prisme des problématiques territoriales, ce qui nous amènera à reprendre en le rediscutant le concept de métropolisation, en particulier sur la base d'une discussion avec le thème de la néolibéralisation des politiques urbaines.

Le deuxième axe porte plus directement sur la dimension politique de la gouvernance territoriale de l'innovation. À cet égard, il semble intéressant de situer notre thèse dans le prolongement des travaux sur le néo-régionalisme, comme une contribution consistant à préciser et à discuter la manière dont les dimensions sectorielle et territoriale de l'action publique s'articulent pour contribuer à des processus de politisation entre dynamiques institutionnelles régionales et métropolitaines.

I- L'économie de la connaissance et ses focales territoriales, de la région à la métropole

L'étude de la constitution de la recherche et de l'innovation en tant que catégorie d'action publique a permis de préciser les mécanismes par lesquels s'est effectué le passage, généralisé en Europe, de politiques scientifiques et technologiques traditionnelles vers des politiques dites « de recherche et innovation » : cette évolution s'est réalisée par l'usage de la catégorie d'innovation qui, en tant que catégorie d'action publique, conjugue des éléments cognitifs et opérationnels, et sert de support pour la circulation de normes politico-administratives dans des circuits transnationaux et multi-niveaux. Toutefois, cette entrée par les politiques publiques butte sur une faible capacité à rendre compte de l'impact situé des politiques de recherche et d'innovation : en se focalisant sur l'activité des autorités publiques, elle ne permet pas de restituer et de synthétiser de manière satisfaisante les données et les observations d'ordre qualitatif que l'on peut recueillir par le biais d'enquêtes monographiques telles que celles que nous avons réalisées en Ile-de-France et en Lombardie.

Il semble, dans cette optique, plus pertinent de se référer à la notion d' « économie de la connaissance » dans la mesure où l'objectif communément recherché à travers la mise en œuvre des politiques de recherche et d'innovation consiste à faciliter l'accès des entreprises aux produits du secteur public de la recherche, des grands programmes technologiques et de l'enseignement supérieur. En concevant ces derniers comme des « réservoirs de valeur scientifique » dans lesquels les entreprises peuvent puiser leurs ressources (Uzunidis, 2004, p.124), les politiques contemporaines de recherche et d'innovation contribuent à diffuser les principes de régulation des marchés économiques dans les modes de production et d'appropriation de la connaissance universitaire et publique.

Mais comment, et dans quelle mesure, une recherche conduite en privilégiant une entrée par les politiques publiques et la catégorie d'innovation permet-elle de documenter, au moins partiellement, un tel phénomène ?

On montrera que cela tient en grande partie à la dimension comparative de l'enquête réalisée, laquelle, par la recherche des singularités propres à chaque contexte, prédispose à compléter les observations relatives aux programmes d'action par des observations relatives à l'organisation locale des activités de production des connaissances. Ces observations seront synthétisées et discutées ci-dessous en évoquant la comparaison des stratégies régionales d'innovation, la comparaison des modes territoriaux de régulation des activités de production et d'appropriation des connaissances, et enfin la comparaison des dynamiques métropolitaines dans chacun des deux espaces régionaux.

1) Systèmes régionaux d'innovation et différenciation territoriale

La référence aux théories économiques des systèmes régionaux d'innovation (cf. chapitre 1) donne lieu dans le champ de l'action publique à l'élaboration de stratégies régionales d'innovation. Dès lors, appréhender sous l'angle des politiques publiques l'innovation à l'échelle régionale conduit logiquement à porter une attention particulière aux stratégies régionales d'innovation élaborées dans les régions étudiées. De même que l'innovation vaut d'être considérée comme une catégorie d'action publique, les stratégies régionales d'innovation valent d'être considérées comme des instruments d'action publique (Lascombes et Le Galès, 2004) qui se sont en grande partie diffusés sous l'impulsion et même parfois l'imposition de la Commission européenne (cf. chapitre 2).

Il y a tout lieu, à ce titre, de considérer les stratégies régionales d'innovation à la fois comme des vecteurs d'eupéanisation de l'action publique régionale et comme des vecteurs de régionalisation des politiques de recherche et d'innovation. Dans ces conditions, conduire une comparaison entre deux régions européennes conduit à interroger chacun des cas étudiés en se demandant dans quelles mesures leurs stratégies régionales d'innovation manifestent une tendance à la standardisation ou à la différenciation des pratiques régionales.

Des facteurs de standardisation peuvent a priori être recherchés dans le fait que, chaque région donnant lieu à la mobilisation d'un même instrument d'action publique, chaque région

donnerait à observer le déploiement des mêmes normes d'action, que celles-ci concernent la conception du phénomène d'innovation (conçu comme non linéaire, systémique, transversal à différents univers institutionnels...), sa mesure (reposant sur le même appareillage statistique de l'OCDE et d'Eurostat en termes de collecte de données et de traitement par l'usage d'indicateurs), mais aussi, et peut-être surtout, le ciblage d'objectifs communs.

En l'occurrence, dans le cas de régions européennes, l'hypothèse de la standardisation de l'action publique régionale en matière d'innovation a tout lieu d'être étudiée non seulement au regard de l'objectif affiché par la Commission européenne depuis la stratégie de Lisbonne de corriger le « paradoxe européen », mais aussi au regard de l'inflexion donnée à la politique régionale européenne, depuis 2007, de considérer davantage l'échelon régional comme un levier pour la compétitivité européenne que pour la réduction des disparités territoriales dans l'espace européen. Cela dit, bien que l'évolution des politiques régionales en Ile-de-France et en Lombardie depuis le début des années 2000 montre des signes incontestables d'alignement des rhétoriques employées dans les discours et dans les documents officiels des Régions et de leurs partenaires, l'enquête conduite à l'échelle de ces deux régions permet de prendre la mesure du caractère différencié et différenciateur des effets d'un instrument d'action publique tel que les stratégies régionales d'innovation.

En premier lieu, la diffusion de l'instrument que sont les stratégies régionales d'innovation ne manque pas d'activer un phénomène de différenciation du fait régional en termes d'action publique et de forme de gouvernance. Cette différenciation tient tout d'abord à un « effet pays » lié à l'existence de « styles nationaux de politiques territoriales » (Pasquier, 2004, p.29), déterminés par la forme territoriale de l'État et la répartition des compétences entre niveaux de gouvernement, laquelle joue différemment selon les secteurs ou domaines de politiques publiques. Dans le cas des politiques de recherche et d'innovation, Jean-Alain Héraud relève ainsi que « les formes concrètes de gouvernance multi-niveaux s'avèrent très variées selon les pays, en fonction de leurs traditions de gouvernance en générale » (Héraud, 2009, p.261) précisant qu'« on a pu observer que l'extraordinaire variété des modèles politico-administratifs nationaux en Europe génère des déclinaisons fort différentes de cette même tendance générale (à renforcer le rôle de l'échelon régional). Les configurations stratégiques nouvelles qu'entraîne une politique structurelle communautaire stratégiquement orientée vers les régions, parfois par-dessus les États, font apparaître dans tous les pays membres des problématiques de gouvernance à trois niveaux au moins.

Cependant, la nature - centralisée, décentralisée ou fédérale selon les cas - de l'État constitue un contexte prégnant qui explique des réalisations chaque fois très spécifiques de la gouvernance multi-niveaux, et donc une absence de modèle général en Europe » (*ibid.*, p.262).

Ainsi, bien que comparer une région française à une région italienne consiste à porter l'analyse dans deux contextes d'États décentralisés, cela renvoie inmanquablement à prendre en compte la différence de statut des Régions dans les deux pays, la différence de répartition des compétences entre niveaux de gouvernements dans les secteurs concernés par la recherche et l'innovation, mais aussi la différence des dispositifs formels ou informels par lesquels les différents niveaux de gouvernements gèrent en situation d'action leurs interdépendances liées à l'enchevêtrement de leurs compétences. De manière synthétique, la différenciation de l'Ile-de-France et de la Lombardie peut être référée à un « effet pays » (Héraud, 2003, p.657) correspondant dans le cas français à une pratique partenariale modelée par l'usage des CPER, tandis que dans le cas de la Lombardie ce même effet pourra être recherché dans l'application au champ de la recherche et de l'innovation de pratiques de « *programmazione negoziata* ».

Dans le cas d'une décentralisation régionale essentiellement fonctionnelle et administrative comme en France, mais où le système de répartition des compétences combine logique de blocs des compétences et clause de compétence générale, les CPER font ont effet figure d'instruments de gestion centralisée et uniformisée instituant sur un mode formel et symbolique un cadre de négociation multi-niveaux (État, Région, Départements, voire intercommunalités) à l'échelle régionale. On a vu qu'en ce qui concerne le domaine de l'innovation, on retrouve une telle logique d'institutionnalisation de la coordination multi-niveaux à l'échelle régionale par le biais de la politique des pôles de compétitivité. On sait néanmoins que ce type de pratique ne permet pas de réguler complètement l'action publique dans un secteur donné d'intervention, compte tenu du caractère peu contraignant des dispositifs de coordination, et, bien souvent, des effets de débordement qu'elle génère, en légitimant l'activation de la clause de compétence générale. L'intervention des Régions dans le champ des politiques de recherche est à cet égard un bon exemple (cf. chapitre 4).

Dans le cas d'une décentralisation régionale plus politique et se référant davantage à un modèle fédéral, comme en Italie, et où le système de répartition des compétences renverse l'ordre de la légitimité en accordant par principe l'ensemble des prérogatives législatives aux Régions, la « *programmazione negoziata* » fait figure de mode de gestion polycentrique et

différencié permettant une pratique de coordination entre autorités, mais sans logique d'encastrement multi-niveaux. La notion de « *programmazione negoziata* » renvoie en effet à un spectre très large d'instruments de production et de coordination d'action publique, très variés en termes d'objectifs, de périmètres territoriaux (régionaux, intercommunaux, provinciaux...) et d'acteurs impliqués (publics et privés). Dans le domaine de la recherche et de l'innovation, l'usage de ce type d'instruments renvoie autant à une pratique de coordination entre différents niveaux de gouvernement, qu'entre autorités politiques d'une part (en particulier les Régions) et autonomies fonctionnelles (CCI et universités) ou institutions financières (en particulier les fondations bancaires). Le caractère polycentrique et différencié de la gestion de l'enchevêtrement des compétences politiques et fonctionnelles en matière de recherche et d'innovation s'est particulièrement manifesté dans la mise en œuvre de la politique des districts technologiques (cf. chapitre 3).

L'observation de la différenciation du fait régional en termes d'action publique et de formes de gouvernance ne peut pas se satisfaire de la prise en compte d'un seul « effet pays ». Car quelle que soit la forme constitutionnelle du pays, du moins qu'il soit décentralisé ou fédéral, cette forme ne fait que définir un équilibre incertain entre coordination hiérarchique (liée à un principe d'égalité générale ou à un impératif de cohérence) et application du principe de subsidiarité (par le biais d'une répartition administrative des compétences ou d'une délégation politique des missions publiques). La manière dont est gérée cette incertitude peut dès lors se différencier à l'échelle régionale, sur la base d'un « effet région », qui peut être appréhendé de deux manières différentes.

Certains observateurs entendent essentiellement par « effet région » un phénomène de différenciation par défaut, correspondant à des mécanismes essentiellement négatifs liés au manque de clarté de la répartition des compétences, voire à la méfiance des pouvoirs publics à l'égard des corps intermédiaires, et qui favorisent des effets de mésentente politique entre autorités publiques, un manque d'engagement d'une des parties concernées, voire, plus radicalement, des lacunes stratégiques de ces mêmes acteurs (en termes de ressources disponibles et de capacité de mobilisation). Jean-Alain Héraud considère ainsi que dans le cas d'un pays centralisé comme la France, ne disposant pas d'une pratique claire de la subsidiarité - car traditionnellement méfiant à l'égard des corps intermédiaires - de tels mécanismes joueront nécessairement dans la gouvernance de la recherche et de l'innovation à l'échelle

régionale malgré le déploiement d'un dispositif « idyllique » tel que les stratégies régionales d'innovation.

On peut néanmoins considérer que d'autres facteurs plus positifs interviennent pour créer un effet de différenciation régionale, en se référant notamment au concept de « capacité politique des régions » développé par Romain Pasquier pour analyser « la variabilité du potentiel mobilisateur des régions en Europe » (Pasquier, 2003, p.137). Cette analyse passe notamment par l'identification de « modèles régionaux d'action collective » (*ibid.*, p.139) reposant sur trois variables : « le cadre des relations qui s'établit entre les institutions et les groupes d'acteurs régionaux » (*id.*), « les représentations du territoire et de son avenir qui sont produites » (*id.*) et « le rapport à l'État qui est construit » (*id.*). Notons que cette approche participe plus largement aux travaux conduits par d'autres spécialistes français de l'action publique territoriale, qui questionnent la différenciation territoriale en enquêtant sur les « effets territoriaux » propre à chaque situation. Dans ce cadre, la compréhension de l'action publique territoriale passe certes par l'interprétation des conventions socio-politiques propres à chaque situation d'action, qui sont elles-mêmes conditionnées par des configurations institutionnelles particulières et des cultures politiques locales. Mais, en questionnant l'action publique territoriale sous l'angle de la problématique standardisation/différenciation, ces auteurs attirent l'attention sur le fait que la différenciation n'est pas seulement le résultat d'un effet local, et qu'il procède aussi d'une volonté politique globale, souvent portée par l'Europe et les États, d'adapter les interventions publiques aux caractéristiques propres à chaque situation.

Cela est particulièrement observable en ce qui concerne les stratégies régionales d'innovation, qui, d'instruments expérimentés seulement dans quelques régions sur la base de programmes très particuliers de la politique régionale européenne, se sont peu à peu généralisées au point de devenir une condition et un exercice obligé pour chaque région souhaitant bénéficier des aides européennes (chapitre 2). Rendre compte de la différenciation territoriale (régionale ou autre), nécessite dans le cas des politiques de recherche et d'innovation, comme dans bien d'autres, de recourir à un angle d'analyse qui adopte à la fois une logique ascendante et descendante. Il s'agit en effet de parvenir à analyser comment, dans des situations caractérisées par le déploiement d'instruments et de mécanismes de coordination multi-niveaux, se forment des modèles régionaux d'action collective propres à chaque région dans le domaine de la recherche et de l'innovation.

Cet angle d'analyse permet de faire ressortir des points saillants de la comparaison conduite entre l'Ile-de-France et la Lombardie en se référant aux trois variables évoquées par Pasquier et en identifiant sur chacune d'elle les aspects de standardisation et de différenciation entre les deux régions.

Concernant « le cadre des relations qui s'établit entre les institutions et les groupes d'acteurs régionaux » (Pasquier, 2003, p.139), l'adoption d'une démarche de stratégie régionale d'innovation aboutit ainsi dans chacune des régions à la définition de programmes spécifiques pour soutenir la constitution de réseaux d'acteurs innovants conçus comme des *clusters*. Mais ces programmes se concrétisent de manière très différente. En Ile-de-France les clusters correspondent à des collectifs d'acteurs créés sur l'incitation de pouvoirs publics multi-niveaux, conçus comme des outils de politiques publiques, et disposant ainsi d'une capacité d'accès privilégié à différents guichets de financement publics (ministères, agences BPI/Oséo ou ANR et collectivités locales). Les relations établies entre institutions et groupes d'acteurs reposent à ce titre sur la mobilisation de réseaux professionnels d'expertise au moins partiellement finalisés sur la formulation et la conduite de stratégies territoriales ad hoc. En Lombardie, en revanche, où le modèle d'action collective repose davantage sur le principe de la subsidiarité et sur l'initiative des autonomies fonctionnelles, les programmes régionaux de cluster mettent à disposition des ressources destinées aux acteurs de l'innovation, mais que ces acteurs professionnels utilisent en référence aux stratégies de leurs propres organisations. Ce n'est que secondairement que ces stratégies de développement universitaire ou économique peuvent contribuer à des projets de développement territorial, soit sur un mode politico-administratif (en partenariat avec les pouvoirs locaux), soit dans un registre plus communautaire (comme dans le cas du soutien de la *Compagnia delle opere* et de *Comunione e Liberazione*¹).

¹ Bien qu'il soit plus difficile de parler de « subculture politique blanche » (Triglia, 1986) dans le cas de la Lombardie que dans celui de la Vénétie (Milan a longtemps été une ville socialiste), il ne faut pas minimiser le rôle de l'important mouvement religieux d'origine milanaise *Comunione e Liberazione*. Ce mouvement a été créé à la fin des années 1960 autour Don Luigi Giussani, dans le contexte des événements de mai 68, pour promouvoir l'engagement des chrétiens dans tous les secteurs de la vie sociale et notamment dans le secteur économique (voir sur ce point Abbruzzese, 1989, 1991, 1992, 1997 ; Urquhart, 2010). Ce mouvement s'est doté dans les années 1980 d'un bras armé financier, la *Compagnia delle Opere*, par lequel il intervient en particulier auprès des petits entrepreneurs ainsi qu'en soutien à des projets de développement économique local (voir sur ce point, à propos de Legnano, Tosi et Vitale, 2011, 2013). Notons que Roberto Formigoni, président de la Région Lombardie de 1995 à 2012 s'engagea dès la fin des années 1960, lorsqu'il était étudiant, dans le

Envisager ensuite les stratégies de régionales d'innovation propres à l'Ile-de-France et à la Lombardie au regard des « représentations du territoire et de son avenir qui sont produites » (*id.*) permet d'isoler le fait que ces instruments d'action publique ont pour effet standard de représenter les territoires régionaux sous la forme de systèmes d'institutions et d'acteurs dont l'efficacité peut être améliorée en intervenant sur des fonctions amont ou aval de la production de connaissances. Ce mode de représentation étant posé, on observe qu'il peut faire l'objet d'usages différenciés, permettant de formuler des problèmes et des priorités d'action variables. Le problème du « paradoxe francilien » n'a en ce sens pas simplement consisté à décaler à une échelle régionale le « paradoxe européen » formulé par la Commission européenne : il a contribué à justifier le tournant compétitif des politiques partenariales État-Région (cf. chapitre 4), et il a en outre eu pour effet d'affirmer l'orientation « *technology push* » des interventions publiques en matière de recherche et d'innovation en Ile-de-France et en particulier à l'échelle de la Ville de Paris (cf. chapitre 5) : par le biais du programme Paris Technopole le développement économique et la création d'emplois ont été recherchés par d'importants investissements publics pour soutenir la création de start-ups et la valorisation de la recherche.

Dans le cas de la Lombardie en revanche, la plus grande autonomie dont dispose chaque institution intervenant dans le champ de la recherche et de l'innovation est moins favorable à l'alignement de la représentation des enjeux et à leur traduction en termes de stratégie territoriale. Si chacune des grandes institutions concernées s'accordent depuis le début des années 2000 à considérer l'innovation comme un enjeu décisif pour l'avenir de la région (cf. chapitre 4) et notamment pour le rayonnement international de Milan (cf. chapitre 5), la définition des priorités d'action a davantage butté qu'en Ile-de-France sur l'opposition entre deux stratégies différentes. D'un côté se trouve une stratégie traditionaliste portée par la CCI de Milan, qui considère que la principale ressource locale en termes d'innovation réside dans l'esprit d'entreprise de sa population, et qui, en se référant au « modello

mouvement *Comunione e Liberazione*. Cette adhésion personnelle à ce mouvement religieux lui vaut d'ailleurs le surnom d' « *Il Celeste* » dans les médias, et n'est pas pour rien dans la conception lombarde de la subsidiarité, dont on a vu dans le chapitre 3, en présentant le « modèle lombard », qu'elle recouvrait des significations et des pratiques tant politiques, qu'anthropologiques mais aussi économiques et financières (compte tenu du rôle de FinLombarda). Il convient à ce titre de noter que la presse lombarde fait état, depuis 2012 et l'arrivée à la présidence de Région de Roberto Maroni à la place de Roberto Formigoni, d'un phénomène de *spoil system* par lequel seraient placées à la direction des différentes agences de la Région (notamment FinLombarda et CESTEC) des personnes proches de la Ligue du Nord en remplacement d'anciens directeurs liés à *Comunione e Liberazione*.

ambrosiano della piccola e media impresa »², préconise de focaliser l'action collective sur le transfert technologique, en améliorant la capacité du tissu industriel existant à utiliser et à intégrer les nouvelles technologies à leurs activités (Verganti, 2005). D'un autre côté est défendue une stratégie modernisatrice portée par les acteurs universitaires qui considèrent que la principale lacune de l'économie de l'Italie est de reposer sur un « développement sans technologie » et qu'une des clés de la réussite économique du Nord de l'Italie est d'avoir disposé jusque-là d'un potentiel de recherche suffisamment important pour irriguer l'économie du pays en nouvelles technologies. Or, bien que ce potentiel reste important en Lombardie au regard des autres régions italiennes, il est dorénavant davantage exposé à la concurrence internationale, et il est de la responsabilité des acteurs lombards et milanais, avec l'appui de l'ensemble des pouvoirs publics, de le maintenir à un niveau suffisant. Ces stratégies présentées ici disposent d'un support institutionnel conséquent par le biais de la légitimité accordée aux représentants des différentes autonomies fonctionnelles, et chacune parvient à ce titre à influencer, bien qu'à des degrés variables, l'orientation des politiques de la Région (chapitre 4). On a pu voir néanmoins qu'une des particularités du *Politecnico* de Milan tient dans sa capacité à représenter et à articuler ces deux stratégies d'innovation.

On peut enfin synthétiser des éléments de comparaison entre l'Ile-de-France et la Lombardie au regard du « rapport à l'État qui est construit » (*id.*) régionalement. Chacune des régions peut à ce titre être rapportée aux phénomènes globaux du « retour au local » et à celui de la redéfinition des rapports centre-périphérie par le biais des processus de décentralisation (cf. chapitre 3). Du point de vue de l'action publique, ces phénomènes se sont traduits dans l'effritement du modèle redistributif national, par le développement corrélatif de « politiques de compétitivité » et dans l'activation de mécanismes de « changements d'échelle » par lesquels le rôle de la puissance publique, autrement dit de l'État pris dans son sens le plus extensif, ont sensiblement évolué. La comparaison entre l'Ile-de-France et la Lombardie a néanmoins permis de faire ressortir la variété possible des modalités d'une telle transformation, en particulier en ce qui concerne la participation respective de l'État (pris cette fois en son sens restreint de pouvoir central), et celle des pouvoirs régionaux et locaux (anciennement conçus comme périphériques) d'autre part. L'observation sur les dynamiques métropolitaines autour de Paris et de Milan (cf. chapitre 5) a permis en premier lieu de confirmer le caractère caduque d'une représentation des rapports entre État et pouvoirs

² Sangalli C. (2008), « Milano, citta globale », ilsussidiario.net.

décentralisés en termes de rapport centre/périphérie, dans la mesure où, sur de tels territoires, intérêts nationaux et locaux sont de plus en plus conçus et gérés de manière imbriquée. Mais la comparaison des deux dynamiques métropolitaines a en outre permis de prendre la mesure des effets spécifiques produits par la structuration territoriale du pouvoir de chacun des contextes sur la gouvernance de l'innovation.

Dans le cas de l'Ile-de-France, « région capitale » d'un État pluriséculaire, le fait que le pouvoir central intervienne désormais clairement dans l'action publique territoriale comme acteur de développement local autant que comme garant de l'intérêt national s'observe particulièrement dans sa volonté d'encadrement du processus métropolitain, tant sur le plan de la configuration institutionnelle (en soutenant dans un premier temps la couverture de l'espace régional en intercommunalités, puis la création de la métropole du Grand Paris) que sur le plan des stratégies d'aménagement (grand métro circulaire, campus Saclay, cluster de la création...) et de leurs dispositifs de mise en œuvre (société du Grand Paris, OIN Paris Saclay, contrats de développement territorial). Cette capacité d'initiative et de mobilisation du pouvoir central conditionne nécessairement le rapport à l'État qui se construit par l'ensemble des pouvoirs locaux et en particulier par la Région, dont une part conséquente des interventions relève de politiques partenariales avec l'État (cf. fin du présent chapitre). L'investissement de l'État italien dans les politiques de compétitivité en Lombardie est en revanche nettement moins prégnant. Tout d'abord cette région n'abrite pas la capitale de son État, par ailleurs traditionnellement moins interventionniste que son homologue français. Mais surtout, ce territoire est nourri d'une culture politique marquée par l'idéal (plus que la réalité) de l'autonomie politique, lequel plonge ses racines dans le fédéralisme des Lumières de Carlo Cattaneo, mais qui s'est trouvé incarné ces vingt dernières années par le pouvoir régional de Roberto Formigoni et de ses alliés de la Ligue du Nord. Le pouvoir régional n'a alors cessé de se référer à un modèle d'action publique fondé sur le principe de subsidiarité qui laisse toute place au jeu du micro-localisme (cf. chapitre 4). Dans le domaine du développement économique et du soutien à l'innovation, cela a notamment permis aux collectivités locales et aux CCI de conserver leurs marges d'initiatives (dans la création d'agences de développement, de parcs technologiques ou d'incubateurs), et d'autres organisations aussi variées que CARIPO ou la Compagnia delle Opere de déployer leur influence.

Dans une démarche plus ascendante, partant de nos études de cas régionaux pour remonter vers des observations plus globales, la prise en compte de la variété des situations régionales permet finalement de relativiser et de questionner la pertinence du diagnostic du paradoxe européen et des solutions préconisées par la Commission européenne. Certains observateurs avaient très tôt fait remarquer que la généralisation de leur usage à l'échelle régionale jouerait comme un facteur potentiel de « radicalisation » du contraste économique entre régions, dans la mesure où, comme le relevait Zitt, « les politiques de développement régional axées avant tout sur "l'innovation fondée sur la science" ne concernent a priori qu'un faible nombre de régions, celles qui possèdent un système complet d'institutions scientifiques et d'entreprises technologiques » (Zitt et al., 1999). L'Ile-de-France et la Lombardie faisant précisément partie de ce groupe de régions, leur comparaison n'est pas le moyen le plus adapté pour apprécier le creusement de l'écart entre leur potentiel d'innovation et celui de régions moins avantagées. Mais, à ne s'en tenir qu'à ces deux régions, on a vu que le traitement des enjeux de l'innovation y donne lieu à des modalités d'action collective sensiblement différentes et à des options stratégiques variées. L'affirmation d'un modèle « *technology push* » en Ile-de-France et d'un modèle davantage équilibré laissant davantage de place à des orientations de type « *market pull* » peut laisser présager une radicalisation des profils socio-économiques des deux régions.

Cette mise en tension particulièrement observable en Lombardie, entre un modèle de développement économique privilégiant le soutien au tissu industriel existant et un autre modèle privilégiant le soutien à un nouvel entrepreneuriat « high tech » fait également resurgir un débat lancé par des chercheurs italiens (Dosi & al., 2006) concernant l'orientation générale des politiques de recherche et d'innovation. Selon ces auteurs, s'il y a un « paradoxe européen », celui-ci tient moins à de mauvaises capacités de transfert entre la recherche publique et l'industrie qu'à un retard de la recherche européenne dans certains champs scientifiques émergents ainsi qu'à la faiblesse des efforts de R&D dans l'industrie européenne, qui peine à absorber les résultats de la recherche publique.

Notre enquête en Ile-de-France nous a permis d'observer que ce constat pouvait être partagé par des acteurs pourtant directement impliqués dans des projets réalisés dans le cadre de ces mêmes politiques d'innovation. Tout en bénéficiant des aides à la recherche « précompétitive » auxquelles permet d'accéder un pôle de compétitivité, certains critiquent le caractère, non seulement contraignant et limité, mais pervers de ce type d'aides, y voyant une

forme d'entretien d'une R&D qualifiée de « molle », voire de « moisie », car non finalisée sur la mise sur le marché de nouveaux produits ou services. De ce point de vue, le débat concernant les politiques de recherche et d'innovation se structure moins autour d'une alternative entre soutenir une « vieille industrie » ou soutenir un « nouvel entrepreneuriat », mais entre soutenir la R&D pour elle-même, en tant que simple « potentiel » d'innovation, ou soutenir directement l'activité productive et l'appareil industriel existant. Ce débat s'exprime particulièrement en France sous l'angle d'une remise en cause des politiques économiques européennes et par une reprise de la rhétorique interventionniste et colbertiste et interroge plus largement les causes du déclin industriel et les voies possibles d'un renouveau industriel (Veltz, 2008 ; Colletis, 2012).

2) La marchandisation des connaissances...par-delà le marché : régulation publique et gouvernance territoriale

L'ambition de cette thèse, en proposant d'étudier la gouvernance territoriale de l'innovation, consiste notamment à ne pas limiter l'objet de notre recherche à la seule définition des programmes d'action portés par les pouvoirs publics, mais à rendre également compte de leur mise en œuvre et de leur impact sur leurs espaces d'application. À ce titre il convient de souligner le lien entre la problématique de la gouvernance et l'utilisation du concept de réseau, en référence aux travaux sur les réseaux d'action publique et à ceux sur les réseaux socio-techniques. Préciser cet aspect théorique de notre recherche permet de faire ressortir les apports de notre comparaison de cas régionaux sur le thème de la marchandisation des connaissances. Une fois rappelées les principales similitudes entre les deux régions étudiées à cet égard, on explicitera les éléments théoriques que nous avons mobilisés pour analyser leurs mécanismes de différenciation. Cela donnera l'occasion de souligner l'intérêt d'articuler une approche sociologique des marchés et la problématique de la gouvernance territoriale autour du concept de régulation.

Revenir sur l'usage du concept de réseau permet en effet de saisir synthétiquement le lien entre le questionnement sur la gouvernance territoriale de l'innovation et le thème de la marchandisation des connaissances. Dans le champ de la science politique, le terme de réseau d'action publique a commencé à se diffuser au cours des années 80 et 90, avant tout comme un outil descriptif permettant d'appréhender des situations relativement stabilisées

d'interactions entre pouvoirs publics et acteurs sociaux. Parmi la variété des types de réseaux d'action publique présentés dans la littérature, on peut notamment relever les notions de « réseau thématique » et de « réseau de projet », qui correspondent à des formes de réseaux faiblement institutionnalisés au sens où les acteurs en interaction sont nombreux et très divers, où les coûts d'entrée sont faibles et où les liens entre acteurs sont moins déterminés par des croyances et des systèmes de représentations communes que par une volonté ou des intérêts partagés de faire évoluer certains « problèmes » ou de réaliser certains projets. Cette conception minimale du concept de réseau a été privilégiée dans la mesure où elle semblait particulièrement adaptée à l'observation et à l'analyse de mobilisations territoriales d'acteurs dans des logiques de type cluster.

Certains auteurs ont néanmoins proposé une conception moins descriptive et plus analytique des réseaux d'action publique. De ce point de vue, les réseaux d'action publique sont alors envisagés comme des agencements d'acteurs qui ont pour but la transmission de ressources (en particulier de l'information), dans un environnement interne, mais dont les participants visent aussi à contrôler la transmission de ressources avec leur environnement externe pertinent (Lemieux, 1999). Cette conception plus théorique permet d'articuler le concept de réseau avec la problématique politique de la gouvernance dans la mesure où elle permet d'articuler analyse des interactions et analyse des relations de pouvoirs entre acteurs.

Un tel usage du concept de réseau a néanmoins fait l'objet de fortes critiques, considérant qu'il tendait à survaloriser la dimension procédurale de l'action publique, aux dépens de sa dimension plus substantielle (Gaudin, 1995 ; Lascoumes, 1996).

Cela dit l'application du concept de réseau d'action publique dans le domaine des politiques de recherche et d'innovation peut s'appuyer sur une vaste littérature de sciences sociales permettant d'inventorier les types de biens, ressources, informations...qui circulent et qui s'échangent dans le cadre de réseaux spécifiquement orientés vers l'innovation. Bien que le concept de « réseaux socio-techniques » est également associé, spécifiquement en France, à un usage théorique du concept de réseau (on pense naturellement à la théorie de l'acteur-réseau développée par le Centre de sociologie de l'innovation), on l'a pour notre part essentiellement employé à des fins descriptives pour orienter le travail d'observation et

d'analyse sur chacune des deux régions et pour prendre en compte une dimension plus substantielle (cf. chapitre 6).

Utilisé afin de doter d'outils descriptifs l'étude de la gouvernance, et donc de la gouvernance territoriale de l'innovation, le concept de réseau permet d'un point de vue théorique de questionner comment s'établissent et se forment des relations de pouvoirs sur la base d'interactions présentées, et souvent perçues, par les acteurs sur un mode horizontal, non hiérarchique, et en somme égalitaire. La question est à ce titre de savoir comment certains acteurs du réseau parviennent à exercer, par le réseau, un contrôle sur leur environnement. Compte tenu du caractère multi-niveaux de notre approche du fait régional, le concept d'environnement ne peut néanmoins se réduire à sa seule acception géographique. Il semble finalement plus pertinent de le rapporter dans notre cas au concept de marché, afin d'apprécier de manière comparée et située les effets des politiques de recherche et d'innovation en termes de marchandisation des connaissances.

La marchandisation des connaissances est en particulier présentée comme un effet de la standardisation des politiques de recherche et d'innovation, en particulier par des tenants de l'économie de la régulation. Des auteurs se réclamant de ce courant de pensée ont en effet appliqué aux activités scientifiques et technologiques la thèse du passage d'un régime d'accumulation fordiste, caractéristique de la période des Trente glorieuses, à un régime d'accumulation flexible. La marchandisation des connaissances est dès lors conçue comme un processus d'ouverture des « réservoirs » des sciences dans l'intérêt des entreprises, processus qui combinant quatre, voire cinq évolutions (Uzunidis, op.cit.) :

1) la réduction des financements publics et la contractualisation de la recherche, procédure par laquelle le « retour sur investissement » devient un critère déterminant pour sélectionner les projets qui sont conduits ;

2) la création d'institutions de valorisation de la recherche au sein des universités, tels que des *transfert technology office* qui se chargent des contrats, du dépôt de brevets, de la cession de licences et de la création d'entreprises technologiques ;

3) l'élaboration de statuts privés de chercheurs, pour les chercheurs désirant entrer dans une équipe de recherche ou en sortir dans le but de créer leurs entreprises et exploiter « leurs » brevets ou ceux de l'organisation qui les emploie ;

4) le développement d'institutions spécialisées dans le financement de l'innovation et la création d'entreprises innovantes, telles que des sociétés de capital-risque ou de capital-investissement.

On peut également ajouter une cinquième évolution, correspondant au développement d'actions et de services spécifiques pour organiser et promouvoir la circulation d'informations et de moyens scientifiques, techniques, industriels, financiers, commerciaux.

Cette première présentation de la marchandisation des connaissances évoque de nombreux éléments observés aussi bien dans le cas de l'Ile-de-France que de la Lombardie.

Bien que ces deux espaces régionaux ne soient pas parmi les plus touchés par la baisse des financements de la recherche, chacun d'eux donne à voir des mutations institutionnelles redéfinissant amplement les modes d'allocation des ressources publiques aux acteurs de l'innovation. Ce type d'évolution procède en grande partie dans le cas de l'Ile-de-France d'un mouvement de réagencement des institutions nationales de programmation et d'évaluation de la recherche (création de l'ANR, de l'AERES, du Conseil général à l'investissement...), tendant à généraliser le mode de pilotage de la recherche par projets, et qui se ramifie localement par le déploiement d'une nouvelle palette d'instruments de coordination (pôles de compétitivité, RTRA, Idex, Labex...). La logique de pilotage par projets de la recherche est moins prégnante en Italie, en raison du moindre rôle stratégique joué par l'État dans la programmation de la recherche, mais aussi en raison de la baisse du budget national consacré à la recherche. L'évolution du mode d'allocation des ressources publiques a dès lors davantage placé les organisations et les acteurs de la recherche dans la nécessité de définir localement leurs propres stratégies et leurs propres mutations institutionnelles, notamment en se dotant de fondations universitaires, comme le Politecnico de Milan en Lombardie. En Ile-de-France comme en Lombardie, les nouvelles configurations institutionnelles tendent à accorder plus de place aux critères de « retour sur investissement », que ce soit par la généralisation en France du système d'aide par « avances remboursables » (pratique initialement seulement par Oséo-BPI, adopté par la suite par le CGI pour les Investissements d'avenir) ou par l'intégration plus ou moins directe des acteurs et des normes du monde de l'entreprise dans les systèmes de décision (indirectement dans le cas d'un pôle de compétitivité, plus directement dans le cas d'une fondation universitaire ou a fortiori d'un consortium du type CEFRIEL).

L'enquête portant sur chacune des régions a également permis d'y observer le développement d'actions spécifiquement orientées vers la valorisation de la recherche, que ce soit par la création de parcs scientifiques ou technologiques, de *transfert technology office*, d'incubateurs ou d'accélérateurs d'entreprises, gérés par des universités ou par des pouvoirs publics. On a pu y repérer des exemples de chercheurs passant d'activités universitaires à des activités marchandes, de même que l'apparition sur la scène locale de l'innovation de sociétés d'investissement plus ou moins partenaires des pouvoirs publics. Enfin, chacune des régions apparaît bien comme l'espace d'initiatives diverses et plus ou moins mobilisatrices pour structurer dans le temps des communautés professionnelles par filières technologiques ou *clusters*, pour organiser des événements de promotion de la culture scientifique et des concours et des remises de prix de projets innovants. Bref, les cas de l'Ile-de-France et de la Lombardie semblent bien attester l'évolution vers une marchandisation des connaissances telle que l'entend l'économie de la régulation.

Cela dit, dans le cadre d'une recherche portant sur les évolutions socio-politiques du fait régional, l'orientation standard vers la marchandisation des connaissances interroge plus directement le rôle des pouvoirs publics, et nécessite d'appréhender sous un angle plus opérationnel le concept de régulation. Concept central de la sociologie de l'action organisée, le concept de régulation sert à désigner les mécanismes d'ajustement entre acteurs et entre logiques d'action hétérogènes, et à questionner de la sorte les modalités de leur intégration (ou non) en un même système ou un même ordre social (Thoenig, 1996). À cet égard l'idée de marchandisation véhicule la thèse que l'ajustement des acteurs et logiques d'action participant à un même système d'innovation se réalisent sous l'effet de normes et d'arrangements institutionnels conformes au modèle du marché : les interactions et les échanges entre acteurs de l'innovation seraient de la sorte représentés comme déterminés par des mécanismes d'ajustement exclusivement économiques entre des offres et des demandes de connaissances. Les facteurs plus directement politiques et sociaux resteraient ainsi « à la porte » des systèmes régionaux d'innovation, quand bien même l'approche multi-niveaux du processus d'eupéanisation ferait observer un phénomène de différenciation territoriale des stratégies régionales d'innovation liées à des variables directement politiques.

Afin d'appréhender sous un angle plus sociologique et politique la marchandisation des connaissances, il convient dès lors d'intégrer dans le cadre de l'analyse de la gouvernance

territoriale de l'innovation les pressions normatives et gestionnaires qu'exercent les pouvoirs publics multi-niveaux pour instaurer des logiques de marché entre acteurs de l'innovation.

À cet égard il semble plus approprié d'appréhender les systèmes régionaux d'innovation comme des « quasi-marchés de connaissances » plutôt que comme des « marchés », et de poser ainsi l'hypothèse que les pouvoirs publics définissent leurs comportements et leurs stratégies, au moins partiellement, en se positionnant dans un rôle de régulation conforme aux principes du *New public management*. De ce point de vue, les pouvoirs publics interviennent en soutien à l'innovation en liant intimement leur capacité de contrôle et d'orientation de l'action collective à leur capacité à contribuer à l'extension des logiques de marché. Cette hypothèse présente l'intérêt de souligner l'enjeu que représente pour les pouvoirs publics la maîtrise de bons systèmes d'informations et de connaissances dans la mesure où, dans une logique de « quasi-marché », l'ajustement entre offres et demandes de connaissances passe par la médiation de connaissances et d'expertises spécifiques permettant de justifier les choix d'allocation des ressources et de répondre de la qualité des interventions réalisées et des services fournis.

L'étude comparée de l'Ile-de-France et de la Lombardie permet d'observer que la régulation des « quasi-marchés de la connaissance » ne déroge pas aux mécanismes de différenciation territoriale par le jeu des « effet pays » et « effet région » précédemment évoqués. Si celle-ci s'effectue en grande part en Ile-de-France par les procédures d'appels à projets et les programmes gérés par l'appareil d'État (ministères, agences, services déconcentrés), mobilisant ou non des intermédiaires tels que des pôles de compétitivité, les collectivités locales y contribuent également en développant leurs propres instruments et leurs propres capacités d'expertise et de mobilisation, qu'il s'agisse de la Région (avec sa politique de soutien aux réseaux de recherche tels que les DIM et la mise en place de son CRRST) ou de la Ville de Paris (par la création de son parc d'incubateurs, des services associés et de prix de l'innovation). Dans le modèle d'action plus autonome de la Lombardie, le pouvoir régional a suivi le chemin de la valorisation de son expérience acquise dans la régulation du secteur social pour se positionner dans le rôle de régulateur d'un quasi-marché de la recherche et de l'enseignement supérieur (Agasisti et Catalano, 2006 ; Bonaccorsi, 2009), en s'appuyant sur sa société financière FinLombarda (qui est notamment intervenue dans la mise en place d'un système « voucher » pour le transfert technologique) et en mobilisant l'IReR pour mettre en place un système d'accréditation des centres de recherche (système QUESTIO). Autre

indicateur du rôle assumé des pouvoirs publics dans la régulation de quasi-marché des connaissances, on a pu observer aussi bien en Ile-de-France qu'en Lombardie, le développement récent de services payants auprès des publics ciblés (dans les incubateurs publics ou semi-publics à Paris ou Milan, mais aussi par dans des programmes spécifiques types Fast track entre la BPI et Cap Digital en Ile-de-France).

Cette première approche du rôle des pouvoirs publics dans la régulation des quasi-marchés des connaissances reste néanmoins focalisée sur la définition et la mise en œuvre des politiques publiques, et elle ne permet pas, en soi, d'appréhender leur impact sur leur territoire d'intervention. Elle gagne à ce titre à être complétée d'une appréhension plus sociologique des marchés. Considérant que les marchés ne se créent pas *ex nihilo* et qu'ils ne sont que des actualisations historiques de réseaux d'échanges hétérogènes et contingents, la sociologie des marchés pose le principe que le fonctionnement de marchés est non seulement conditionnée par la médiation d'institutions (règles, normes, conventions, dispositifs...) permettant la formation de prix par l'ajustement d'offres et de demandes, mais aussi, plus en amont, par l'initiative d'entrepreneurs institutionnels, c'est-à-dire d'acteurs qui créent, maintiennent, et transforment ces institutions. Sur ce point une des caractéristiques du regard sociologique sur les marchés est de concevoir ses acteurs autant, voire plus, comme des hommes-orchestres de situations d'action singulières que comme des hommes disposant de qualités individuelles et psychologiques hors du commun.

Dans le cas de la formation de quasi-marchés des connaissances, ces entrepreneurs institutionnels jouant le rôle d'hommes-orchestres sont nécessairement des individus disposant de compétences leur permettant d'exercer une fonction d'intermédiaires d'innovation, c'est-à-dire de mise en réseau de ressources financières (aides publiques, banques, capital-risque), humaines (universités, agences de recrutement), technologiques (laboratoires, centres de R&D, agences de transfert technologique, agents de licence) et commerciales (agences de communication, distributeurs), en adoptant des rôles de conseillers, de diffuseurs de normes contractuelles et informelles, d'évaluateurs (*gatekeepers*), ou encore d'entremetteurs (*matchmakers*). Quant aux situations qui conditionnent l'entrée en jeu de ces entrepreneurs institutionnels, elles doivent nécessairement présenter des traits singuliers pour être perçues et vécues par eux comme des opportunités pour déployer leur action. Et dans le cas de quasi-marchés au moins partiellement régulés par des pouvoirs publics, ces traits singuliers devront apparaître dans un « *design* institutionnel » (Bourdin)

s'incarnant dans des interventions publiques et fournissant des horizons et des points de repères.

Une telle conception de la régulation peut être opérationnalisée pour étudier la gouvernance territoriale de l'innovation. Elle rejoint en effet la première variable à prendre en compte selon Pasquier pour analyser les « modèles régionaux d'action collective », à savoir l'interaction entre les institutions et les acteurs sociaux. Elle peut en outre se référer au concept d'arrangement institutionnel utilisé par Crouch, Le Galès, Schmitter, Trigilia et Voelzkow (op. cit) pour étudier de manière comparée la gouvernance économique territoriale. Se référant eux-mêmes aux apports de l'économie de la régulation (Boyer, op.cit.), ces auteurs ont analysé les mécanismes de régulation en croisant deux types de variables : des variables relatives aux mobiles des acteurs (plus ou moins individuels ou collectifs) et des variables relatives aux mécanismes de coordination (plus ou moins autoritaires ou négociés, hiérarchiques ou horizontaux). En croisant ces deux types de variables, ces auteurs ont construit cinq idéaux-types de régulation : le marché, l'État, la firme, la communauté et l'association. Le marché n'est ainsi, dans leur cadre théorique, qu'un type d'arrangement institutionnel parmi d'autres, défini par la poursuite de l'intérêt individuel et par la concurrence entre égaux. Tandis que la firme combine recherche de l'intérêt personnel et coordination par l'autorité hiérarchique, l'État apparaît quant à lui essentiellement comme une alternative au marché, en particulier lorsque celui-ci se révèle être un mode de coordination défaillant (en raison d'informations asymétriques, de rendements croissants, de collusion entre acteurs, de problèmes de financement des externalités, ...). Dans la communauté, les mobiles sont avant tout de l'ordre de l'appartenance au groupe et/ou de la valorisation de la relation avec les autres, tandis que la coordination repose essentiellement sur des mécanismes informels de solidarité, parfois spontanés, et liés à des unités sociales de base telles que la famille, le clan, le village, la localité. Enfin, l'association correspond à un idéal-type de régulation où les mobiles sont aussi de l'ordre de l'appartenance à un groupe, mais à un type de groupe correspondant cette fois à un groupe d'intérêt, par lequel le mode de coordination repose essentiellement sur la concertation et la négociation d'accords collectifs avec d'autres groupes et des pouvoirs publics, et est mis en œuvre par la suite par le groupe lui-même. Cette typologie des modes de régulation fournit des repères très utiles pour étudier de manière comparative différents cas infra-nationaux. Mais elle ne rend pas compte par elle-même des

conditions d'émergence chaque fois spécifiques d'un *design* ou arrangement institutionnel propre à une gouvernance territoriale de l'innovation.

Sur ce point, l'enquête comparée de l'Ile-de-France et de la Lombardie, en particulier concernant l'émergence d'acteurs de l'innovation liés aux dynamiques métropolitaines autour de Paris et de Milan (cf. chapitre 5), permet de relever l'importance des caractéristiques d'une situation territoriale sur le comportement des acteurs. L'exercice de comparaison a conduit à accorder une importance particulière à la manière variable dont des contextes d'action métropolitains incitent à se mobiliser des entrepreneurs institutionnels spécifiques au domaine de l'innovation. Si chacun des deux contextes donne lieu à l'émergence d'une régulation de type associative, par la mobilisation de groupes d'intérêts pouvant être qualifiés de « communautés de business » (Chauvin et al., 2014), la nature et l'intensité des relations entre ces groupes et les pouvoirs publics sont très variables, et elles contribuent très différemment à une dynamique de développement territorial. Pour reprendre les termes de Romain Pasquier, mais en infléchissant son propos, on peut considérer, plus largement, que dans le rapport à l'État, entendu au sens de pouvoir central, c'est le rapport à la puissance publique qui semble déterminant pour saisir la spécificité des interactions existant entre institutions et acteurs sociaux d'une part, et celle des représentations du territoire et de son avenir d'autre part.

L'Ile-de-France présente le cas d'une dynamique d'action collective fortement structurée par les politiques publiques : bien que mobilisant des groupes d'intérêts, ceux-ci sont la plupart du temps encapsulés dans des dispositifs définis par les pouvoirs publics. Alors que le constat d'un mode de gouvernance territorialisée de l'économie ne pouvait s'appliquer il y a une dizaine d'années en France qu'aux seules capitales régionales, et qu'il semblait plus juste d'identifier la situation francilienne à un modèle de gouvernance par le marché (Le Galès, 2004), l'affirmation des enjeux de l'innovation dans l'action publique territoriale a contribué à normaliser la situation de la région capitale à cet égard : on y observe, comme ailleurs, la corrélation de trois mutations, à savoir la recomposition de l'action économique de l'État qui se recentre sur les politiques d'innovation, la mobilisation des acteurs locaux et régionaux, et l'émergence de formes de coordination urbaine. Perceptible dans la dynamique de mobilisation d'acteurs autour du pôle de compétitivité Cap Digital, la coordination urbaine apparaît également dans la réalisation concomitante d'une diversité de projets d'aménagement, tels que le parc d'incubateurs de la Ville de Paris, le futur incubateur géant de la Halle Freyssinet ou encore le Réseau de la vie numérique et le projet d'arc de

l'innovation de la Ville de Paris. L'ensemble de ces projets contribue à donner une assise matérielle et de la consistance à une dynamique métropolitaine rayonnant autour de Paris.

Le cas de la Lombardie, en revanche, poursuivant en cela son modèle d'action collective marqué par le rôle des autonomies fonctionnelles, donne lieu à l'expression d'une diversité d'initiatives peu corrélées et moins clairement enchâssées dans une même projection territoriale. L'échelle des représentations territoriales varie en effet clairement selon les acteurs : macro-régionale, européenne, voire mondiale pour les acteurs milanais tels que le *Politecnico* ou la CCI de Milan, elle reste micro-locale dans le cas des dynamiques extra-milanaïses telles que celles de Monza-Brianza ou de Côme. La faiblesse de la gouvernance territoriale de l'innovation apparaît clairement dans la faible capacité locale à coordonner les projets d'infrastructures tels que le *Palazzo dell'innovazione* de la CCI, le campus Bovisa du *Politecnico*, ou ceux de *Milano Metropoli*. En outre, bien qu'étant les pouvoirs publics les mieux armés politiquement et financièrement pour intervenir dans le centre métropolitain, la Région et la Ville de Milan cherchent moins que leurs homologues parisiens à stimuler l'activité économique et les entreprises par l'aménagement urbain.

3) Penser le développement de l'innovation par la focale métropolitaine: apports et limites de la thèse de la ville néolibérale

Les différences existantes entre les modes de régulation des systèmes d'acteurs en Ile-de-France et en Lombardie n'échappent pas pour autant à la similitude des changements qui affectent ces deux régions, qu'il s'agisse de la place grandissante prise par les enjeux de l'innovation et de l'entrepreneuriat dans l'action collective, ou de la logique de marchandisation des connaissances qui trouve un appui dans les interventions des pouvoirs publics. À ce titre, les phénomènes et les processus observés en Ile-de-France et en Lombardie entrent en résonance avec la notion de ville néo-libérale largement diffusée aujourd'hui dans le champ des études urbaines anglo-saxonnes. Se référer à ce répertoire théorique peut permettre de clarifier le cadre d'analyse que nous avons privilégié au cours de notre recherche et de dégager sur cette base des hypothèses et des pistes de réflexion qui permettraient de l'affiner. Cela suppose de revenir sur le concept de métropolisation et sur la focale métropolitaine, explorés dans les chapitres 5 et 6, ainsi que sur leurs apports pour étudier la gouvernance territoriale de l'innovation.

La notion de ville néolibérale est intimement liée à la thèse de la néolibéralisation portée par le courant néo-marxiste des études urbaines anglo-saxonnes depuis les années 1990, et plus particulièrement aux travaux de David Harvey, Neil Brenner et Nick Theodore. Cette thèse prend sa source dans un discours à caractère militant pour critiquer la doxa dite « néolibérale », consistant à présenter le néolibéralisme économique comme une doctrine apolitique du laissez-faire, préconisant le désengagement de l'État et le développement de l'*empowerment* (Beal, 2010). L'intention initiale des chercheurs néo-marxistes a été de repolitiser l'interprétation des transformations économiques contemporaines en les présentant comme l'effet de choix politiques et d'une certaine conception de l'action publique. S'inscrivant dans la filiation théorique de l'économie de la régulation, ce groupe de chercheurs a néanmoins souhaité dépasser le concept de post-fordisme en précisant le contenu et en documentant davantage les modalités du mode d'accumulation fordiste au mode d'accumulation post-fordiste. C'est à cette fin que le terme de « néolibéralisation » a été progressivement employé, jusqu'à être théorisé par Brenner et Theodore (2002). Ces derniers ont défini la néolibéralisation comme un « processus de destruction créatrice basé sur des interactions spécifiques et contingentes entre des cadres réglementaires hérités du passé et de nouveaux projets orientés vers la structuration néolibérale du marché ». La volonté de préciser les modalités de réalisation de ce processus s'est concrétisée dans la formulation d'un programme de recherche basé sur des enquêtes portant sur des terrains limités dans le temps et dans l'espace. Deux thèses majeures se retrouvent dès lors dans la plupart des travaux s'inscrivant dans ce programme.

La première de ces thèses porte sur la périodisation globale du processus de néolibéralisation, ramené à trois grandes séquences : la première phase, réalisée au cours des années 1970 et qualifiée de proto-néolibéralisme, correspond à une période de remise en cause du régime d'accumulation fordiste et de l'État ; la seconde phase, qualifiée de « roll-back neoliberalism » aurait débuté au tournant des années 1980 et correspond à une période de conversion des élites politiques (incarnées par Ronald Reagan et Margaret Thatcher) à la théorie économique néo-classique et aux recettes libérales ; la troisième et dernière période se serait quant à elle ouverte à la fin des années 1990 (avec l'arrivée au pouvoir de Tony Blair et de Bill Clinton), et serait marquée par l'institutionnalisation à long terme des tendances précédentes, mais en instaurant de nouveaux mécanismes de compensation.

La deuxième thèse, intimement articulée à la première, porte quant à elle plus directement sur l'évolution des rapports entre l'État et le territoire, et plus précisément entre l'État et les villes. Qualifiée de « rééchelonnement de l'État », cette évolution correspond à un processus au terme duquel, à partir de la fin des années 1990, la ville aurait été conçue et traitée comme une échelle centrale de la régulation économique. Au motif que l'échelle urbaine offrirait aux firmes de meilleures garanties de flexibilité, la pertinence de l'échelle nationale comme bonne échelle de gestion aurait été peu à peu remise en cause, cela justifiant en retour, au cours des années 1990, la poursuite par les gouvernements urbains de stratégies de développement axées sur l'attractivité économique de leur territoire, puis, au tournant des années 2000, une consolidation de cette démarche par la création de nouvelles structures institutionnelles de gouvernance.

Ce cadre d'interprétation présente des intérêts évidents. Il permet en premier lieu de formuler spécifiquement des hypothèses relatives à l'évolution des politiques de développement urbain, sur lesquelles on a été amené à s'interroger en focalisant notre enquête sur les dynamiques métropolitaines à Paris et Milan. Il propose à ce titre de qualifier les politiques urbaines contemporaines de politiques de compétitivité, au sens où elles sont présentées par leurs acteurs comme des réponses adaptées aux problèmes contemporains de la mise en compétition des territoires, en focalisant les interventions des pouvoirs publics sur le soutien à la croissance économique. Les actions en faveur de l'innovation qu'on a pu recenser à Paris et à Milan peuvent être considérées comme de telles politiques « *pro-growth* », articulant une logique d'attractivité de facteurs exogènes (tels que des entreprises, des chercheurs, voire des étudiants d'autres territoires, pas seulement étrangers) et une logique plus endogène de valorisation des ressources locales (en soutenant la création de nouvelles entreprises et plus largement la culture de l'entrepreneuriat). Par le biais de sa thèse du « rééchelonnement de l'État », la théorie de la néo-libéralisation propose en outre un cadre d'interprétation multi-niveaux dont l'ambition est de fournir une compréhension articulée de phénomènes tant globaux que locaux, et d'un point de vue tant diachronique que synchronique. Diachronique, dans la mesure où elle oriente le travail d'enquête sur l'observation et l'analyse de processus de destruction-construction institutionnelle. Synchronique, dans la mesure où elle propose de représenter comme un tout cohérent l'existence actuelle à l'échelle de grandes villes telles que Paris et Milan de toute une gamme d'actions et de services conçus pour soutenir les porteurs de projets entrepreneuriaux dans

chacune des séquences de leur réalisation (du business plan à la commercialisation en passant par la levée de fonds).

Mais la théorie de la néolibéralisation n'est pas non plus dénuée d'inconvénients. Le premier d'entre eux est que, si la thèse du rééchelonnement de l'État résout à sa manière la question de la régulation urbaine, c'est-à-dire de la coordination et de l'intégration des acteurs du développement urbain, elle le fait en adoptant une grille de lecture assez écrasante, peu ajustée à une approche de sociologie de l'action consistant à analyser le comportement des acteurs en situation. On retrouve en un sens ici les limites de la sociologie urbaine marxiste des années 1970, et les critiques que pouvaient lui adresser les tenants de la sociologie des organisations : la grille d'interprétation globale qu'elle propose incline à porter un regard déterministe sur les situations locales et à négliger les marges d'autonomie des acteurs. Cette limite de la conception de la « ville néolibérale » permet, par contraste, de souligner et de préciser quatre aspects de la démarche d'enquête que nous avons privilégiée dans le cadre de notre thèse.

Le premier de ces aspects est d'avoir préféré appréhender les dynamiques de développement urbain sous l'angle de la « métropolisation », plutôt que sous celle de la « néolibéralisation ». Certes ces deux approches ne sont pas sans lien, dans la mesure où l'installation de la référence métropolitaine dans les discours et dans les pratiques de l'action publique territoriale peut à juste titre être appréhendée comme un effet de « rééchelonnement de l'État ». Mais, tandis que le cadre théorique de la néolibéralisation oriente le travail d'enquête sociologique vers une lecture de type fonctionnaliste (au sens où les situations d'action seraient objectivement déterminées par des mutations globales), le concept de métropolisation, tel qu'on l'a employé, permet de suivre une option sociologique plus pragmatique à l'égard du phénomène de rééchelonnement de l'État (au sens où ce phénomène est conditionné par le filtrage subjectif et l'interprétation que les acteurs se font de leur situation d'action). Très présent aujourd'hui dans les discours et dans les pratiques concernant le développement territorial de Paris et de Milan et de leurs régions respectives, l'usage du concept de métropole n'y est pas pour autant stabilisé, renvoyant à des enjeux, soit principalement institutionnels, soit principalement socio-économiques, impliquant plus ou moins directement l'État, mais correspondant, dans tous les cas, à des périmètres territoriaux indéfinis (la ville-centre et sa petite couronne ou une macro-région) et à différents modèles possibles de structuration territoriale (plus ou moins centripète ou polycentrique). Précisément

parce que les usages de la référence métropolitaine sont peu stabilisés, ils offrent une porte d'entrée pertinente pour enquêter sur les situations d'action publique territoriale. Comme toute référence territoriale, la référence métropolitaine fait figure de cadre de régulation. Mais une des caractéristiques importantes de la référence métropolitaine réside dans sa grande plasticité rendant possible l'entremêlement, plus ou moins organisé, des différents niveaux d'action : national, régional, local voire micro-local.

Cela permet de souligner un deuxième aspect des enquêtes conduites sur chacun des deux terrains, à savoir l'intention d'identifier la dimension ou la portée territoriale des stratégies des acteurs impliqués dans le développement de l'innovation en Ile-de-France et en Lombardie. Considérer le territoire comme un cadre, plus que comme un simple support, pour l'activité de régulation revient à concevoir l'usage de la référence territoriale comme une variable, voire comme une ressource, pour la stratégie des acteurs, et pas seulement des acteurs politiques. Le processus de rééchelonnement de l'action publique ne peut à ce titre être réduit à une seule question de coordination entre institutions multi-niveaux : comme cela a été souligné en science politique à travers le thème du changement d'échelle, le processus de rééchelonnement de l'action publique doit être plus largement appréhendé comme un phénomène de changement de focales des acteurs et de leurs stratégies, se traduisant notamment dans la généralisation ou le perfectionnement des stratégies menées par les acteurs et leurs organisations, tant en termes de projection de leurs activités sur différentes échelles d'action (locales, régionales, macro-régionales, transfrontalières, européennes, internationales...) que de multi-positionnement en différentes scènes ou niveaux institutionnels de décision. Les initiatives portées par le pôle de compétitivité Cap Digital ou par ses membres (tels que l'Institut Mines-Telecom, l'Université Paris 6, Thalès, Orange), ou par le Politecnico de Milan, illustrent bien cette dimension des stratégies d'acteurs. La question de la gouvernance territoriale, qu'on la qualifie de métropolitaine, urbaine ou régionale, gagne dès lors à être envisagée sous l'angle de l'anarchie organisée (Marc & Simon), dans la mesure où, comme le souligne Alain Bourdin, « dans les anarchies organisées ou plus encore dans les systèmes d'action aux objectifs multiples, la régulation devient problématique. L'action urbaine appartient toujours à cette dernière catégorie, et sa *localisation* constitue un élément central de la régulation » (Bourdin, 2013, p.620).

L'évocation de la thèse de la néolibéralisation permet de faire ressortir un troisième aspect de la démarche adoptée dans cette thèse : celui d'avoir choisi de centrer l'enquête, non

pas sur les politiques dites de compétitivité, catégorie qui correspond essentiellement à un « construit de recherche », mais sur l'enjeu plus spécifique de l'innovation, correspondant davantage à une catégorie d'action publique. L'un et l'autre de ces ciblages présentent certes des points communs, le premier étant de s'intéresser au développement territorial en privilégiant l'étude de la gestion des enjeux économiques et des interventions conduites pour soutenir l'entrepreneuriat. Toutefois, le thème de l'innovation présente l'intérêt, en raison de la théorie des systèmes d'innovation et de ses usages dans le champ de l'action publique territoriale, d'inciter les acteurs concernés à appréhender les enjeux économiques sous l'angle des problèmes de coordination et de régulation propres à leur situation. Plus que la compétitivité donc, l'innovation est propice à étudier des territoires sous l'angle de leurs dynamiques de gouvernance territoriale, dans la mesure où elle prédispose les acteurs à appréhender les enjeux économiques métropolitains dans une « perspective d'économie territoriale » (Halbert, 2009, p.22), en considérant que « l'avantage métropolitain » réside moins dans le volume, la diversité ou la spécialisation des ressources présentes sur les territoires métropolitains que sur « la qualité d'un fonctionnement d'ensemble » (*ibid.*, p.54). On remarque à ce titre que les politiques et les acteurs de l'innovation, que ce soit au niveau européen, national ou régional, à Paris ou à Milan, ont tendance à produire des représentations de leurs territoires conformes à l'image d'un écosystème, qui « présente l'intérêt de repositionner les organisations et les individus dans des relations où ils mobilisent et où ils construisent de manière dynamique des ressources qui peuvent être disputées ou partagées, selon les cas » (*ibid.*, p.75).

Enfin, la préférence pour le couple de notion métropolisation-innovation plutôt que néolibéralisation-compétitivité n'est pas sans conséquence du point de vue de l'analyse du changement institutionnel. Certes dans un cas comme dans l'autre l'étude de l'action publique territoriale et des dynamiques de développement économique passe par un travail d'enquête privilégiant une approche de niveau méso. Mais tandis que les tenants de la « ville néolibérale » placent le processus de création de nouvelles structures institutionnelles locales au centre de leur attention, une enquête portant sur la métropolisation cherchera à apprécier comment ce processus institutionnel s'articule avec la formation sur le territoire d'une capacité d'intermédiation, reposant sur « l'accumulation d'un savoir sur les ressources du territoire » (*ibid.*, p.77) permettant de réaliser « la connexion, souvent de manière discrète, entre des ressources disséminées dans le territoire et au-delà » (*id.*). Autrement dit, tandis que

le changement institutionnel est dans un cas principalement, voire uniquement, conçu comme un processus contrôlé par les élites politiques et économiques locales, dans l'autre il est davantage perçu comme le résultat d'activités moins visibles, plus discrètes, voire confidentielles. Ces deux dimensions du changement institutionnel sont à prendre en considération dans l'analyse de la gouvernance territoriale de l'innovation, et plus largement dans celle du processus métropolitain : étudier leur articulation permet d'apprécier dans quelle mesure celui-ci est essentiellement une affaire d'élus ou s'il renouvelle plus largement les conditions de gouvernabilité des espaces urbains.

À cet égard, l'étude des dynamiques métropolitaines autour de Paris et de Milan a permis d'observer un processus de changement institutionnel passant par des phénomènes de création de nouvelles structures dédiées à l'innovation ou, plus largement, au développement économique (agence de développement de collectivités territoriales et/ou de CCI, organisations intermédiaires types SPL ou pôles de compétitivité, fondations universitaires, parcs scientifiques ou technologiques...). L'exercice de comparaison a conduit à différencier les cas de Paris et de Milan comme deux cas singuliers en s'appuyant sur deux variables, le rôle plus ou moins structurant des politiques publiques et la présence plus ou moins affirmée d'un leadership politico-institutionnel. L'enquête a été ensuite approfondie en la centrant dans un cas sur un pôle de compétitivité (Cap Digital), et dans l'autre sur les activités d'une grande université (le *Politecnico* de Milan). Dans les deux cas, nous avons ainsi cherché à compenser la grille de lecture élitiste, portant sur la genèse des nouvelles structures institutionnelles, par une grille de lecture davantage attentive aux phénomènes discrets par lesquels se constitue « une accumulation d'un savoir sur les ressources du territoire » (*id.*). C'est à ce titre qu'il a semblé pertinent d'appréhender, tant le pôle de compétitivité Cap Digital que le *Politecnico* de Milan, comme des acteurs métropolitains. Il a néanmoins semblé nécessaire de différencier les « fonctions d'intermédiation » (*ibid.*, p.75) exercées par ces deux acteurs, en détaillant les biens et services spécifiques produits par chacun d'eux.

Mais plus largement la question est de savoir si le phénomène de prise en charge de telles fonctions par ces acteurs de l'innovation est suffisant pour interpréter la dynamique métropolitaine à Paris et à Milan comme l'indice d'un renouvellement des conditions de gouvernabilité des espaces urbains. À cet égard, on peut considérer que les enjeux de l'innovation tendent bien, dans les deux cas, à complexifier et à pluraliser les espaces de l'action publique territoriale. Il semble toutefois que, dans les deux cas également, l'absence

de culture de coopération intercommunale associant la ville centre à ses territoires voisins ait jusque-là contribué à focaliser le débat public sur la question politico-institutionnelle et, en négatif, à la déconnecter largement des dynamiques de mobilisation propres au développement de l'innovation et, plus largement, au développement économique.

L'évocation du courant néo-marxiste d'études urbaines permet enfin de faire ressortir une limite des options théoriques privilégiées dans le cadre de cette thèse. En problématisant le fait régional et les dynamiques métropolitaines sous l'angle de la gouvernance territoriale de l'innovation, nous avons été conduit à peu prendre en considération les conflits plus ou moins latents liés aux enjeux de l'innovation et, plus précisément, leur impact sur l'aménagement de l'espace. Cette dimension est pourtant bien présente par le biais des questions que soulèvent les politiques de cluster en termes d'inégalités et de disparités territoriales à l'échelle régionale. Comme le relève Jean-Alain Héraud, « la forme naturelle de *cluster* est souvent une agglomération plus qu'une région » (Héraud, art.cit., p.654-655) et, dès lors, lorsque des acteurs se mobilisent pour porter une stratégie de *cluster*, « il reste toujours à gérer la relation entre les deux territoires emboîtés, ce qui pose la question du développement inégal du territoire régional » (*id.*). En ce sens, les politiques territoriales de soutien à l'innovation auraient pour effet quasi mécanique de créer une dualisation interne aux espaces régionaux entre deux types de territoires, associés chacun à un type de régime politique et à des enjeux économiques différents (Estèbe, 2008, cf Charmes, op.cit.) : d'un côté un espace central, cœur métropolitain, où s'affirmerait un modèle de pouvoir intercommunal très intégré et dominé par les représentants de la ville-centre (dit modèle de la ville-État ou de Gargantua local), et d'un autre côté un espace périphérique et périurbain, où s'affirmerait un modèle de coopération intercommunale peu intégrée et laissant libre cours aux stratégies micro-locales (dit modèle de ville émiettée ou de *clubbisation* du territoire) ; d'un côté des territoires métropolitains exposés à la concurrence internationale et devant veiller au développement de leurs systèmes productifs, de l'autre des territoires protégés bénéficiant des mécanismes de redistribution des richesses et entretenant une culture de l'entre-soi de type communautaire.

Néanmoins, cette représentation s'avère peu appropriée pour rendre compte des situations observées en Ile-de-France et en Lombardie. Le cas de l'Ile-de-France, et en particulier au regard des politiques de cluster, conduit en effet à fortement amender ce tableau compte tenu de l'importance de la dynamique de cluster portée sur un territoire précisément

périurbain comme le plateau de Saclay et des difficultés qu'ont pu, à l'inverse, rencontrer les porteurs du projets de Cap Digital, pourtant ancré sur le cœur métropolitain de Paris, pour faire reconnaître la pertinence de leur démarche en termes de positionnement dans la concurrence internationale. Le projet de Cap Digital s'inscrit par ailleurs lui-même dans une logique de diffusion au reste du territoire régional, en raison du cadre politico-institutionnel régional auquel est liée la politique des pôles de compétitivité. Quant à la Lombardie, la stratégie de développement du *Politecnico*, tout en s'arrimant à Milan, concerne plus largement l'ensemble de la Lombardie, en raison du maillage régional de l'université en pôles provinciaux, et même la macro-région de l'Italie du Nord, en raison en particulier de ses coopérations avec le *Politecnico* de Milan. De plus, et en ne s'en tenant qu'au seul domaine de l'innovation numérique, on a pu repérer des foyers d'initiatives extra-milanais (dans la province de Monza-Brianza ou dans celle de Côme) parvenant à mobiliser autour d'eux des partenaires du centre milanais.

Ce constat relativisant l'ancrage territorial des dynamiques de cluster au territoire des centres métropolitains gagne finalement à être rapproché de l'observation faite par Pierre-Marie Chauvin, Michel Grossetti et Pierre-Paul Zalio concernant les modalités de développement du capitalisme et les politiques de soutien à l'entrepreneuriat. Selon ces auteurs, « le capitalisme est en partie constitué d'une masse croissante de dispositifs qui équipent la logique entrepreneuriale et en favorisent la généralisation » (Chauvin et al., p.28) et la logique entrepreneuriale se présente elle-même comme une pluralité de « formes d'exploitation de l'hétérogénéité des mondes sociaux » (*ibid.*, p.27), consistant à « faire circuler des choses entre des mondes (en les transformant) ou entre des contextes d'évaluation hétérogènes » (*id.*), comme « un effort pour bousculer les ordres sociaux existants et pour jouer sur les possibilités offertes par l'incomplétude des ordres économiques » (*id.*). Partant du principe que l'ordre social est indissociable de l'ordre territorial, cette observation fournit de quoi rendre intelligible les raisons et les modalités de l'extension des dynamiques de cluster à l'ensemble de l'espace de régions métropolitaines telles que l'Ile-de-France ou la Lombardie.

Il n'en reste pas moins que la variété des usages possibles de la référence métropolitaine contribue à structurer les débats politiques à l'échelle régionale : pas seulement en opposant des « anti » à des « pro » métropole, mais différentes conceptions de la métropole. Nous nous sommes ainsi appuyé (dans le chapitre 5) sur la distinction opérée par

Alain Bourdin entre trois conceptions de la métropolisation (conception orientée compétitivité, conception orientée développement de nouveaux services, conception orientée gouvernance) pour reconstituer l'évolution des récits métropolitains à Paris et Milan et pour rendre compte de la diversité des actions conduites en faveur de l'innovation.

Une optique plus large et davantage centrée sur la prise en compte des logiques de rivalités politiques et institutionnelles pourrait néanmoins explorer plus systématiquement l'hypothèse d'une structuration des débats politiques régionaux autour des deux représentations de la « métropole compétitive » et de la « métropole providence ». Cette opposition a été particulièrement repérable dans le contexte du lancement du projet de Grand Paris de la présidence Sarkozy, qui reposait essentiellement sur le référentiel de la mise en concurrence économique des territoires (Gilli, 2014). Mais d'autres logiques de métropolisation sont néanmoins soutenues, à Paris comme à Milan, notamment par le biais de la politique européenne régionale et des stratégies dites « *smart cities* ». Dans le cas parisien comme milanais, ces programmes sont mobilisés par les gouvernements locaux pour développer de nouvelles expertises et de nouveaux types de services, en particulier sur les enjeux du développement durable ou de la participation.

Plus largement, l'observation des dynamiques métropolitaines amène à prendre en considération les aspects idéologiques de l'action publique territoriale, dans la mesure où, comme l'ont relevé Arnaud, Pasquier et Le Bart (2006, p.6), l'action publique territoriale donne lieu à de « nouvelles idéologies professionnelles » qui se formulent en même temps que se construisent des « coalitions de causes » (*id.*) autour d'enjeux de développement pour les territoires. Sans que cette problématique idéologique n'ait constitué l'entrée privilégiée de notre recherche sur la gouvernance territoriale de l'innovation, elle en a néanmoins constitué un axe de réflexion permanent dans la mesure où il s'agissait d'observer et d'analyser de manière extensive les conditions et les mécanismes de mobilisations collectives d'acteurs territorialement situés. La démarche adoptée dans le cadre de cette thèse a consisté à appréhender les dynamiques de mobilisations et de « coalitions de causes » en croisant une lecture descendante et une lecture ascendante. Synthétiser les apports de notre thèse à cet égard nécessite de repartir du caractère complexe des enjeux de l'innovation et des modalités de leur politisation territoriale. Cela permettra enfin de tirer les enseignements et pistes de réflexion ouvertes par notre thèse au regard de l'articulation région / métropole.

II - La politisation territoriale de l'innovation, entre région et métropole

Tout en appréhendant l'action publique territoriale à partir des politiques touchant spécifiquement le domaine de l'innovation, les observations et les résultats de notre thèse ne sont pas pour autant limités à ce seul domaine d'action. Ils ont une valeur et une portée plus générale dans la mesure où les processus et les mécanismes dans ce domaine d'action rejoignent une condition caractéristique de l'action publique contemporaine, à savoir son caractère complexe. En effet, comme bien d'autres enjeux contemporains (tels que le développement durable, l'emploi, la lutte contre les discriminations...), l'innovation ne correspond pas à un « secteur » au sens classique du terme, mais davantage à un problème ou un enjeu se situant au croisement de différents « secteurs » (en l'occurrence au moins ceux de l'enseignement supérieur, de la recherche, de l'industrie ou du développement économique). À ce titre l'action publique traitant de l'innovation mobilise des organisations et des acteurs hétérogènes, s'appuie sur des coalitions de causes portées par des intérêts et des stratégies variées, et se met en œuvre par le biais d'une multitude de programmes et de dispositifs définis à différents niveaux de gouvernement. Comprendre la gouvernance territoriale de l'innovation suppose dès lors de resituer les interventions en faveur de l'innovation dans les conditions complexes de leur élaboration et de leur mise en œuvre.

Mais comprendre la gouvernance territoriale de l'innovation, c'est aussi observer et analyser si, et comment, les mobilisations spécifiques aux enjeux de l'innovation contribuent à la formation de territoires socio-politiques, faits de réseaux d'action et de relations de pouvoir, notamment politiques (cf. chapitre 1). Reprenant à notre compte l'hypothèse selon laquelle « un territoire politique et un secteur d'activité peuvent se structurer conjointement » (Douillet, 2005, p.276), et que « la structuration des différents domaines d'intervention publique et les compétences techniques qui y sont attachées ont toute leur place dans les processus de construction de nouveaux territoires d'action publique » (*id.*), on s'attachera ici à préciser en quoi l'enquête comparative que nous avons menée sur l'Ile-de-France et sur la Lombardie donne à voir comment la structuration de l'innovation en tant que domaine d'action publique contribue à la construction de territoire régionaux et métropolitains.

Le lien entre « logique sectorielle » et « logique territoriale » sera présenté en prenant comme fil directeur celui de la politisation territoriale de l'innovation, et en l'envisageant sous deux points de vue complémentaires. On évoquera tout d'abord la politisation territoriale des *enjeux* de l'innovation, au sens de processus de structuration du problème de l'innovation par la complexité de l'action publique territoriale. Ce sera ensuite au tour des logiques de politisation des *acteurs* de l'innovation d'être présentées, en mobilisant les concepts de pouvoir intermédiaire et de rôle. Ces deux registres d'observations nous permettront enfin de tirer des enseignements relatifs aux relations d'ordre institutionnel entre région et métropole.

1) L'innovation à l'épreuve de la complexité de l'action publique territoriale

L'intention d'analyser la politisation territoriale des enjeux de l'innovation en situant ce processus dans ses dynamiques tant descendantes qu'ascendantes conduit logiquement à se référer à l'architecture multi-niveaux des politiques de recherche et d'innovation. Cela dit, le travail d'enquête mené dans cette perspective sur deux cas régionaux amène plus largement à rendre compte des modalités complexes de l'action publique territoriale. Cette complexité gagne à être rapprochée au fait que l'innovation (comme beaucoup d'autres) est une catégorie d'action non réductible à un secteur traditionnel de politique publique et qu'à ce titre la question de la gouvernabilité de l'innovation ne se réduit pas à une question d'articulation entre niveaux de gouvernement, mais confronte plus largement à la manière dont s'opère la « problématisation politique des enjeux actuels » (Lascoumes, 1996, p.326).

L'architecture multi-niveaux est certes déjà en soi porteuse de complexité. L'innovation est une catégorie d'action publique qui, par les travaux d'économistes et de statisticiens mobilisés par l'OCDE et l'Union européenne, s'est progressivement imposée en Europe depuis le début des années 1980 pour reconsidérer conjointement les politiques industrielles (en les faisant évoluer davantage vers une logique de l'offre) et les politiques de recherche (en les orientant davantage vers des objectifs de productivité). Les politiques d'innovation sont ainsi souvent présentées comme des politiques « du troisième type » (Caracostas et Muldur, 1997), se situant à la croisée de différents secteurs d'intervention. Elles correspondent en pratique à une large palette d'instruments (crédits d'impôts, subventions directes, promotion des relations entre recherche publique et recherche privée, aides à la formation de

consortiums, aides à la création de start-ups, ...) qui sont élaborés sans grande coordination à différents niveaux d'intervention (Europe, État, Régions, Villes). Cette profusion des interventions des pouvoirs publics en faveur de l'innovation est souvent présentée comme un effet de l'organisation multi-niveaux de l'action publique contemporaine, et la question de la gouvernance territoriale de l'innovation est alors souvent réduite à une question de pilotage de l'action publique (Kuhlman et Elder, 2002 ; OCDE, 2011).

Dans le cas de l'Ile-de-France et de la Lombardie, on a en effet pu constater que malgré la différence de répartition des compétences entre différents niveaux de gouvernement, ces derniers n'en restent pas moins encadrés dans des logiques d'interdépendances. La configuration multi-niveaux de l'action publique génère une situation d'enchevêtrement des compétences, obligeant les différents niveaux de gouvernement à définir leurs interventions en partenariat avec d'autres, mais sans pour autant les dissuader de définir et de mettre en œuvre leurs propres programmes et leurs propres dispositifs, afin d'apporter la preuve de leur autonomie et de leur propre capacité d'action. Dans le cas d'une régionalisation principalement fonctionnelle et administrative, comme en Ile-de-France, le pouvoir régional se trouve avant tout encadré dans une logique de partenariat avec l'État, d'autant plus que celui-ci a cherché à se réamorcer territorialement par le biais des politiques de recherche et d'innovation dont la politique des pôles de compétitivité constitue un bon exemple. La Région n'en a pas moins cherché à définir durant la même période sa propre politique de recherche et d'innovation, tandis que la Ville de Paris a elle-même considérablement étoffé ses ressources et ses outils d'interventions. Dans le cas, comme en Lombardie, d'une régionalisation plus politique, articulée à l'échelle nationale à une rhétorique fédérale, et réactivant à l'échelle régionale une culture politique de la subsidiarité, le pouvoir régional se trouve avant tout encadré dans une logique de partenariat avec les autonomies fonctionnelles (CCI et universités). La Région définit une série de programmes concertés avec chacun de ces grands partenaires, mais les autonomies fonctionnelles n'en continuent pas moins d'intervenir de manière autonome et de s'engager dans d'autres partenariats, comme notamment avec la Ville de Milan.

Les conditions de l'action publique en faveur de l'innovation peuvent ainsi être ramenées dans chacune des régions aux caractéristiques de la complexité. Le concept de complexité est particulièrement associé en sciences sociales au paradigme systémique et il est, à ce titre, aussi bien employé en sociologie qu'en sciences de gestion afin de théoriser le

fonctionnement de systèmes d'action composés d'un grand nombre d'éléments interdépendants. L'usage du concept de complexité conduit généralement à le distinguer de celui de complication : un système compliqué et un système complexe ont en commun d'être composés d'un grand nombre d'éléments, mais le propre d'un système complexe est l'existence de nombreuses interactions entre ses composants et entre ceux de son environnement. Un système complexe combine ainsi généralement trois caractéristiques (Pallez et Fixari, 2014) : une multitude d'acteurs et de données (dite « complexité d'abondance »), des difficultés pour ces acteurs à interpréter les attributions et les objectifs des différents éléments (dite « complexité de sens ») et une grande variété d'informations et de savoirs que les acteurs ont à manipuler pour intervenir dans le système (dite « complexité de coordination »).

Cette approche systémique de la complexité peut se combiner à une approche sociologique de type compréhensive en prenant en compte que les acteurs impliqués dans un système complexe sont souvent confrontés à un « sentiment de complexité » plus ou moins associé aux différentes caractéristiques évoquées. S'intéressant précisément aux conditions de gestion des écosystèmes d'innovation, Fixari et Pallez (*ibid.*) expliquent ce sentiment des acteurs par le nombre important d'institutions, de dispositifs et de « structures » intervenants dans le champ de l'innovation, à la difficulté d'interpréter et d'identifier le rôle distinctif de ces différentes composantes du système par leurs seuls noms et sigles, l'absence d'outils de synthèse et de représentation du système, ou encore l'instabilité du système et du contexte dans lequel il évolue. Toutes ces observations entrent en résonance avec les contextes régionaux étudiés dans le cadre notre thèse, mais, afin de les présenter de manière plus cohérente avec la problématique de la gouvernance territoriale de l'innovation, il convient de les ressaisir plus directement au prisme des modalités complexes de l'action publique.

Bien que la problématique de la gouvernance se soit en grande partie développée par importation du paradigme systémique dans le champ de la science politique (Kooiman, 2003), le concept de complexité ne s'y trouve pas si fréquemment employé et valorisé en tant que tel. De plus, lorsqu'il l'est (comme par exemple dans Papadopoulos, 1995), c'est souvent pour opérer un travail de montée en généralité et de théorisation centrée sur les mutations affectant les relations État-société à un niveau très macro. D'autres approches ont néanmoins été proposées et attestent de l'éclairage que peut apporter le concept de complexité à la compréhension de l'action publique. C'est notamment le cas de la perspective ascendante et

constructiviste qu'a adoptée Pierre Lascoumes pour traiter de la question de la gouvernance. Plutôt que d'appréhender la question sur un mode descendant en se demandant « qui gouverne ? », il l'a abordée à partir de la question de « la problématisation politique des enjeux actuels » (Lascoumes, 1996, p.326) de l'action publique. Le travail d'analyse suppose dès lors, selon lui, de prendre en considération la « complexification des problèmes » (*ibid.*, p.328) et de chercher à comprendre par-là les « processus de changement dans les réseaux d'action publique » (*ibid.*, p.325). Ce cadre d'analyse semble finalement particulièrement pertinent pour synthétiser les observations que nous avons pu faire sur la « politisation complexe » de l'innovation en Ile-de-France et en Lombardie. L'innovation est à ce titre moins appréhendée comme une catégorie d'action (transnationale et régionalisée) que comme un « secteur émergent » dont le processus de construction est conditionné par une triple dimension d'hétérogénéité : l'hétérogénéité des enjeux, l'hétérogénéité des programmes et l'hétérogénéité des acteurs.

Dans le cas de l'innovation, on a pu constater à quel point cette catégorie d'action renvoyait à une grande diversité d'enjeux dont on peut en énumérer un certain nombre sans ambition d'exhaustivité : rapprocher la recherche publique des entreprises implantées régionalement, développer les activités de valorisation de la recherche publique, améliorer l'attractivité du territoire à l'égard des grandes entreprises, renforcer l'ancrage territorial des entreprises qui s'y trouvent déjà implantées, soutenir le développement et la croissance des PME par le transfert technologique, ajuster l'offre de formation des établissements d'enseignement supérieur, non seulement aux besoins du marché, mais aussi aux compétences stratégiques jugées utiles pour garantir le potentiel économique et le développement du territoire à l'avenir, diffuser une culture de l'entrepreneuriat dans la population, lutter contre le chômage en créant de nouveaux emplois, ... L'articulation plus ou moins directe entre ces différents enjeux rend compte des processus de diversification des interventions des pouvoirs publics dans la mesure où elle permet notamment de justifier le débordement des principes juridiques de répartition des compétences, comme on a pu notamment le souligner dans le cas de l'Ile-de-France. Mais on a également pu constater un même phénomène de diversification dans les initiatives portées et les services proposés par des organisations intermédiaires telles que le pôle de compétitivité Cap Digital (dont les missions initialement centrées sur l'aide à la R&D collaborative se sont très rapidement étendues) ou le *Politecnico* de Milan (qui a progressivement élargi le public de ses actions, d'abord centrées sur ses chercheurs et le tissu

local d'entreprises pour cibler ensuite également ses étudiants et plus largement les jeunes entrepreneurs locaux).

L'innovation renvoie également, à l'échelle régionale, à une grande hétérogénéité de programmes d'action. Pour le dire simplement, il n'existe pas de « politique de recherche et d'innovation » au sens de programme unifié, que ce soit au niveau national, régional ou local. Comme le relève Pierre Lascoumes, si on parle de « politique publique » au singulier sur des enjeux tels que l'innovation, cela ne peut relever que d'une « facilité de langage » pour évoquer une diversité de programmes plus ou moins coordonnés, mais perçus comme contribuant au traitement d'enjeux connexes. Cette réalité est logiquement porteuse de complexité, au double sens de complexité de coordination et de complexité de sens. Elle rend compte à ce titre de l'injonction des autorités européennes et nationales à formuler des « stratégies régionales d'innovation », mais aussi de l'intérêt que peuvent éprouver, tant les autorités régionales que les acteurs locaux, à l'égard de ce type d'exercice pour fournir une représentation synthétique du système d'action dont ils font partie et leur permettre ainsi de structurer leurs interventions.

L'approche de la complexité de l'action publique proposée par Lascoumes (*id.*) consiste enfin à relever l'hétérogénéité des acteurs impliqués dans de mêmes programmes d'action ou projets collectifs. Dans le cas des secteurs émergents de l'action publique, les programmes ou projets s'appuient sur des « réseaux d'acteurs extrêmement diversifiés qui conduisent à dépasser les approches classiques en termes de monopoles professionnels d'expertise » (*ibid.*, p.330). Selon Lascoumes « il n'est plus simplement question ici d'interministérialité ou d'administration de mission agissant par l'incitation et en transversalité. C'est à chaque fois un vaste champ d'acteurs publics et privés, nationaux et locaux qui se trouve impliqué » (*id.*). L'enquête réalisée sur les réseaux d'acteurs de l'innovation mobilisés à l'échelle des métropoles parisienne et milanaise vient corroborer cette observation. La reconstitution de leur genèse et l'analyse de leur fonctionnement a conduit à représenter ces réseaux comme des coalitions d'acteurs appartenant à différentes organisations situées dans des univers institutionnels et articulant des types de savoirs différents (savoir académique, connaissance des marchés et de leurs mécanismes financiers, maîtrise des enjeux politiques, ...). De plus, les cas particuliers de coalitions auxquelles nous nous sommes intéressés dans le domaine du numérique ont permis d'observer que les réseaux d'acteurs servaient de cadre de structuration et de mise en circulation de compétences professionnelles et d'expertises variables, tant sur le

plan des sous-domaines technologiques (tels que le *big data*, les contenus ou les services et usages) que des types de marchés adressés (audiovisuel, éducation, sécurité, patrimoine, robotique...).

Compte tenu de ses modalités complexes de formulation et de mise en œuvre, une caractéristique importante de l'action publique traitant d'enjeux émergents tels que l'innovation est de donner lieu à des politiques publiques qualifiées de « politiques d'organisation » (*ibid.*, p.332), « au sens où les politiques qu'elles objectivent et les choix d'instruments qu'elles opèrent portent davantage sur des procédures que sur la définition de contenus substantiels » (*id.*). Cela s'observe en particulier depuis les années 2000 en Europe avec la promotion, par l'Union européenne et les États, de politiques de cluster qui consistent moins à distribuer de nouvelles ressources qu'à développer à un niveau régional, voire infra-régional, des capacités collectives à définir des stratégies de développement territorial liées à une démarche de spécialisation économique particulière. Les politiques de cluster sont conçues comme des instruments devant permettre à un ensemble varié d'acteurs de l'innovation de coopérer plus efficacement, au premier chef les entreprises et les universités locales, mais aussi aux pouvoirs publics de mieux coordonner leurs interventions (Borras et Tsagdis, 2008). Comme ont permis de la vérifier les enquêtes menées en Ile-de-France et en Lombardie, la conception et la mise en œuvre des politiques de cluster peuvent être très variables d'un contexte d'action à l'autre, mais, dans les deux cas, on peut finalement considérer que la traduction politique des enjeux de l'innovation donne lieu à la formation de capacités collectives à traiter, à comprendre, à mettre en relation et à ajuster des données, ressources, informations ou savoirs localement distribués. Ainsi, en même temps que le développement de l'innovation s'est peu à peu imposé comme un des enjeux, et comme une des composantes phares, de l'action publique territoriale dans les grandes aires urbaines de Paris et de Milan (bien qu'à des rythmes et selon des temporalités variables), les politiques d'innovation, et en particulier les politiques de cluster, sont devenues des lieux privilégiés de fabrication d'un agir collectif dépassant les délimitations institutionnelles existantes, politiques et sociales, territoriales et sectorielles. L'intérêt de l'idée de « gouvernance territoriale de l'innovation » réside à notre sens précisément dans sa capacité à signifier la simultanéité de ces deux dynamiques.

Mais, dès lors, s'intéresser à la gouvernance territoriale de l'innovation nécessite de clarifier les modalités de changement dans l'action publique et plus largement dans l'action

collective à une échelle régionale ou locale. Il convient à ce titre de souligner, comme le faisait déjà Lascoumes dans l'article cité, que, malgré le caractère « émergent », voire les vertus de « nouveauté », que l'on peut a priori accorder aux politiques d'innovation et a fortiori aux politiques de cluster, enquêter sur ce type de politiques nécessite de s'intéresser à l'historicité de leurs acteurs et conduit à prendre la mesure du poids du « déjà là » dans les processus de changement que leurs promoteurs ambitionnent de leur faire porter. Cette remarque s'avère pertinente au regard de chacun de nos deux cas d'étude.

Dans le cas francilien où l'enquête a été focalisée sur un pôle de compétitivité, la reconstitution de la genèse de ce pôle a permis de faire ressortir le rôle structurant joué par des acteurs préalablement mobilisés, et déjà partenaires, dans le cadre d'un précédent programme du ministère de la recherche, en l'occurrence celui des Réseaux de recherche et d'innovation technologique (RRIT). Cette historicité des acteurs à l'initiative de la formation de Cap Digital permet d'ailleurs plus largement d'interpréter la politique des pôles de compétitivité comme une entreprise de diffusion à l'échelle régionale de la catégorie européenne de recherche « précompétitive » initialement développée dans les PCRD. La relativisation du changement ouvert par les politiques d'innovation et de cluster évoque en revanche plus directement dans le cas de la Lombardie le poids que continuent d'exercer les CCI dans les enjeux du développement économique. Malgré les axes prioritaires définis dans la stratégie régionale d'innovation en 2004, tels que celui de prioriser la croissance du potentiel de recherche et de l'excellence scientifique, ou celui de dépasser les mobilisations autour d'intérêts et de stratégies micro-locales, l'enquête menée dans cette région a permis d'observer que certaines CCI parviennent à porter des dynamiques de développement territorial par l'innovation à une échelle provinciale, et que l'institution régionale a même adopté le principe d'une programmation conjointe avec les CCI dans le domaine de l'innovation. Étudier la gouvernance territoriale de l'innovation nécessite de préciser les modalités du changement dans les réseaux d'action publique dans la mesure où l'analyse de la politisation complexe des enjeux de l'innovation conduit à « mettre l'accent sur le fait que les politiques publiques contemporaines sont en très grande partie la résultante de compromis et de reformulations de solutions préexistantes ».

Si les modalités du changement dans l'action publique territoriale sont conditionnées par le poids du « déjà là », alors la compréhension de la gouvernance territoriale de l'innovation nécessite de rendre intelligible un changement de type progressif. La démarche

empruntée par Lascoumes conduit à mettre la focale sur le « rôle des intermédiaires » (*ibid.*, p.336) dans les processus de gouvernance, et à considérer que ces derniers exercent une fonction de « transcodage » (*ibid.*, p. 327, 334, 337-338), c'est-à-dire simultanément de mobilisation et de production de sens de l'action collective. On a pour notre part précédemment souligné l'importance de prendre en compte sur notre propre terrain de recherche le rôle joué par les « intermédiaires d'innovation » dans l'accumulation progressive et discrète de savoir. Par ailleurs, lorsque Lascoumes estime que prendre en considération le rôle des acteurs intermédiaires permet pour lui de « rendre compte des dynamiques qui accompagnent ou traversent l'intervention des autorités publiques » (*ibid.*, p.336), cela fait écho au fait, également souligné précédemment, que le rôle des intermédiaires de l'innovation nous semble devoir être pris en compte pour comprendre les dynamiques de changement plus apparentes dans l'architecture des institutions, structures et instruments de soutien à l'innovation dans un contexte territorial donné. Or, le cadre conceptuel élaboré par Lascoumes conduit à considérer l'impact des réseaux d'acteurs intermédiaires du point de vue du changement comme particulièrement équivoque : si d'un côté ils jouent comme des facteurs de changement dans la mesure où ils contribuent à mettre à l'agenda et à rendre gérables de nouveaux enjeux, ils jouent aussi comme des facteurs de reproduction, dans la mesure où les initiatives qu'ils portent ne sont pas dénuées d'intérêts particuliers à conserver un accès privilégié aux ressources détenues par les pouvoirs publics. L'idée selon laquelle « l'ordinaire de l'action publique est une lutte sourde et continue des réseaux en place pour leur repositionnement face aux enjeux sociaux » (*ibid.*, p.338) semble particulièrement appropriée pour rendre compte des dynamiques de la gouvernance territoriale de l'innovation.

Une telle représentation du rôle des réseaux d'acteurs enrichit la compréhension des situations territoriales d'action publique en interprétant leur changement comme un processus de repositionnement progressif des réseaux à l'égard de thèmes perçus comme des enjeux pour leur environnement. Mais cette représentation ne reste qu'abstraite tant qu'elle ne s'appuie pas dans chaque cas étudié sur l'observation d'éléments tangibles pouvant être perçus comme les résultats de ces processus de repositionnement. À cet égard il semble que la figure de l'empilement institutionnel, présentée par Streeck et Thelen (2005) comme une modalité de changement progressif, soit particulièrement adaptée au cas de l'action publique territoriale et en l'occurrence à l'étude des dynamiques de gouvernance territoriale de l'innovation.

L'Ile-de-France comme la Lombardie donnent à voir la juxtaposition d'un nombre considérable d'organisations intermédiaires, structures ou dispositifs spécialisés sur un aspect spécifique de l'innovation et devant jouer en même temps un rôle de coordination avec les autres. Certes, le travail de comparaison entre les deux régions a conduit à porter l'attention sur une pratique différente de l'empilement institutionnel : dans le cas de l'Ile-de-France une pratique s'exerçant directement par le biais de l'intervention des pouvoirs publics adoptant régulièrement un cadre de référence territorial (RRIT, SPL, pôles de compétitivité, DIM, agences de développement, IRT...), et dans le cas de la Lombardie une pratique s'exerçant par des autonomies fonctionnelles, et en particulier par le *Politecnico* de Milan (CEFRIEL, *Politecnico Innovazione*, *Acceleratore d'impresa*, *Fondazione Politecnico di Milano*, *Polihub*...). Toujours est-il que le phénomène d'empilement des structures est indéniable et qu'il contribue indéniablement à générer chez l'acteur, comme chez l'observateur, un « sentiment de complexité ». Il convient à ce titre de relever et de reconnaître que la démarche consistant à chercher à comprendre la gouvernance territoriale de l'innovation n'amène pas à considérer ce phénomène d'empilement comme une « mauvaise complexité » mais davantage comme une « bonne complexité » (Fixari et Pallez, art.cit.), dans la mesure où il apparaît comme une condition privilégiée du changement et donc de la gouvernabilité des systèmes d'innovation.

Cela dit, l'analyse de la gouvernance territoriale de l'innovation ne se résume pas à celle du changement institutionnel, et invite plus largement à envisager le changement des rapports entre politique et société à l'échelle locale. Il convient à ce titre de revenir plus en détail sur les modalités pratiques d'inscription des acteurs intermédiaires dans des coalitions plus ou moins directement liées à des stratégies de développement territorial. Cela revient à s'intéresser à la politisation des acteurs de l'innovation et à leur rôle dans les dynamiques de gouvernance territoriale.

2) La politisation des acteurs de l'innovation : pouvoir intermédiaire et rôle dans la gouvernance territoriale

L'analyse de la gouvernance territoriale de l'innovation nous a conduit jusque-là à utiliser le terme d' « intermédiaire » sous deux angles privilégiés : d'une part en référence à l'idée d'écosystème d'innovation, dans une réflexion sur la marchandisation des connaissances,

nous avons été amenés à évoquer l'activité d' « intermédiaires de l'innovation » ; d'autre part en référence à l'idée de réseaux d'action publique, et dans le cadre d'une réflexion en termes de gouvernance, nous avons évoqué le rôle d' « intermédiaires », que l'on pourrait plus précisément nommer « intermédiaires d'action publique ». L'objet est ici de s'appuyer sur ces deux niveaux de réflexion pour donner corps à un traitement de la gouvernance interrogeant plus directement les rapports société / politique, en l'occurrence les rapports entre acteurs de l'innovation et pouvoirs publics. Cette perspective nécessite de changer de focale sur les processus d'intermédiation : il ne s'agit plus seulement de les envisager comme des phénomènes de réseaux ou d'interactions, mais comme des phénomènes impliquant des organisations et des acteurs individuels clairement identifiables dans l'espace social et politique par leurs activités, leurs ressources, leurs mobiles, leurs stratégies, ainsi que par leurs trajectoires socio-professionnelles. En d'autres termes, il s'agit d'approfondir l'analyse de la politisation des enjeux de l'innovation par l'analyse de la politisation des acteurs de l'innovation.

Cette perspective théorique trouve un point d'appui conceptuel dans le concept d'acteur intermédiaire forgé par Nay et Smith (déjà évoqué dans le chapitre 1). Ce concept a été forgé pour rendre compte de l'activité spécifique que certains acteurs, sans appartenir au champ politique en tant que tel dans la mesure où ils n'exercent, ni n'aspirent à exercer, de mandat politique, contribuent pour autant à la prise de décision politique et aux choix engageant la responsabilité d'une autorité politique en participant à la définition et/ou à la mise en œuvre de programmes d'action publique. Nous proposons pour notre part d'associer le concept d'acteur intermédiaire à celui de pouvoir intermédiaire afin de signifier que, tout en prolongeant l'analyse des processus d'intermédiation, propre à une sociologie de l'action publique qui trouve ses appuis théoriques du côté du paradigme de la rationalité limitée et dans une conception interactionniste du pouvoir, s'intéresser plus directement aux acteurs intermédiaires ouvre un terrain d'observation particulier sur la pratique du pouvoir pris dans son sens plus politique de légitimité à intervenir dans l'espace public. On verra que cet axe d'analyse rejoint en partie les réflexions menées en science politique sur le rôle des experts et sur les pratiques d'expertise. Mais il s'agit avant tout ici de resituer ces apports dans le cadre de l'analyse des dynamiques de changement institutionnel propre à la gouvernance territoriale de l'innovation, et d'interroger les dynamiques de pluralisation du pouvoir qu'elle donne à voir.

Conduire une réflexion sur le pouvoir intermédiaire à partir de la prise en compte des dynamiques institutionnelles propres à la gouvernance territoriale de l'innovation revient à approfondir les réflexions précédemment formulées sur les entrepreneurs institutionnels. Ce concept a été utilisé une première fois dans le chapitre 5 portant sur l'émergence d'acteurs métropolitains, puis a été reconsidéré dans le chapitre 6, en référence à la sociologie économique du marché, pour aborder en termes de gouvernance les dynamiques d'arrangement institutionnel. Dans le premier cas, les entrepreneurs institutionnels ont été présentés comme des initiateurs de nouvelles coalitions d'acteurs aboutissant à la création de nouvelles structures formelles jouant un rôle, visible dans l'espace public, de partenaires plus ou moins réguliers des pouvoirs publics locaux. Dans le second cas, les entrepreneurs institutionnels ont été avant tout appréhendés comme créateurs et diffuseurs de normes, de savoirs et d'informations contribuant à l'émergence progressive et discrète de mécanismes de marché dans la production et l'appropriation des connaissances. Le fait de chercher maintenant à présenter de manière plus synthétique le pouvoir exercé par ces acteurs nécessite en premier lieu de clarifier les différentes facettes de leurs activités et d'articuler les différents points de vue jusque-là adoptés à leur égard.

Il convient à ce titre de partir du fait que les deux regards successivement portés sur eux avaient en commun d'adopter une approche sociologique consistant à interpréter le comportement des entrepreneurs institutionnels, non seulement en référence à leurs caractéristiques propres en termes de ressources ou mobiles, mais aussi en référence aux caractéristiques de la situation dans laquelle ils évoluent. On vient de préciser qu'une caractéristique particulière de leur situation d'action est d'être structurée par un processus d'empilement institutionnel au sens de multiplication de programmes, de juxtaposition de structures et de dispositifs. Dans ce cadre, une particularité des entrepreneurs institutionnels est d'être à la fois cibles et moteurs de ce processus : cibles en tant qu'acteurs de l'innovation, c'est-à-dire en tant qu'acteurs sociaux - et non politiques - œuvrant à la réalisation d'un changement graduel de formation des systèmes d'innovation ou de marchés des connaissances ; et moteurs en tant qu'acteurs intermédiaires, en tant qu'acteurs disposant de ressources spécifiques leur permettant d'exercer un pouvoir intermédiaire en participant à la création et à la gestion de nouvelles structures qui seront traitées comme des partenaires privilégiés des pouvoirs publics.

Cette conception des entrepreneurs institutionnels rejoint la théorie de l'entrepreneuriat élaborée par Chauvin, Grossetti et Zalio. Ces auteurs relèvent en effet que si, d'une part l'entrepreneuriat fait figure d'enjeu d'action publique se traduisant dans une multiplication d'interventions des pouvoirs publics pour « équiper » (Chauvin et al., p.28) les acteurs du développement de nouveaux marchés économiques, ces acteurs ne sont pas seulement ciblés, « équipés », par leur environnement socio-politique, ils sont aussi des acteurs du modelage de leur environnement proche et des appuis qu'ils reçoivent. On peut transposer ce que disent ces auteurs à propos des entrepreneurs pour préciser que les entrepreneurs institutionnels valent d'être considérés comme des acteurs intermédiaires dans la mesure où ils participent activement au processus de design institutionnel de leur situation d'action : « les appuis, comme les contextes, se modifient ou se construisent au cours du processus entrepreneurial. Ils ne sont pas, ou pas seulement, des conditions à l'origine » (*ibid.*, p.27). Cela dit, si certains appuis « plus génériques, échappent pour l'essentiel à l'initiative des entrepreneurs » (*ibid.*, p.28) (conjoncture de marchés, lois...), d'autres « sont influencés par l'activité entrepreneuriale » elle-même (*id.*). Autrement dit, si les entrepreneurs institutionnels valent d'être considérés comme des acteurs intermédiaires de la gouvernance, cela s'avère d'autant plus pertinent à l'échelle locale dans le cadre de dynamiques de gouvernance territoriale. L'idée de politisation territoriale des acteurs de l'innovation renvoie en premier lieu à la participation d'acteurs universitaires et économiques à l'activité de « design institutionnel territorial » (Bourdin, 2000, p.237 ; Offner, 2006, p.46), par lequel ils se voient allouer une légitimité, tout à la fois donnée et acquise, à intervenir dans champ action d'intérêt général.

On peut voir ce phénomène comme l'opération de ce que Bourdieu nommait la « magie sociale » (Bourdieu, 1979, p.240), opération par laquelle « le monde social constitue des différences » (*id.*) en distinguant, c'est-à-dire en reconnaissant et en désignant, certaines personnes ou groupes de personnes comme disposant de certaines compétences. La « compétence politique » (*id.*) (comme toute autre compétence socialement reconnue) procède de ce point de vue d'un « coup de force social » (*id.*), d'une « assignation à compétence » (*id.*). L'apport principal de cette conception du phénomène d'institutionnalisation de « compétence » est, pour nous, de permettre de préciser l'emploi du concept d'acteurs intermédiaires. Bien que ce concept permette de rendre compte des fonctions et du rôle d'acteurs individuels dans les dynamiques de gouvernance, la prise en compte plus spécifique de leur rôle dans l'activité de design institutionnel territorial conduit à considérer comme

déterminantes les appartenances organisationnelles des individus. En effet, si, comme on l'a déjà souligné, la mobilisation des acteurs de l'innovation ne s'explique pas seulement par des caractéristiques individuelles, mais aussi par les caractéristiques de la situation d'action, il convient aussi de souligner l'importance, plus en amont, de la position que leur organisation d'appartenance (université, entreprise...) occupe dans l'espace social, ainsi que la position qu'eux-mêmes occupent dans leur propre organisation. La « magie sociale » de l'assignation à « compétence politique » n'opère pas « hors sol », elle exprime et reproduit, bien qu'à non-identique, un ordre social de « compétences techniques » qui conditionne le comportement des acteurs de l'innovation, quand bien même leur mobilisation s'effectue dans une situation territoriale particulière.

Toutefois la politisation des acteurs de l'innovation ne se réduit pas à ce phénomène de reconnaissance de légitimité à intervenir dans l'espace public : en permettant aux acteurs de l'innovation de se repositionner institutionnellement vis-à-vis des pouvoirs publics et plus largement vis-à-vis des enjeux de l'action publique territoriale, elle correspond également à un phénomène de repositionnement et de redéfinition de leurs activités. Il s'agit, en d'autres termes, de préciser les modalités de la mise à contribution politique de leurs compétences techniques. Cet axe de réflexion rejoint le questionnement développé dans le champ de la science politique à propos de l'expertise, mais il convient ici de l'articuler plus directement à la problématique de la gouvernance territoriale.

On peut à ce titre se référer à la réflexion proposée par Stéphane Cadiou (2008) à propos de la mobilisation des universitaires dans les démarches de projet urbain. Son analyse présente trois aspects particulièrement intéressants pour notre propos. Elle fait premièrement ressortir qu'à la différence des théories habituelles de l'expertise, qui envisagent cette dernière comme une activité ponctuelle, car finalisée sur la gestion d'une situation problématique exceptionnelle nécessitant la mobilisation de savoirs extrêmement spécialisés, les formes contemporaines de l'action publique territoriale donnent à voir une logique de mobilisation permanente de savants et de savoirs externes aux institutions politiques locales : l'expertise, et les experts, contribuent sur un mode ordinaire à la gouvernance territoriale par la production de données et de discours qui contribuent à structurer un espace intellectuel de débats qui consolide en retour l'action publique territoriale.

Deuxièmement, les études de cas menées par Stéphane Cadiou (ibid.) l'ont amené à observer que cette mobilisation ordinaire de savants et de savoirs s'articulait en deux niveaux

d'expertise : une expertise de type stratégique et une autre davantage de type opérationnel. Cette distinction s'est révélée très utile dans le cadre de notre recherche comparative : en amenant à se demander comment ces deux types d'expertise se combinent ou non selon les cas étudiés, elle fournit une grille de lecture commode pour comparer les phénomènes de coordination (de simple agrégation ou bien d'intégration) entre acteurs intermédiaires. Elle permet en ce sens d'apprécier l'intensité et la qualité d'une dynamique de gouvernance territoriale.

Enfin l'analyse proposée par Stéphane Cadiou permet de souligner l'intérêt de qualifier les acteurs intermédiaires en combinant une lecture de niveau méso et une lecture de niveau micro : si l'approche par les organisations permet d'étudier les relations entre pouvoirs publics et acteurs intermédiaires en rendant compte des effets de reproduction de l'ordre social, l'observation de trajectoires individuelles permet quant à elle d'être davantage attentif aux dynamiques de changement.

Ce cadre d'analyse permet de ressaisir certains points saillants, en termes de modalités de politisation des acteurs de l'innovation, émergeant de la comparaison entre l'Ile-de-France et la Lombardie. Dans le cas de l'Ile-de-France, le fonctionnement d'un pôle de compétitivité tel que Cap Digital fournit un bon exemple de « routinisation » de l'expertise. En tant qu'instruments de politique publique, les pôles de compétitivité font figure de structure formelle permettant de coordonner de manière intégrée deux niveaux d'expertise : une expertise de type stratégique du fait du rôle qui leur est attribué par les pouvoirs publics pour définir et mettre en œuvre une stratégie territoriale finalisée sur la constitution et l'animation d'un écosystème d'innovation ; une expertise de type opérationnel, en particulier par l'activité de labélisation, par laquelle le pôle de compétitivité exerce un rôle d'identification, de sélection et de filtrage de projets de R&D permettant aux projets labélisés d'obtenir une aide financière des pouvoirs publics. Notons que, si l'expertise stratégique correspond essentiellement à une prérogative du niveau représentatif de la structure de gouvernance (composé des membres élus siégeant au conseil d'administration de l'association), l'expertise opérationnelle correspond quant à elle essentiellement à l'activité des experts désignés par le pôle, en relation avec l'équipe opérationnelle du pôle.

Le caractère formel du pôle de compétitivité fait que ces deux niveaux d'expertise sont généralement reconnus comme des compétences du pôle en tant que tel, en tant qu'organisation ou en tant qu'acteur collectif. Toutefois, chacune de ces activités est réalisée

par des acteurs individuels qui, s'ils ont tous dorénavant en commun de disposer d'une forme de distinction ou de notoriété locale, les uns et les autres ne sont pas placés dans des fonctions ou des rôles auprès du même type de public ou de partenaires : tandis que le rapport aux pouvoirs publics est monopolisé par la structure de gouvernance (en particulier par les présidents successifs du pôle, ainsi que par les directeur et directeur adjoint de l'équipe opérationnelle), les « experts » sont essentiellement placés en interactions avec leurs pairs (universitaires, ingénieurs, développeurs, entrepreneurs...) et avec les membres de l'équipe opérationnelle. De ce point de vue, un pôle de compétitivité tel que Cap Digital donne à voir un modèle d'organisation distribuée de l'expertise, qui ne manque pas de servir de support à des dynamiques de reproduction de l'ordre social (cf. le rôle moteur qu'y jouent des institutions telles que l'Institut Mines-Telecom, Thales, Orange, Université Paris 6, traditionnellement partenaires des grandes politiques nationales de recherche et d'innovation), mais qui est également traversé par des dynamiques de changement observables par certaines trajectoires individuelles (en particulier celle d'Henri Verdier, dont le profil mixte certes de manière assez classique des compétences techniques certifiées par son passage par les grandes écoles et une forme d'engagement politique et partisan, mais aussi un triple ancrage dans le monde des institutions d'élite, celui des start-ups, ainsi que celui de l'action publique territoriale).

En comparaison du modèle d'organisation distribuée des pôles de compétitivité, la Lombardie donne à voir un modèle d'organisation de l'expertise « en silo » : s'il existe bien des organisations jouant un rôle d'intermédiaire d'innovation, en particulier les universités et les CCI, aucune ne peut être considérée comme un instrument d'action politique. Dans le lexique français, ces organisations seraient à classer dans la catégorie des acteurs non étatiques, mais, dans le lexique italien, elles correspondent, soit directement à des autonomies fonctionnelles, soit à des structures créées ou gérées (du moins financées) par elles. Toujours est-il que, dans ces conditions, l'emploi du concept d'acteur intermédiaire s'avère peu approprié à un niveau d'analyse méso, et qu'il convient dès lors de le réserver à un niveau micro pour qualifier les personnes qui exercent des fonctions clés dans les relations de leur organisation d'appartenance avec leurs partenaires extérieures. Il s'agit donc essentiellement d'individus placés dans des postes de direction (tels que Giampio Bracchi ou Alfonso Fuggetta respectivement président de la *Fondation du Politecnico* de Milan et du consortium Cefriel). Ce mode de d'organisation plus individuel de l'expertise s'accompagne d'un

phénomène plus prononcé de « cumul des fonctions » (Giampio Bracchi étant par exemple également président d'un fonds d'investissement pour la banque Intesa, et président de l'association italienne des sociétés d'investissement en capital-risque ; mais on peut également évoquer Pier Andrea Chevallard, à la fois directeur de l'agence Promos de la CCI de Milan, membre du conseil d'administration de la Fondation du Politecnico de Milan et membre du comité de pilotage du programme SpeedMiUp co-financé par la CCI et la Ville de Milan.

Cette individualisation de l'expertise s'appuie toutefois sur une division d'ordre plus structurel entre expertise territoriale et expertise sectorielle : tandis que l'expertise territoriale est principalement contrôlée par les pouvoirs publics (pour ce qui est de l'expertise stratégique, elle l'est en particulier par la Région, par l'intermédiaire de l'IReR, et, de manière plus instable, par la Province, aujourd'hui *Citta metropolitana*, par l'intermédiaire du PIM), les réflexions stratégiques d'ordre économique restent essentiellement du ressort des CCI (malgré le rôle qu'a cherché à jouer en la matière la Province de Milan, par l'intermédiaire de *Milano Metropoli*), tandis que l'expertise tant stratégique qu'opérationnelle en matière d'innovation est essentiellement détenue par les universités, notamment par le *Politecnico* dans le domaine numérique. Malgré cette spécialisation « en silo » de l'expertise, l'enquête a permis d'identifier quelques cas de circulations singulières d'une organisation à une autre (en particulier la trajectoire d'Adriano De Maio, ancien recteur du *Politecnico* de Milan devenu pour un temps Secrétaire du Président de la Région Lombardie à la Formation supérieure, la recherche et l'innovation).

Il convient enfin de préciser l'apport de ce type d'analyse des acteurs de l'innovation en articulant la réflexion sur le pouvoir intermédiaire à une réflexion portant plus directement sur la dimension politique du pouvoir s'exerçant dans les situations d'action publique territoriale. Il s'agit en d'autres termes de préciser la dimension plus proprement gouvernementale, et politique, de la gouvernance territoriale de l'innovation.

Premier élément à souligner, les observations faites sur le pouvoir intermédiaire des acteurs de l'innovation ne sont pas de nature à remettre en cause de manière radicale le partage des tâches entre sphère politique et sphère sociale. Dans le prolongement des remarques précédentes sur la question de l'allocation de la compétence politique à intervenir dans l'espace public, on remarque que, si l'Ile-de-France et la Lombardie donnent à observer deux pratiques très différentes de design institutionnel territorial, ces deux pratiques n'en

restent pas moins interprétables comme des pratiques de théâtralisation de l'action collective mobilisant prioritairement, toutes les deux, des acteurs individuels occupant des fonctions de représentation institutionnelle. Certes, dans le cas francilien, le design institutionnel est fortement contrôlé par le monde politique (l'État, mais aussi la Région et la ville de Paris), tandis que, dans le cas lombard, il donne davantage de poids aux initiatives des organisations intermédiaires.

Mais, dans tous les cas, on observe tout de même le maintien d'une différenciation des types de ressources détenues par les deux types d'acteurs. Les acteurs politiques se distinguent par la maîtrise de ressources généralistes au sens où, à l'égard des enjeux territoriaux, la diversité des ressources dont ils disposent (en premier lieu normatives et financières) sont utilisées pour jouer directement ou indirectement un rôle en matière de transversalité et de coordination (sur un plan stratégique et cognitif, ou sur un plan opérationnel et gestionnaire). Les acteurs de l'innovation se distinguent quant à eux essentiellement par leur maîtrise d'expertises scientifiques ou technologiques spécialisées, elles-mêmes associées à un fort capital relationnel qui leur confère une capacité à jouer un rôle moteur dans la formation de coalitions d'acteurs. Ce qui varie fortement d'un cas régional à l'autre est moins cette répartition des ressources entre monde politique et monde social que le degré variable de légitimité que chacune de ces ressources procurent pour intervenir dans l'espace public, en raison de la plus ou moins grande aptitude et du plus ou moins grand crédit qui leur sont attribués en termes de chances de réussite. Tandis qu'en Lombardie la balance semble pencher en faveur de la capacité d'action et de persuasion dont sont créditées les organisations intermédiaires, les pouvoirs publics sont quant à eux crédités en Ile-de-France d'une capacité recherchée à actionner et à faire bénéficier les acteurs sociaux d'un « effet levier » (notamment financier).

Les observations faites sur le pouvoir intermédiaire des acteurs de l'innovation gagnent par ailleurs à être resituées dans le cadre d'une réflexion portant sur la pluralisation des espaces politiques territoriaux, autrement dit sur le processus de multiplication des acteurs intervenant dans l'action publique territoriale. Précisons qu'il s'agit moins ici d'interroger la manière dont différents types de pouvoirs (politiques, économiques, culturels, sociaux...) s'articulent localement pour constituer une forme spécifique d'ordre politique local, voire un régime politique urbain, mais, plus modestement, de préciser les raisons qui contribuent aux interactions et aux pratiques de partenariat entre acteurs politiques et acteurs de l'innovation.

Nous pouvons à ce propos distinguer deux grands types d'hypothèses mobilisées en science politique. En premier lieu des hypothèses à dominante descendante et normative, qui interprètent le développement du partenariat entre sphères politique et sociale par la diffusion de principes de bon gouvernement, qu'il s'agisse de ceux de la « bonne gouvernance », sous la pression normative exercée par les institutions européennes, ou de ceux de la démocratie participative associée à une valorisation politique de la proximité. Le deuxième type d'hypothèses regroupe un ensemble d'interprétations plus pragmatiques et à dominante ascendante, plus directement liées à la problématique et aux enjeux de la construction de capacités d'action collective, en se focalisant soit sur des enjeux à dominante économique (en l'occurrence les objectifs de compétitivité dans une formulation néolibérale ou schumpetérienne plus ou moins assumée), soit sur des enjeux à dominante politique liés à la nécessité des acteurs et institutions de gouvernement local de s'assurer des appuis dans leur environnement territorial. On souhaite préciser ici l'apport de la réflexion sur la gouvernance territoriale de l'innovation au regard de cette dernière hypothèse.

Selon cette approche, notamment privilégiée par Gilles Pinson, la pluralisation des espaces politiques locaux s'explique principalement par une forte dispersion des ressources nécessaires à la conduite de l'action publique territoriale. Cette dispersion tient en premier lieu à un phénomène d'« ouverture des agendas urbains » (Pinson, 2006, p.620, p.624-626), correspondant à une « redistribution des ordres de priorités » : à partir du milieu des années 1980, les enjeux « liés au développement économique et à l'attractivité des territoires urbains » (*ibid.*, p.620) ont pris une importance qui n'avaient pas eue jusque-là, « reléguant d'autres enjeux, tels que l'encadrement de l'urbanisation, le logement ou encore les équipements collectifs » (*id.*). Corrélativement s'est produit un processus général de « démonétisation/valorisation » (*id.*) des ressources politiques et sociales mobilisées dans les politiques urbaines : « les ressources classiques » (*ibid.*, p.627) (proximité sociale, contrôle des structures partisans et syndicales, systèmes d'attribution des logements, emplois publics) sur lesquelles se fondait le pouvoir des élus ne leur sont plus suffisantes pour conduire des politiques publiques en mesure de contrôler le développement de leur territoire et le soutien électoral d'une majorité de la population. D'autres ressources deviennent en revanche plus stratégiques, en particulier la capacité à mobiliser et à organiser en réseau des groupes porteurs de ressources. Et finalement, dans des situations politiques locales marquées par un tel degré d'incertitude, les élus sont amenés à privilégier l'entretien d'« affinités élitaires », à

se garantir l'appui des groupes et institutions les mieux positionnés dans l'espace social et territorial.

Les observations et les analyses que nous avons proposées sur les acteurs de l'innovation viennent corroborer, mais en la relativisant, cette lecture de la pluralisation de l'action publique territoriale. Si le cas de l'Ile-de-France donne en effet à voir un processus de rapprochement élitaire « par la direction politique », il montre également que l'« élite » des acteurs de l'innovation joue un rôle moteur en la matière en veillant à se garantir l'appui constant des pouvoirs publics par un repositionnement graduel de leurs stratégies par rapport aux nouveaux enjeux d'action publique. Quant au cas de la Lombardie, il atteste d'une attention seulement secondaire des acteurs de l'innovation à l'évolution des agendas politiques urbains, compte tenu du fait que les universités et les CCI, en tant qu'autonomies fonctionnelles, réfèrent davantage leurs actions à leurs propres agendas et enjeux sectoriels. Cela ne signifie pas que, dans un cas ou dans l'autre, il puisse être dans l'intérêt des acteurs de l'innovation de négliger de participer à des réseaux d'action publique, mais simplement que les réseaux d'action publique sont plus ou moins en mesure, selon les cas, de servir aux élus locaux d'instruments de coalitions autour d'eux.

Cette différence de situation entre les deux cas régionaux pourrait être approfondie en étudiant plus spécifiquement l'usage variable du thème de l'excellence académique dans le champ respectif de leur action publique territoriale. L'internationalisation accrue de la recherche et de l'enseignement supérieur, associée au développement des instruments de mesure de ces activités, a contribué à généraliser les représentations et les pratiques concurrentielles entre acteurs et organisations universitaires. Ce contexte a répandu en particulier l'usage de la catégorie d'excellence académique pour désigner l'idée de fort potentiel concurrentiel, voire de position dominante, détenue par certains acteurs et établissements.

Cela dit, l'usage de cette catégorie semble très différent entre l'Ile-de-France et la Lombardie, et il y a tout lieu d'y étudier par ce biais la différence des processus de politisation des acteurs de l'innovation et de leurs relations avec les pouvoirs publics. En Ile-de-France, les pouvoirs publics ont fait de l'excellence un objectif à part entière de politiques publiques, que ce soit au niveau national et dans une logique sectorielle par le biais des politiques d'enseignement supérieur et de recherche, ou que ce soit au niveau infranational par le biais des politiques territoriales (dont la politique des pôles de compétitivité) considérant

l'enseignement supérieur et la recherche comme des leviers déterminants de l'attractivité présente et à venir des territoires. En Lombardie, si la mise en concurrence des universités est également corrélée à une politique nationale, c'est moins par le biais de dispositifs publics d'investissements ciblés et sélectifs que par un désengagement de l'État, disposant les acteurs et organisations universitaires à défendre leurs intérêts particuliers. Mais il conviendrait d'affiner cette représentation en étudiant plus précisément comment, dans chaque territoire, se combinent une logique de promotion politique de l'excellence et une logique d'autopromotion de l'excellence par les acteurs de l'innovation. Cela présenterait en outre l'intérêt de faire apparaître si, et comment, les enjeux de développement territorial donnent lieu à des controverses liées à des conceptions différentes de la qualité universitaire.

3) L'articulation région / métropole : une mise en scène politique de la gouvernance territoriale de l'innovation

Une des particularités de l'action territoriale en faveur de l'innovation, notamment lorsqu'elle prend la forme de politiques de *cluster*, est d'être peu génératrice de conflits (Menu, 2011). Comme nous avons pu le relever précédemment (dans le présent chapitre ainsi que dans le chapitre 5), les acteurs de l'innovation qui portent ce type de démarches, ou qui y participent, ne sont pas dénués d'intérêts particuliers : d'une part les biens et services qu'ils contribuent à produire collectivement sont identifiables, au moins partiellement, à des biens de club dont ils tirent eux-mêmes directement bénéfice, et, d'autre part, leur participation au design institutionnel territorial leur permet de consolider, ou de réaménager, leur position dans l'ordre social et dans de futures situations d'action. Cela n'est pas spécifique aux politiques de cluster, si l'on se réfère à Patrice Duran (op.cit.) qui considère que, « dans un univers collectif, on peut dire de manière très générale que l'acteur, par ses actes, essaie tout à la fois de résoudre les problèmes qui sont les siens et d'établir ou de conforter une position ». Il convient néanmoins d'ajouter que, dans le cas des politiques territoriales d'innovation, le but affiché réside moins dans la satisfaction de demandes de groupes sociaux bien identifiés que dans l'appui de dynamiques collectives et de réseaux d'acteurs dont les activités et les résultats sont censés bénéficier à l'ensemble du territoire et de sa population. Dans la mesure où il est intégré à des démarches de développement territorial, le soutien à l'innovation est, dès lors, peu susceptible de soulever d'intenses controverses politiques.

Cette caractéristique s’observe particulièrement dans le cas de régions métropolitaines telles que l’Ile-de-France et la Lombardie. Dans d’autres régions moins dotées de ressources, les enjeux de l’innovation sont davantage de nature à soulever la question des investissements à prioriser, et à nécessiter des arbitrages portant sur différentes stratégies possibles de spécialisation économique ou techno-scientifique. C’est d’ailleurs afin d’accompagner la gestion de ce type de situations que la Commission européenne a recentré son appui aux stratégies régionales d’innovation sur l’accompagnement de pratiques de « spécialisation intelligente ». En revanche, dans des régions denses et riches dont le principal avantage réside dans la plurispécialisation et dans la diversité des richesses présentes sur le territoire (Halbert, op.cit.), comme l’Ile-de-France et la Lombardie, les débats envisageables a priori en matière de stratégies de spécialisation se trouvent en grande partie neutralisés. La singularité de ces territoires tend même à l’inverse à légitimer et à justifier la réalisation d’une très grande variété de projets, tant en termes d’objectifs (sectoriels, scientifiques, industriels...), de partenaires à privilégier (grandes entreprises, universités, PME, start-ups...) que de localisation des investissements et équipements (dans l’hypercentre, en petite couronne, dans des quartiers en difficulté, en grande couronne et en zone périurbaine, ...).

Pour autant, nous avons pu observer que les enjeux du développement de l’innovation ne manquent pas de soulever en Ile-de-France et en Lombardie des rivalités de nature institutionnelle entre différents niveaux de gouvernement, qu’il s’agisse avant tout de l’État et de la Région dans le premier cas, ou plutôt de la Région et de la Province, aujourd’hui remplacée par la *Citta metropolitana*, dans le second cas. Il convient ici de préciser l’interprétation qu’une lecture en termes de gouvernance territoriale amène à proposer de cet aspect des contextes étudiés. Cela nécessite de clarifier la manière dont s’entremêlent de manière située des questions relatives à la gestion collective d’enjeux socio-économiques, tels que ceux de l’innovation, et des questions d’organisation institutionnelle et de contrôle politique des territoires, tels que la répartition juridique de compétences entre niveaux de gouvernement. Il semble utile, à ce titre, de prendre la mesure de l’évolution des conceptions institutionnelles de la région et de la métropole, mais encore faut-il les resituer dans le cadre plus large de l’évolution des représentations politiques des territoires infranationaux et des enseignements théoriques que l’on peut en tirer.

Il convient en premier lieu de rappeler que l’Ile-de-France et la Lombardie, en tant qu’espaces d’action publique, ne sont pas structurées par un centre urbain disposant de

pratiques intercommunales anciennes et instituées : si Paris et Milan sont aujourd'hui directement concernées par des réformes institutionnelles qualifiables l'une et l'autre de métropolitaines, ces deux processus sont, soit en cours de préfiguration (la métropole du Grand Paris ne sera officiellement créée qu'en janvier 2016), soit encore très récent, peu opérationnel et peu stabilisé (la *Città metropolitana* n'a été officiellement créée qu'en janvier 2015). Il n'en reste pas moins que ces deux territoires sont impliqués dans des dynamiques de métropolisation des enjeux et de l'action publique, dont nous avons cherché à restituer la singularité à partir du cas de l'innovation. Nous proposons d'en rappeler ici les points les plus saillants, en particulier au regard des implications institutionnelles.

L'Ile-de-France présente le cas d'une dynamique métropolitaine liée à un fort réinvestissement de l'État, tant en termes de politiques publiques qu'en termes d'encadrement institutionnel. On a vu que du point de vue des politiques publiques, le réinvestissement de l'État s'explique par l'adoption d'un référentiel compétitif formulé dans le cadre généraliste des CPER, mais que, du point de vue des enjeux de l'innovation, la politique des pôles de compétitivité vaut d'être considérée comme le véritable tournant. Une particularité importante de cette politique initiée par l'État est toutefois de reposer sur une mise à contribution politique et financière des collectivités locales, en Ile-de-France comme dans le reste du territoire national.

Dans le domaine du numérique, l'implication de l'État et des collectivités locales a ainsi donné lieu en Ile-de-France à la création de deux pôles de compétitivité : l'un (Systematic) ancré sur le territoire périurbain du plateau de Saclay et identifié de longue date par l'État ainsi que par la Région et le Département de l'Essonne comme un lieu stratégique de développement, reposant sur une concentration d'activités et d'équipement scientifiques d'excellence ; l'autre (Cap Digital), ancré sur l'hypercentre de Paris et de sa petite couronne, et arrimé à la stratégie de développement technopolitain adoptée par la Ville de Paris depuis son changement d'exécutif quelques années plus tôt. Initialement réticent à soutenir la formation de deux pôles de compétitivité associés à un même domaine technologique, la Région Ile-de-France a finalement accordé son appui au projet de Cap Digital à condition que celui-ci ne soit pas strictement parisien et qu'il coalise autour de lui des acteurs et des organisations permettant de distinguer clairement son positionnement technologique par rapport à celui de Systematic. Il y a tout lieu de penser que la légitimité politique et symbolique de la Ville de Paris, cumulée à l'importance de ses ressources financières ainsi

qu'à la couleur politique de son exécutif, ne permettait pas au Conseil régional de poser son veto au projet de Cap Digital. En revanche, le caractère régionalisé de la politique des pôles de compétitivité nécessitait que la Région soutienne pleinement ce projet pour qu'il ait des chances d'aboutir, et plaçait dès lors la Région en situation d'exercer un pouvoir intermédiaire pour infléchir la nature du projet et aboutir à un accord acceptable, pour elle et pour l'ensemble des partenaires politiques du projet.

L'accord politique multi-niveaux adopté lors de la phase de labélisation des pôles de compétitivité n'a toutefois pas empêché l'expression ultérieure de contestations à caractère politique et institutionnel. Sans remettre en question le principe de son soutien aux pôles de compétitivité (en particulier le soutien financier accordé au « fonctionnement » des pôles, c'est-à-dire à leur structure de gouvernance), la Région a néanmoins progressivement défini ses propres critères de participation financière aux projets de R&D labélisés par les pôles, en fonction du type de bénéficiaires (plutôt les PME et les laboratoires universitaires, et non les grandes entreprises) et en fonction du contenu des projets (en priorité ceux portant sur des questions environnementales, et non ceux à vocation militaire, ...). Ce positionnement « programmatique », n'était pas dénué de considérations « institutionnelles » : l'exécutif régional entendant signifier par là son autonomie vis-à-vis de l'État, quand bien même il adopte un rôle de partenaire dans le cadre d'une politique initiée et pilotée par l'État.

Mais, alors même le Région Ile-de-France entreprenait de préciser simultanément ses principes d'intervention et son positionnement vis-à-vis de l'État dans le domaine du soutien à l'innovation, une nouvelle séquence politique territoriale s'est ouverte avec le lancement par l'État de ses projets d'aménagement du Grand Paris et de son programme d'Investissements d'avenir. Affirmant clairement sa volonté de leadership sur la « région capitale », et certainement animé d'une ambition de reconquête par sa famille politique des principaux lieux de pouvoir de la région, le gouvernement national a remis en cause la pertinence du schéma directeur d'aménagement de la Région, et a initié de nouveaux partenariats directs avec nombre d'acteurs franciliens du développement territorial, qu'il s'agisse des communes et des intercommunalités (par le biais des CDT) ou des universités et de leurs laboratoires (par le biais du plan Campus, et des divers appels à projets Idex, Labex, IRT...). Au regard de la configuration territoriale de la région, l'État contribuait objectivement par ses interventions à marginaliser la Région (en particulier sur le terrain d'une de ses compétences phares, les transports) et à perturber la dynamique de coopération intercommunale entreprise par la Ville

de Paris avec des communes de la proche banlieue (dans le cadre des Conférences métropolitaines). Sur le terrain plus spécifique du développement économique et de l'innovation, on remarquera que les deux principaux projets soutenus par l'État jusqu'en 2012, à savoir le développement du campus Paris-Saclay et le « cluster de la création » sur le territoire de Plaine Commune n'étaient pas de nature à inscrire la Ville de Paris au cœur de la dynamique métropolitaine alors engagée.

Le nouveau contexte politique ouvert par l'alternance politique nationale de 2012 s'avère en revanche plus favorable aux partenariats entre l'État, la Région Ile-de-France et la Ville de Paris. Sur le plan des réformes institutionnelles tout d'abord, l'« acte III » de la décentralisation en cours de mise en œuvre tend à poursuivre la trajectoire de normalisation institutionnelle du territoire, en particulier en mettant à l'agenda la création d'une structure intercommunale ayant vocation à intégrer le territoire de Paris et la première couronne. Toutefois, ni le périmètre, ni le degré d'intégration, et encore moins les domaines d'action transférés à cette future Métropole du Grand Paris ne sont encore parvenus à faire l'objet d'accords politiques stables et lisibles. Sur le registre de l'action publique, en revanche, les principaux projets initiés et conduits depuis 2012 permettent de constater une normalisation manifeste, au regard de la période précédente, des relations entre les trois principales institutions politiques du territoire. Cela est particulièrement patent au regard des enjeux du numérique, et en premier lieu en ce qui concerne les relations entre l'État et la Ville de Paris : Paris est en effet devenu un lieu d'intervention prioritaire de l'État dans le cadre de son programme intitulé « Quartier numérique », consistant en particulier à soutenir financièrement la création de l'incubateur « géant » de la Halle Freyssinet. Plus largement, une division symbolique des fonctions et des territoires de l'innovation numérique s'élabore en Ile-de-France, attribuant à Saclay les grands établissements d'enseignement supérieur et de recherche, à Paris l'entrepreneuriat et les start-ups, à la proche banlieue ouest les sièges de grandes entreprises, à la proche banlieue nord et est les enjeux culturels et sociaux tels que l'éducation numérique.

Ainsi, la gestion publique des enjeux de l'innovation numérique semble suivre une tendance à la métropolisation des politiques publiques dans laquelle le Conseil régional se voit confier une position, et tend à adopter un rôle, de « mise en système » des acteurs et des dynamiques du territoire. En cohérence avec une vision territoriale s'appuyant sur les études conduites par l'IAU d'Ile-de-France, la Région est aujourd'hui un partenaire des projets

portés aussi bien sur le plateau de Saclay (notamment par le soutien apporté au pôle de compétitivité Systematic) qu'à Paris (notamment par le soutien apporté à l'extension de son parc d'incubateur, comme l'atteste le cas du « Grand lieu d'innovation intégré » NUMA) ou encore dans la banlieue nord (par son soutien à la MSH Paris Nord). L'évolution actuelle de la situation en Ile-de-France s'inscrit en outre dans un contexte où la Région se trouve confortée sur le plan institutionnel, l'acte III de la décentralisation lui ayant confié la charge d'établir un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), et l'État lui ayant accordé le statut d'autorité de gestion pour la programmation FEDER.

Dans le cas de la Lombardie, nous avons vu que le soutien à l'innovation s'articulait de manière moins évidente avec une dynamique de développement métropolitain. Le premier facteur explicatif de cette situation réside dans le caractère plus poussé du régionalisme italien et dans le modèle politique et institutionnel porté par la Région Lombardie depuis le milieu des années 1990. Deux traits distinctifs de ce modèle transparaissent clairement dans la politique régionale en matière d'innovation.

Le premier de ces traits tient au fait que la Région porte un projet institutionnel consistant à asseoir autant que possible son autonomie par rapport à l'État. À ce titre, la Région ne cesse de militer dans les arènes de négociations nationales pour obtenir de nouveaux transferts de compétences qu'elle ne manque pas, une fois obtenus, de s'approprier aussi rapidement que possible. La Lombardie a ainsi été la première Région à se doter d'une loi sur l'innovation dans les années 1990, mais cette loi ne portait alors, pour l'essentiel, que sur le transfert technologique. Par la suite, la Région a renouvelé en profondeur son approche de l'innovation au début des années 2000, dans un contexte marqué par l'adoption de la stratégie de Lisbonne au niveau européen, et par celle de la réforme constitutionnelle italienne renforçant l'autonomie des régions. Dans ces conditions, et alors même que le gouvernement national lançait sa politique de districts technologiques, la Région a entrepris de définir sa stratégie régionale d'innovation et de négocier avec l'État l'octroi de financements, initialement fléchés sur les districts technologiques, pour lui permettre de développer ses propres instruments régionaux, en l'occurrence sa politique de méta-districts.

Les principes de cette politique reflètent en outre le deuxième trait distinctif du modèle politique et institutionnel de la Région Lombardie : celui de promouvoir la subsidiarité, et par la même l'autonomie et l'initiative de l'ensemble des acteurs régionaux. À la différence de la

politique des districts technologiques qui a donné lieu dans la plupart des Régions italiennes à la création de nouvelles structures intermédiaires pour animer, voire porter, des projets de développement de l'innovation dans une optique territoriale, la Région Lombardie laisse délibérément le choix aux acteurs de l'innovation d'initier de telles dynamiques collectives et de s'y engager ou non .

Dans ces conditions, l'articulation éventuelle entre développement de l'innovation et dynamique métropolitaine ne peut être, en Lombardie, que du ressort des acteurs métropolitains eux-mêmes. Or, on a souligné à ce propos que malgré l'élaboration d'une rhétorique milanaise de réaffirmation et de reconquête du statut de capitale morale et économique du pays, l'innovation a peiné à s'imposer dans l'action publique territoriale comme un enjeu à part entière. Ce n'est pas faute pour la Province d'avoir cherché durant les années 2000 à occuper la position de coordinateur d'un écosystème local d'innovation, tant sur le plan de la réflexion stratégique que sur le plan opérationnel (notamment par le biais de *Milano Metropoli*). Mais, dans le même temps, la Ville de Milan était peu disposée à conduire une politique généraliste de soutien à l'innovation, préférant quant à elle réserver son appui au seul domaine des biotechnologies. En outre, par défaut de coordination entre la Province et la Ville de Milan, la principale initiative généraliste de la CCI en faveur de l'innovation (le projet de *Palazzo dell'innovazione*) n'est pas parvenue à se concrétiser. Quant à l'innovation dans le domaine du numérique, elle s'est essentiellement développée sur la base des projets du *Politecnico* de Milan. Bien que ce dernier conduise la plupart de ses projets dans des démarches collectives en s'associant avec des partenaires locaux, ses projets ne s'inscrivent que marginalement dans une perspective de développement territorial, et ils ne sont pas de nature à servir en eux-mêmes de levier à une dynamique métropolitaine.

Une nouvelle séquence politique locale s'est néanmoins ouverte depuis 2011 tant en ce qui concerne la dynamique institutionnelle métropolitaine qu'en ce qui concerne les politiques de soutien à l'innovation. La remise à l'agenda national de la réforme métropolitaine s'est traduite localement dans la création, en janvier 2015, de la *Città metropolitana* de Milan, sur le périmètre de la province, et l'élection du maire de Milan, Giuliano Pisapia, à la présidence de cette nouvelle institution. Bien que cette évolution rende dorénavant envisageable l'émergence d'un agenda politique métropolitain et le développement de pratiques de coopération intercommunale, le processus engagé reste en l'état très formel et n'a pour l'heure donné lieu à aucune redéfinition du partage des compétences entre communes, *Citta*

metropolitana et Région, notamment en ce qui concerne le soutien à l'innovation. La Ville de Milan a, quant à elle, investi de manière significative les enjeux de l'innovation, mais sans remettre en cause, loin de là, la culture politique locale du pluralisme et la valorisation du rôle des autonomies fonctionnelles. La relance du partenariat avec le *Politecnico* de Milan est à cet égard éclairante dans la mesure où la Ville a conditionné son nouveau soutien financier au projet immobilier de l'université sur le campus Bovisa à un positionnement plus clair du *Politecnico* dans un rôle d'animateur de l'écosystème d'innovation milanais.

La question est de savoir si la Région est quant à elle disposée à appuyer une dynamique de métropolisation par l'action publique. En ce qui concerne les enjeux de l'innovation, on constate une division fonctionnelle des tâches entre la Région et la Ville : fidèle à son positionnement de régulateur d'un quasi-marché des connaissances à l'échelle régionale, la Région concentre ses interventions sur le financement des projets de recherche et sur celui d'entreprises à fort potentiel de croissance, laissant aux Villes et aux Provinces le soin d'intervenir sur le bâti et dans le soutien à l'animation de dynamiques territoriales. Dans ces conditions, les interventions de la Région et des autres collectivités locales ne sont que très rarement coordonnées, et, lorsqu'elles le sont, c'est dans le cadre d'une démarche portée par les autonomies fonctionnelles comme l'illustre le récent dispositif *SpeedMiUp* élaboré par la CCI et l'université Bocconi. On constate par ailleurs qu'en dehors du périmètre de la *Citta metropolitana*, la Région peut apporter un soutien plus direct à des projets territoriaux axés sur le développement de l'innovation. Ce fut le cas pour le Parco tecnologico padano de Lodi, spécialisé dans le domaine des biotechnologies, et cela l'est également aujourd'hui pour le Distretto *high tech* Monza-Brianza axé sur l'informatique et les systèmes intelligents. Cette pratique peut être interprétée comme l'expression d'un conflit latent entre la Région et la dynamique métropolitaine autour de Milan.

Une fois rappelées de manière synthétique les situations respectives de l'Ile-de-France et de la Lombardie du point de vue des relations institutionnelles entre différents niveaux de gouvernement dans le domaine du soutien à l'innovation, quelle interprétation peut-on en tirer en ce qui concerne le phénomène métropolitain et ses implications pour le niveau régional ?

Il convient en premier lieu de situer le propos en référence au cadre plus large de l'évolution des représentations politiques des territoires régionaux et métropolitains. Daniel Béhar (2013) considère à ce titre que, si les catégories de région et de métropole ont longtemps été mobilisées de manière complémentaire, dans les débats politiques, pour

incarner une conception réformatrice et modernisatrice de l'action publique territoriale, par opposition au couple « département/commune », le couple « région/métropole » souffre en revanche depuis une dizaine d'années d'une mise en « tension structurelle » (Béhar, 2013, p.44) valorisant davantage le niveau métropolitain au détriment du niveau régional. Dit autrement, alors que région et métropole auraient longtemps fait figure d'alliées objectives, elles formeraient plutôt aujourd'hui un couple de rivales objectives.

L'étude comparée de l'Ile-de-France et de la Lombardie appelle au moins trois réserves à l'égard de cette interprétation.

En premier lieu, si un phénomène de mise en tension structurelle s'est clairement manifesté en Ile-de-France durant la période 2007-2013, une telle configuration est en revanche nettement moins observable en Lombardie. Dans tous les cas, l'avantage accordé par Béhar à la métropole doit être nuancé : que ce soit en Ile-de-France ou en Lombardie, la position institutionnelle de la Région s'avère aujourd'hui plutôt confortée par rapport à ce qu'elle était il y a une quinzaine d'années, que ce soit au regard des ressources normatives et financières dont dispose l'institution régionale en Lombardie, ou au regard des ressources en termes de coordination dont dispose aujourd'hui son homologue en l'Ile-de-France, du fait de la multiplication et de la diversification de ses instruments d'action publique. Enfin, si des processus institutionnels de création de structures métropolitaines sont bien amorcés dans chacune des régions, celles-ci n'ont pas encore abouti à l'instauration de véritables régulations intercommunales : les dynamiques métropolitaines correspondent avant tout, à Paris et à Milan, à des démarches plus ou moins avancées de métropolisation de politiques publiques dépendantes des initiatives des villes-centres, et de leur légitimité variable à incarner un leadership territorial.

La grille de lecture proposée par Béhar n'en reste pas moins intéressante à plus d'un titre. Elle l'est tout d'abord en ce qu'elle contribue à théoriser la question de l'articulation région/métropole en référence aux mutations de la territorialité politique dans les États unitaires. L'opposition des couples « département/commune » et « région/métropole » recoupe en effet une opposition entre deux conceptions du rapport entre puissance publique et territoire. Le premier couple, en tant que trame traditionnelle de l'administration politique territoriale des États unitaires tels que la France et l'Italie, correspondait à une conception du pouvoir politique fondée sur des objectifs de contrôle, et opérant par distanciation des « territoires vécus ». Le second couple, en revanche, mobilise une rhétorique de la

« géographie pertinente » par laquelle le pouvoir politique est repensé comme mobilisation des ressources du « pays réel ». Cela dit, comme le relève Béhar, région et métropole diffèrent en ce que chacune de ces deux références territoriales correspond à un registre différent de « pertinence géographique » : si la pertinence de la région se fonde sur la représentation d'une position d'interface entre le global et le local, cohérente avec une logique d'action descendante plaçant l'appareil d'État au cœur des régulations politiques, la pertinence de la métropole reposerait avant tout sur une capacité supposée à organiser le local, davantage cohérente avec une logique d'action ascendante.

Dans cette perspective, interroger le devenir du couple région/métropole revient à concevoir la territorialité politique contemporaine comme la recherche d'une articulation entre la légitimité des institutions politiques à disposer d'une autorité supra-territoriale et leur capacité à exercer un pouvoir de mobilisation s'inscrivant, quant à elle, avant tout dans une logique de coordination et de mise en réseaux des ressources.

Formuler de la sorte la question de l'articulation région/métropole consiste à penser l'action publique territoriale dans les termes suggérés par Patrice Duran pour penser l'action publique, puisque, reprenant ces mots, « il faut saisir l'action publique comme tension permanente entre les nécessités de l'action qui tiennent à la réalité des problèmes qui affectent une société et les contraintes d'un ordre qui s'impose aux acteurs, et qui est également nécessaire à leur action parce qu'il la rend possible et définit également leur légitimité » (Duran, *op.cit.*, p. 75). Autrement, si la dimension institutionnelle des réformes régionales et métropolitaines est un élément à prendre en considération pour étudier la gouvernance territoriale, elle n'en est pour autant qu'une dimension, et, en tout état de cause, elle ne présente d'intérêt que pour autant qu'elle permet de cadrer des débats portant sur la régulation, la coordination et l'intégration des acteurs et des ressources impliquées dans la formulation de problèmes et le traitement d'enjeux collectifs.

Comment interpréter, dès lors, les réformes institutionnelles actuelles concernant les régions et les métropoles ? On s'inspirera pour notre part des réflexions de Jacques Caillosse (2009) en envisageant ces réformes institutionnelles comme des entreprises de « mise en scène » politique, en ce qu'elles nécessitent pour l'observateur de faire la part des choses entre ce que le spectacle tend à dévoiler et ce qu'il tend à occulter du drame qui se joue. La part du dévoilé réside en la matière dans un accord politique consistant à reconnaître l'incapacité de l'ordre juridique à saisir l'ordre social et économique : qu'ont en commun en

effet chacun des scénarii de réformes territoriale, si ce n'est de proposer des modèles d'architecture institutionnelle territoriale en mesure d'éteindre un sentiment d'impuissance politique et de réenchanter l'action publique ?

Mais, dans le même temps, l'attention portée sur ces controverses d'ordre institutionnel tend à occulter le fait que l'ordre juridique est par nature une fiction et que, s'il a pour effet premier de proposer une représentation et de distribuer des rôles, il ne s'avère efficace que dans la mesure où il fournit un cadre d'interprétation du monde susceptible d'intéresser le plus grand nombre.

Appliquée aux enjeux spécifiques de la gouvernance territoriale de l'innovation, cette perspective théorique conduit à négliger la part éventuelle de rivalités entre niveau régional et métropolitain pour considérer que les réformes territoriales en cours ont essentiellement pour caractéristique de déployer une conception néo-régionaliste de la territorialité politique.

Les dynamiques observables tant en Ile-de-France qu'en Lombardie ont en effet pour point commun de substituer à une représentation « stato-centrée » de l'action publique une représentation cherchant à réajuster l'allocation territoriale de la légitimité politique en référence à une logique d'efficacité de l'action collective. Dans ce cadre, le rôle attribué aux autorités politiques n'est pas foncièrement différent d'un niveau de gouvernement à un autre, l'enjeu étant essentiellement pour chacun d'eux de veiller à la « qualité des relations » (*ibid.*, p.80) : qu'il s'agisse des relations entre eux, des relations entre eux et d'autres acteurs sociaux ou organisations sectorielles, mais aussi des relations qu'entretiennent directement entre eux les acteurs et les organisations d'un même champ d'activité.

Concrètement, en ce qui concerne les enjeux de l'innovation, cette perspective conduirait à interroger de manière située et comparée les usages de la catégorie d'excellence, considérant que cette catégorie ne peut à elle seule servir d'étalon pour apprécier l'ensemble des activités de recherche et d'innovation et, du même coup, de référence standardisée pour apprécier la qualité d'un écosystème d'innovation, qu'il soit régional ou métropolitain.

Conclusion

La présente thèse est le résultat d'un travail de recherche qui a commencé avec l'intention initiale d'étudier l'action publique régionale en s'appuyant sur l'analyse des politiques territoriales de soutien à l'innovation. La réalisation de ce travail a finalement conduit à formaliser notre propos autour de l'idée de gouvernance territoriale de l'innovation, et à interroger les phénomènes observables à l'échelle régionale au regard de la problématique métropolitaine. Nous souhaitons, en conclusion, expliciter les raisons et les modalités de cette évolution, en précisant en quoi il s'avère utile, pour l'analyse et pour la compréhension de l'action publique régionale, de substituer à la seule référence régionale une interrogation portant sur le couple région/métropole.

Cette évolution n'est pas indépendante du fait d'avoir appréhendé les politiques d'innovation comme un laboratoire pour l'action publique régionale. Ce domaine d'action n'a pas seulement été retenu parce qu'il impliquait directement les institutions régionales, et notamment la Région Ile-de-France, qui a financé le démarrage de notre recherche. Il a été retenu principalement en raison de sa position favorable et durable à l'agenda politique, et ce pour l'ensemble des niveaux d'action publique, du niveau européen jusqu'au niveau communal, en passant par les niveaux national et régional. Choisir l'innovation comme domaine d'action publique représentait en ce sens une garantie, non seulement pour pouvoir étudier pleinement le niveau régional dans sa position caractéristique d'institution, échelle ou pouvoir intermédiaire, mais aussi pour pouvoir l'étudier de manière comparative du fait de la diffusion donnée aux enjeux de l'innovation par les institutions européennes.

En même temps qu'il fournissait un certain nombre de garanties, le fait de retenir les politiques d'innovation comme terrain d'enquête nous a exposé dans la pratique à d'importantes difficultés. Le statut de priorité politique dont bénéficie le soutien à l'innovation en fait l'objet d'investissements considérables et variés (symboliques, financiers, institutionnels, instrumentaux...) des pouvoirs publics. Or, cela contribue à faire de l'innovation un objet politique protéiforme et extrêmement mouvant : s'il est certes durablement inscrit à l'agenda politique, sa gestion par les pouvoirs publics donne en revanche lieu à l'élaboration et au déploiement permanent de nouveaux dispositifs et instruments d'action, en outre très peu coordonnés.

Bien que rendant difficile la délimitation stricte et stable d'un terrain d'enquête pour conduire la recherche, le caractère protéiforme, mouvant et labile du domaine d'intervention publique que constitue l'innovation offre l'occasion de prendre en considération une des conditions singulières dans lesquelles les institutions régionales ont à intervenir et à se positionner. Il est à ce titre apparu nécessaire de ne pas réduire cette complexité mais au contraire de chercher à l'intégrer comme une des composantes centrales de l'analyse de l'action publique régionale. C'est en ce sens que le concept de gouvernance territoriale s'est imposé comme un concept clef pour structurer le développement de notre recherche. L'intérêt principal de ce concept, au regard des difficultés évoquées, est de permettre d'interroger l'action publique en rendant compte de la diversité des pratiques de gouvernement, des plus formelles, structurées et contraignantes, aux plus informelles, expérimentales et négociées.

Le concept de gouvernance territoriale fournit en ce sens un cadre heuristique permettant d'articuler la diversité des usages politiques de l'innovation, des plus « durs » aux plus « mous », se manifestant dans un même espace régional. La structure même de notre thèse s'appuie sur cette polarisation des usages : tandis que les chapitres 3 et 5 portent sur les usages « durs » de l'innovation en tant que catégorie d'action publique, les chapitres 6 et 7 l'appréhendent quant à eux davantage comme un mobile d'initiatives collectives. Cette polarisation présente l'intérêt d'organiser l'analyse et le travail d'enquête en distinguant deux types de scènes d'action :

- d'une part des scènes (européennes, nationales et régionales) de production institutionnelle de la catégorie d'action publique « recherche et innovation », qui sert d'appui à l'élaboration de documents stratégiques, de programmes d'action, d'instruments de pilotage et d'évaluation, et, transversalement, d'un savoir expert sur l'innovation ;
- d'autre part des scènes (locales, urbaines ou métropolitaines) d'appropriation de la catégorie de recherche et/ou d'innovation, en se servant de cette catégorie comme d'un support pour conduire des projets collectifs, coaliser des acteurs et des organisations, mobiliser des réseaux, représenter des intérêts, adopter des rôles, et formuler des récits mobilisant diversement la référence territoriale (ou plutôt les références territoriales disponibles).

Cette structuration de la problématique de la gouvernance territoriale de l'innovation permet de rendre compte de la substitution progressive de la seule échelle régionale au couple

région/métropole. Il convient en premier lieu de souligner que la diversité des scènes d'action, où se jouent l'élaboration et la mise en œuvre des politiques régionales de recherche et d'innovation, atteste en elle-même de la perte de monopole de l'État et de la focale nationale dans la gouvernance de l'action publique. Mais cette évolution ne conduit pas à instituer de manière consensuelle une autre référence territoriale comme échelle pertinente pour traiter les enjeux de la recherche et de l'innovation : si les institutions européennes soutiennent de manière constante, depuis les années 1990, l'émergence de « stratégies régionales d'innovation », elles n'en manquent pas moins de suivre l'objectif de bâtir un « Espace européen de la recherche » ou une « Union de l'innovation » ; et les États, bien que contribuant également à la régionalisation des politiques de recherche et d'innovation, jouent un rôle considérable dans la réforme de leurs « systèmes nationaux de recherche et d'innovation ». Ainsi, bien que l'échelle régionale, et les institutions régionales, interviennent dans la gouvernance territoriale de l'innovation, elles le font dans un contexte caractérisé par sa dimension multi-niveaux. En outre, si les Régions (comme l'attestent les cas de l'Ile-de-France et de la Lombardie) mènent depuis une quinzaine d'année une intense activité pour élaborer leurs propres politiques de recherche et d'innovation, elles le font dans un contexte marqué par une revalorisation non moins intense des liens entre territoires urbains et enjeux économiques, particulièrement au travers des dynamiques métropolitaines et des politiques de *cluster*.

Le couple région/métropole s'est ainsi présenté comme révélateur des conditions de la gouvernance territoriale de l'innovation. Si la région existe formellement comme un territoire politico-administratif au périmètre objectif et stabilisé, l'institution régionale est pour autant déterminée à agir, à élaborer ses stratégies, et à définir ses rôles, en référence à des dynamiques d'action collective dont le rapport à l'espace excède les limites du territoire régional, tout en le structurant de l'intérieur. Le terme de métropole présente quant à lui l'intérêt, malgré (ou grâce à) son absence de définition stabilisée, de permettre d'évoquer simultanément deux aspects des dynamiques collectives affectant les territoires régionaux : au sens de métropolisation, ce terme évoque avant tout les aspects économiques et spatiaux des dynamiques urbaines mobilisant les acteurs de l'innovation ; au sens d'institution métropolitaine, il évoque cette fois les débats et les processus politiques contemporains ayant pour objet la transformation des institutions gouvernementales des espaces centraux des territoires régionaux.

Notons qu'employé de la sorte, le terme de métropole s'inscrit dans le prolongement des travaux sur le néo-régionalisme, dans la mesure où ces travaux proposaient déjà de concevoir l'espace régional, moins comme un espace de souveraineté politique que comme un espace d'action publique jouant un rôle pivot dans l'articulation des enjeux locaux et globaux, et donc économiques. La notion de métropole ne contredit pas cette conception, mais en réintroduit pour sa part plus directement la question du *design* institutionnel territorial.

La comparaison conduite tout au long de notre thèse entre l'Ile-de-France et la Lombardie a consisté, à ce titre, à repérer en chacun de ces espaces régionaux des projets de recherche et d'innovation liés à des dynamiques d'institution de l'action collective, et à apprécier dans quelles mesures ces modes de régulation se construisent en s'appuyant sur des références territoriales. Cette démarche comparative a conduit à observer la singularité des usages de la catégorie de *cluster* dans chacune des deux régions, et à entreprendre de l'analyser en rendant compte de la manière dont les politiques régionales de recherche et d'innovation expriment des conceptions de l'action publique et des cultures politiques singulières qui permettent, en retour, de comprendre, au moins partiellement, les dynamiques actuelles de la création d'institutions métropolitaines.

Il convient à ce titre de préciser que la conduite de notre thèse nous a amené à adopter une conception particulière du fait métropolitain, ne le réduisant ni à sa dimension strictement socio-économique, comme cela est généralement le cas dans les études de sciences sociales portant sur la métropolisation, ni à sa dimension strictement politico-institutionnelle, comme cela est le plus souvent le cas dans les études de science politique portant sur les réformes métropolitaines. L'appréhension du fait métropolitain développée dans notre thèse a consisté en premier lieu à poser l'hypothèse de l'existence, dans chacune des régions étudiées, de dynamiques d'actions collectives spécifiquement métropolitaines, se structurant certes autour d'une référence partagée à un territoire, mais à un territoire se définissant essentiellement par son fort potentiel présumé en termes de compétitivité ou de développement.

Un deuxième aspect de notre approche du fait métropolitain a consisté à étudier les processus de politisation associés à ces dynamiques d'action métropolitaine. On s'est plus directement intéressé à la politisation des acteurs de la recherche et de l'innovation, en entendant par politisation le rôle reconnu à ces acteurs pour représenter et porter légitimement des intérêts collectifs métropolitains. L'étude des usages singuliers de la catégorie de *cluster* par les acteurs parisiens et milanais de la recherche et de l'innovation a en ce sens constitué

notre point d'entrée privilégié pour étudier le fait métropolitain. Cette démarche nous a conduit à observer des phénomènes de politisation métropolitaine sensiblement différents en Ile-de-France et en Lombardie, que l'on peut résumer de la sorte :

- dans le cas de l'Ile-de-France, par-delà la caractéristique d'être à la fois un instrument d'action publique et une coalition d'acteurs de l'innovation, la dynamique de formation et d'évolution du *cluster* Cap Digital donne à voir l'institution d'une scène d'action publique métropolitaine où se côtoient régulièrement les acteurs universitaires, économiques, et gouvernementaux, et par laquelle se coordonnent, au moins partiellement les initiatives privées et les aides publiques liées au développement de l'innovation. Cette scène d'action publique est le produit d'une politique publique (politique de *cluster*) et reste ainsi sous contrôle des acteurs gouvernementaux (en particulier l'Etat, mais pas seulement, et loin de là, compte tenu de l'appui politique et financier des collectivités locales). Ce contrôle, ce mode d'action publique, illustre une manière encore très française, centraliste, de concevoir et de faire de la politique, même locale. Cette scène d'action publique a toutefois pour caractéristique d'être animée et gérée par des acteurs non gouvernementaux qui y trouvent une opportunité pour contrôler de leur côté l'accès aux ressources (financières mais pas seulement) des institutions gouvernementales...qui restent suffisamment conséquentes pour constituer un enjeu en soi.
- plutôt que de concevoir le cas de la Lombardie comme un simple négatif du cas francilien, en observant (voire déplorant) l'absence de politique de *cluster* (« *cluster policy* »), il est apparu intéressant de prendre en compte la spécificité des pratiques, de l'organisation et de la culture de l'action publique sur ce territoire. Les acteurs gouvernementaux n'y disposent pas traditionnellement du même monopole légitime de la contrainte, ou plus précisément de la représentation des intérêts collectifs. Les institutions locales et en particulier les autonomies fonctionnelles disposent d'une légitimité et de capacités propres (institutionnelles, financières, d'expertise...), à représenter et à porter les intérêts collectifs et les enjeux du développement métropolitain. En plus de l'absence d'instrument d'action publique censé mettre à l'agenda et traduire en projets la catégorie générique d'innovation, la plurispécialisation économique et technoscientifique de Milan complique les conditions à réunir pour qu'y émerge une démarche coordonnée autour des enjeux de l'innovation. Ce territoire métropolitain donne donc plutôt à voir une pluralité d'initiatives de *cluster* (« *cluster initiative* ») portée par une pluralité d'acteurs ou d'institutions cherchant à

coordonner autour d'eux, autour de leurs propres intérêts, et autour de leurs propres capacités et ressources. Il convient à ce titre de souligner que les initiatives du *Politecnico* de Milan, pour significatives qu'elles soient, ne résument pas à elles seules les dynamiques des acteurs milanais de l'innovation. Ces acteurs sont en eux même des porteurs de la dynamique métropolitaine de Milan et exercent un rôle politique au sens où il leur est reconnu la légitimité d'agréger autour d'eux d'autres acteurs, et notamment les acteurs gouvernementaux eux-mêmes comme l'illustrent par exemple les « parrainages » respectifs de la Région et de la Ville de Milan à la *Fondazione Politecnico* et à *Polihub*.

Pour intéressant qu'elle soit au regard de la réflexion qu'elle permet de conduire à propos de la politisation de l'action métropolitaine, la comparaison que nous avons réalisé de l'Ile-de-France et de la Lombardie apparaît en revanche assez limitée pour apprécier les implications, plus larges, de la métropolisation de l'action publique. La préoccupation pour l'entretien et le développement du *potentiel* des territoires métropolitains ne manque pas d'interroger, en négatif, la manière dont elle contribue aux phénomènes d'égoïsme territorial (Davezies, 2015) qui s'observent en Europe, et notamment dans le Nord de l'Italie. Mais l'étude de cette question nécessite de porter un regard décentré ou extérieur aux territoires métropolitains à leurs dynamiques de développement. Jusqu'à quel point les dynamiques de développement métropolitain constituent-elles un moteur pour les autres territoires, et dans quelle mesure, autrement dit, n'ont-elles pas seulement vocation à produire et à distribuer des biens de club ? Il convient à ce propos de reconnaître que si ce questionnement a bien été évoqué dans le cadre de cette thèse, il n'a pu l'être que sur des aspects partiels et en portant la réflexion sur des domaines d'action collective à faible portée conflictuelle.

Bibliographie

1. Articles, ouvrages, chapitres d'ouvrages et travaux universitaires

Références générales

Agasisti T. et Catalano G. (2006), « Governance models of university systems—towards quasi-markets? Tendencies and perspectives: A European comparison », *Journal of Higher Education Policy and Management*, vol. 28, n° 3, pp. 245-262.

Albert M. (1991), *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, Éditions du Seuil, 315 p.

Alter N. (2000), *L'innovation ordinaire*, Paris, PUF, 278 p.

Amable B. (2005), *Les cinq capitalismes: diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*, Paris, Éditions du Seuil, 373 p.

Amable B. (2003), « Les systèmes d'innovation », in Mustar P. et Penan H., *Encyclopédie de l'innovation*, Paris, Economica, pp. 367-382.

Arrow K.J. (1962), « Economic Welfare and the Allocation of Ressources for Invention », in *The Rate and Direction on Inventive Activity*, Princeton (N.J.), Princeton university press, pp. 609-626.

Ascher F. (2003), « Métropolisation », in Lévy J. et Lussault M., *Dictionnaire de la géographie*, Paris, Belin, pp. 612-615.

Asheim B., Boschma R. et Cooke P. (2006), *Constructing Regional Advantage: Principles, Perspective, Policies*, Final report, Brussels, European Commission, DG Research.

Asheim B., Cooke P. et Ron M. (2008), « Clusters and regional development: Critical reflections and explorations », *Economic Geography*, vol. 84, n° 1, pp. 109-112.

Aydalot P. (1986), *Milieux innovateurs en Europe*, Paris, GREMI, 361 p.

Badie B. (1995), *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 276 p.

Bafoil F. et Lefèvre C. (2008), « Avant-propos », in *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne : organisation, compétences et finances*, La Défense, Dexia.

Balme R. (1996), *Les politiques du néo-régionalisme: action collective régionale et globalisation*, Paris, France, Économica, 1996, 301 p.

- Balme R. et Faure A. (1999), « Les politiques locales changent-elles la politique ? », in Balme R., Faure A. et Mabileau A., *Les nouvelles politiques locales: dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 15-35.
- Barré R. (2011), « Programmation de la recherche: perspectives conceptuelles, institutionnelles et... actuelles », *Innovations*, vol. 36, n° 3, pp. 9-19.
- Barré R. et Laville F. (1994), « La bibliométrie des brevets: une mesure de l'activité technologique », *Economie et statistique*, vol. 275, n° 1, pp. 71-81.
- Béal V. (2010), « Does neoliberalisation matter ? Apports et limites d'une notion montante des urban studies dans la science politique française », *Cahiers européens du Pôle Ville*, pp. 1-21.
- Béhar D. (2013), « Régions et métropoles : ente rivalités géopolitiques et agencements coopératifs », *Pouvoirs locaux*, n° 96, pp. 42-47.
- Bell D. (1976), « The Coming of the Post-Industrial Society », *The Educational Forum*, vol. 40, n° 4, pp. 574-579.
- Benko G. (1991), *Géographie des technopôles*, Paris, Masson, 223 p.
- Benko G. et Lipietz A.(1992), *Les régions qui gagnent : districts et réseaux, les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF, 424 p.
- Benko G. et Lipietz A.(2000), *La richesse des régions : la nouvelle géographie socio-économique*, Paris, PUF, 564 p.
- Berger P. et Luckmann T. (1966), *The social construction of reality : a treatise in the sociology of knowledge*, New York, Doubleday, 249 p.
- Bezes P. (2009), *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 519 p.
- Biarez S. (1989), *Le pouvoir local*, Paris, Economica, 309 p.
- Boltanski L. (2009), *De la critique : précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard, 294 p.
- Borrás S. et Tsagdis D. (2008), *Cluster policies in Europe : firms, institutions, and governance*, Cheltenham, 288 p.
- Bouchard J. (2007), « Le retard, un refrain français », *Futuribles*, n° 335, pp. 48-72.
- Bouchard J. (2008), *Comment le retard vient aux Français: analyse d'un discours sur la recherche, l'innovation et la compétitivité, 1940-1970*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 328 p.
- Bourdieu P. (1980), « Culture et politique », in *Questions de sociologie*, Éditions de Minuit, Paris, pp. 236-250.

- Bourdin A. (2000), *La question locale*, Paris, PUF, 254 p.
- Bourdin A. (2005), *La métropole des individus*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 249 p.
- Bourdin A. (2010), « La ville se dit par évaluations », *Cahiers internationaux de sociologie*, n° 128-129.
- Bourdin A. (2012), « La fin d'un modèle stratégique », *L'Économie politique*, vol. 53, n° 1, pp. 54-62.
- Boyer R. (1986), *La théorie de la régulation : une analyse critique*, Paris, La Découverte, 142 p.
- Brenner N. et Theodore N. (2002), « Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism” », *Antipode*, vol. 33, n°3, pp. 349-379.
- Bruno I. (2008a), *À vos marques®, prêts... cherchez !: la stratégie européenne de Lisbonne, vers un marché de la recherche*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 267 p.
- Bruno I. (2008b), « La recherche scientifique au crible du benchmarking. », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 5, n° 55-4bis, pp. 28-45.
- Bruno, I. (2008c), « Y a-t-il un pilote dans l'Union ? », *Politix*, vol. 2, n°82, pp. 95-117.
- Buchanan J.M. (1965), « An economic theory of clubs », *Economica*, vol. 32, n°25, pp. 1-14.
- Burroni L. (2014), « Competitive regionalism and the territorial governance of uncertainty », *Transfer : European Review of Labour and Research*, vol. 20, n° 1, pp. 83-97.
- Bush V. (1945), *Science, the endless frontier: a report to the President*, Washington, U.S. Government Printing Office, 184 p.
- Cadiou S. (2008), « Projet urbain, débats intellectuels et engagements savants », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 104, pp. 58-67.
- Caillosse J. (2009), *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation : sur la question du territoire français*, Paris, LGDJ, 250 p.
- Callon M.(1989), *La science et ses réseaux: genèse et circulation des faits scientifiques*, Paris, La Découverte, 214 p.
- Callon M. (2003), « Laboratoires, réseaux et collectifs de recherche », in Mustar P. et Penan H., *Encyclopédie de l'innovation*, Paris, Economica, pp. 693-722.
- Caracostas P., Muldur U. (1997), *La société, ultime frontière: une vision européenne des politiques de recherche et d'innovation pour le XXI^e siècle*, Luxembourg, Office des publications officielles des communautés européennes, 216 p.
- Caron F. (2010), *La dynamique de l'innovation : changement technique et changement social (XVI^e-XX^e siècle)*, Paris, Gallimard, 469 p.

- Cassier M., Coriat B., Boisvert V. et Orsi F. (2008), « Propriété intellectuelle, Innovation et Marché », *Science & devenir de l'homme*, n° 57-58, pp. 196-217.
- Castells M. et Touraine A. (1998), *L'ère de l'information*, Paris, Fayard, 613 p.
- Charmes É. (2011), *La ville émiettée : essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Paris, PUF, 288 p.
- Chauvin P.-M., Grossetti M. et Zalio P.-P. (2014), « Introduction », *Dictionnaire sociologique de l'entrepreneuriat*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 11-32.
- Chesbrough H.W. (2003), *Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology*, Harvard, Harvard Business Press, 227 p.
- Cohen É. (1992), « De la politique industrielle aux politiques de compétitivité », *Le Débat*, n° 71, n° 4, pp. 68-87.
- Cole A. (2007), « Les gouvernances territoriales en Grande-Bretagne », in *La gouvernance territoriale : pratiques, discours, théories*, LGDJ, pp. 97-117.
- Cole A. (2011), « Logiques de territorialité et de régionalisation en Europe de l'Ouest », in Barone S., *Les politiques régionales en Europe*, Paris, La Découverte, pp. 187-206.
- Colletis G. (2011), *L'urgence industrielle !*, Paris, Le Bord de l'eau, 193 p.
- Coriat B. et Orsi F. (2005), « Propriété intellectuelle, marchés financiers et promotion des firmes innovantes. Un retour sur la "nouvelle économie" », in Frison-Roche M.-A. et Abello A., *Droit et économie de la propriété intellectuelle*, Paris, LGDJ, pp. 265-287.
- Coriat B. et Weinstein O. (1995), *Les nouvelles théories de l'entreprise*, Paris, Librairie générale française, 218 p.
- Croizat M. (2010), *Le fédéralisme en Europe*, Paris, Montchrestien, 158 p.
- Crouch C., Le Galès P., Trigilia C. et Voelzkow H. (2001), *Local Production Systems in Europe: Rise or Demise?*, Oxford University Press, 272 p.
- Crouch C., Le Galès P., Trigilia C. et Voelzkow H. (2004), *Changing governance of local economies: responses of European local production systems*, Oxford, Oxford University Press, 376 p.
- Dalla Pria Y. (2008), *Comment naissent les districts technologiques*, Montreuil, Aux lieux d'être, 308 p.
- Davezies L. (2015), *Le nouvel égoïsme territorial : le grand malaise des nations*, Paris, Éditions du Seuil, 102 p.
- Dehousse R. (2004), « Chapitre 9 : La méthode ouverte de coordination. Quand l'instrument tient lieu de politique », in Lascoumes P. et Le Galès P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 331-356.

- Desrosières A. (2003), « Historiciser l'action publique : l'État, le marché et les statistiques », in Laborier P. et Trom D., *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, pp. 207-221.
- Desrosières, A. (2014). *Prouver et gouverner : une analyse politique des statistiques publiques*, Paris, La Découverte, 284 p.
- Dosi G., Lerena P. et Labini M.S. (2006), « The relationships between science, technologies and their industrial exploitation : An illustration through the myths and realities of the so-called "European Paradox" », *Research policy*, vol. 35, n° 10, pp. 1450-1464.
- Douillet A.-C. (2005), « Conclusion générale. Fin des logiques sectorielles ou nouveaux cadres territoriaux ? », in Faure A. et Douillet A.-C., *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, pp. 271-279.
- Douillet A.-C., Faure A., Halpern C. et Leresche J.-P. (2012), *L'action publique locale dans tous ses états : différenciation et standardisation*, Paris, L'Harmattan, 353 p.
- Dulong D. (2012), *Sociologie des institutions politiques*, Paris, La Découverte, 124 p.
- Dupuy C. et Pollard J. (2012), « La comparaison de politiques publiques infranationales : méthodes et pratiques », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, n° 2, pp. 7-14.
- Duran P. (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 212 p.
- Duran P. et Thoenig J.-C. (1996), « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 4, pp. 580-623.
- Durkheim É. (2004), *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, 149 p.
- El Ouardighi J., Heraud J.-A. et Kahn R. (2006), « Une relecture de la politique régionale européenne et du rôle des collectivités : l'exemple des politiques de recherche et d'innovation », in Capron H., *Convergence et dynamique d'innovation au sein de l'espace européen*, De Boek, Bruxelles, pp. 246-273.
- Epstein R. (2008), *Gouverner à distance : la rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'Etat*, Thèse de doctorat en sociologie, École normale supérieure, 472 p.
- Estèbe P. (2008), *Gouverner la ville mobile : intercommunalité et démocratie locale*, Paris, PUF, 76 p.
- Faure A. (2005), « Introduction générale. La "construction du sens" plus que jamais en débats », in Faure A. et Douillet A.-C., *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, pp. 9-24.
- Faure A. (2011), « Action publique territoriale », in Pasquier R., Cole A. et Guigner S., *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, pp. 25-33.
- Faure A. (2012), « Le différentiel démocratique de l'action publique locale », *Pouvoirs locaux*, vol. 2, n° 93, pp. p. 72-74.

- Faure A. (2014), « Les métropoles à l'épreuve de leur récit politique », *Working paper n°14*, Sciences Po Grenoble, 27 p.
- Faure A. (2014), « Les énigmes politiques du moment métropolitain », *Revue Politique et Parlementaire*, n° 1071-1072, pp. 65-76.
- Faure A. et Négrier E. (2001), *La politique culturelle des agglomérations*, Paris, La Documentation française, 202 p.
- Faure A. et Négrier E. (2007), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, 302 p.
- Flichy P. (1995), *L'innovation technique : récents développements en sciences sociales, vers une nouvelle théorie de l'innovation*, Paris, La Découverte, 250 p.
- Fontaine J. et Hassenteufel P. (2002), « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et « refroidissement » théorique », in Fontaine J. et Hassenteufel P., *To change or not to change : les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 9-29.
- Foray D. (2011), « A la recherche d'une spécialisation intelligente des Régions Européennes », in Lesourne J. et Randet D., *La recherche et l'innovation en France - FutuRIS 2011*, pp. 261-283.
- Freeman C. (1988), « Japan: A new national innovation system », in Dosi G., Freeman C., Nelson R., Silverberg G. et Soete L., *Technology and economy theory*, London, Pinter, pp. 331-348.
- Frickel, S. et Moore, K., (2006), *The new political sociology of science: Institutions, networks, and power*, Madison, University of Wisconsin Press, 487 p.
- Friedberg E. (1993), « Organisation et action publique », in Chazel F., *Action collective et mouvements sociaux*, Paris, PUF, pp. 225-247.
- Friedman T. L. (2005), *The world is flat: a brief history of the twenty-first century*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 488 p.
- Gaïti B. et Sawicki F. (1997), « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », *Politix*, vol. 10, n° 38, pp. 7-17.
- Gaudin J.-P. (1999), *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 233 p.
- Gaudin J.-P. (1995), « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, pp. 31-56.
- Gayon V. (2010), *L'OCDE au travail : contribution à une sociologie historique de la "coopération économique internationale" sur le chômage et l'emploi (1970-2010)*, Thèse de doctorat en science politique, Université Paris-Dauphine, 654 p.

- Gayon V. (2012), « The OECD and the « crisis » of Keynesianism : the McCracken Report, 1975-1980 », Working paper, Université Paris-Dauphine.
- Gibbons M. et Nowotny H. (1994), *The new production of knowledge: the dynamics of science and research in contemporary societies*, Los Angeles, London, Sage, 179 p.
- Giddens A. (1994), *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 192 p.
- Giraud O. (2012), « L'analyse scalaire des régimes d'action publique en Europe : l'apport méthodologique des comparaisons infranationales », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, n° 2, pp. 15-36.
- Godin B. (2004), « Pour une sociologie de la statistique sur la science et l'innovation », Projet sur l'histoire et la sociologie des statistiques sur la STI, Québec, Institut National de la Recherche Scientifique (INRS), 16 p.
- Godin B. (2006), « La science sous observation : cent ans de mesure sur les scientifiques, 1906-2006 », Saint-Nicolas, Presses de l'Université Laval, 81 p.
- Godin B. et Ratel S. (1999), *Jalons pour une histoire de la mesure de la science*, Working paper du Centre interuniversitaire de recherche sur la science et la technologie n°11, Montréal, UQAM, 29 p.
- Goldsmith M. et Page E. C. (2010), *Changing government relations in Europe: from localism to intergovernmentalism*, London, New York, Routledge/ECPR, 284 p.
- Gourgues G. (2013), *Les politiques de démocratie participative*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 148 p.
- Guellec D. (2009), *Économie de l'innovation*, Paris, La Découverte, 124 p.
- Halbert L. (2010), *L'avantage métropolitain*, Paris, Presses universitaires de France, 143 p.
- Halbert, L., Cicille P., Pumain D. et Rozenblat C. (2012), *Quelles métropoles en Europe ? Analyse comparée. Synthèse*, Paris, DATAR, 20 p.
- Hall P.A. et Soskice D.W. (2001), *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*, Oxford, , Oxford University Press, 540 p.
- Hall P.A. et Taylor R.C.R. (1997), « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3, pp. 469-496,
- Halpern C. et Le Galès P. (2001), « Pas d'action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 61, n° 1, pp. 51-78.
- Hamman P. (2012), *Sociologie urbaine et développement durable*, Bruxelles, De Boeck, 199 p.
- Harvey D. (1989), *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural*

change, Cambridge, Oxford, Carlton, Blackwell, 378 p.

Hassenteufel P. (2008), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, A. Colin, 294 p.

Henriques L. et Larédo P. (2013), « Policy-making in science policy: The “OECD model” unveiled », *Research Policy*, vol. 42, n° 3, pp. 801-816.

Héraud J.-A. (2003), « Régions et innovation », in Mustar P. et Penan H., *Encyclopédie de l'innovation*, Paris, Economica, pp. 645-664.

Hesse J.J. et Sharpe L.J. (1991), « Local Government in International Perspectives : Some Comparative Observations », in Hesse J.J., *Local Government and Urban Affairs in International Perspectives*, Baden-Baden, Nomos, pp. 603-621.

Hollingsworth J.R. et Boyer R. (1997), *Contemporary capitalism: the embeddedness of institutions*, Cambridge, Cambridge university press, 493 p.

Hooghe L. et Marks G.W. (2001), *Multi-level governance and European integration*, Lanham, Rowman & Littlefield, 249 p.

Ihl O., Kaluszynski M. et Pollet G. (2003), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 218 p.

Jessop B. (1993), « Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy », *Studies in Political Economy*, vol. 40, pp. 7-39

Kada N. (2010), *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne : vers une Europe décentralisée ?*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 190 p.

Keating M. (1998), *The new regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change*, Cheltenham, Edward Elgar, 242 p.

Keating M. (2004), *Regions and regionalism in Europe*, Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, 692 p.

Keating M. (2008), « Thirty Years of Territorial Politics », *West European Politics*, vol. 31, n° 1-2, pp. 60-81.

Keating M., Loughlin J. (1997) *The political economy of regionalism*, London, Portland, Franck Cass, 491 p.

Kingdon J.W. (1984), *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston, Little Brown, 240 p.

Kline S.J. et Rosenberg N. (1986), « An overview of innovation », *The positive sum strategy: Harnessing technology for economic growth*, vol. 14, p. 640.

Kooiman J. (2003), *Governing as governance*, London, Sage, 249 p.

Krugman P.R. (1995), *Development, geography, and economic theory*, Cambridge, MIT Press, 117 p.

- Kuhlmann S. et Edler J. (2003), « Scenarios of technology and innovation policies in Europe: Investigating future governance », *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 70, n°7, pp. 619-637.
- Lacave M. (1995), *Parcs scientifiques et technopoles dans le monde : guide méthodologique*, Paris, DATAR, La Documentation française, 75 p.
- Lacroix B. et Lagroye J.(1992), *Le Président de la République : usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de Sciences Po, 402 p.
- Lagroye J. (2003), « Les processus de politisation », in Lagroye J., *La politisation*, Paris, Belin, p. 359-372.
- Lagroye J. et Offerlé M.(2011), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 399 p.
- Lamy E. et Shinn T. (2006), « L'autonomie scientifique face à la mercantilisation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°164, pp. 23-50.
- Laredo P. (2006), « Société de la connaissance et “ fabrique ” de l'intervention publique : le rôle du débat public », in Leresche J.-P., *La fabrique des sciences : des institutions aux pratiques*, Lausanne, Presses polytechniques universitaires romandes, pp. 369-384.
- Larédó P. (2011), « L'Europe de la recherche et de l'innovation en transition » in Lesourne J. et Randet D., *La recherche et l'innovation en France - FutuRIS 2011*, Odile Jacob, pp. 147-169.
- Larédó P. et Mustar P.(2001), *Research and innovation policies in the new global economy: an international comparative analysis*, Northampton, Edward Elgar, 524 p.
- Larédó P. et Mustar P. (2003), « Politiques publiques de recherche et d'innovation », in Mustar P. et Penan H., *Encyclopédie de l'innovation*, Paris, Economica, pp. 613-626.
- Lascoumes P. (1996), « Rendre gouvernable : de la “ traduction ” au “ transcodage ”. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, pp. 325-338.
- Lascoumes P. et Le Bourhis J.-P. (1998), « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, , vol. 11, n° 42, pp. 37-66.
- Lascoumes Pierre et Le Galès Patrick (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po, 370 p.
- Lascoumes P. et Le Galès P. (2007), *Sociologie de l'action publique*, Paris, A. Colin, 126 p.
- Lebart C. et Lefebvre, R. (2005), *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 305 p.
- Leca J. (1996), « La Gouvernance », in d'Arcy F. et Rouban L., *De la Ve République à l'Europe*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 388 p.

- Lefebvre A. et Trompette P.(2005), Dossier « Marchandisation et connaissance(s) », *Sciences de la société*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 214 p.
- Le Galès P. (1993), *Politique urbaine et développement local : une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan, 319 p.
- Le Galès, P. (1999), « Régulation, gouvernance et territoire », in Commaille J. et Jobert B., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, pp. 203-240.
- Le Galès P. (2004), « Gouvernance », in Boussaguet L., Jacqot S. et Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 299-308.
- Le Galès P. (2011), *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 486 p.
- Le Galès P. et Lequesne C. (1997), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 302 p.
- Le Galès P. et Palier B. (2002), « Introduction », *L'Année de la régulation*, pp. 17-45.
- Lemieux V. (1999), *Les réseaux d'acteurs sociaux*, Paris, Presses universitaires de France, 146 p.
- Lepori B. (2008), « Options et tendances dans le financement des universités en Europe », *Critique internationale*, vol. 39, n° 2, pp. 25-46.
- Lévy J. (2008), « La mondialisation de l'urbain », in Lévy J., *L'invention du monde*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 160-183.
- Lundvall B (1988), « Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the national system of innovation », in Dosi G., *Technical Change and Economic Theory*, London, New York, Pinter Publishers, pp. 349-369.
- Maillard J. de (2004), *Réformer l'action publique : la politique de la ville et les banlieues*, Paris, LGDJ, 242 p.
- March J.G., Simon H.A. et Guetzkow H.S. (1958), *Organizations*, New York, John Wiley and sons, 262 p.
- Marcou G. (2003), « Les régions entre l'Etat et les collectivités territoriales. Étude comparative de cinq États européens à l'autonomie régionale ou constitution fédérale », Rapport pour le Ministère de l'Intérieur, GRALE, 118 p.
- Mendras H. et Forsé M. (1983), *Le changement social : tendances et paradigmes*, Paris, A. Colin, 284 p.
- Mény Y. et Surel Y. (2009), *Politique comparée : les démocraties*, Paris, Montchrestien, 488 p.
- Milot P. (2003), « La reconfiguration des universités selon l'OCDE », *Actes de la recherche*

en sciences sociales, n° 148, pp. 68-73.

Muller P. (1990), *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 127 p.

Muller P. et Ravinet P. (2009), « Construire l'Europe en résistant à l'UE? Le cas du processus de Bologne », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 15, n° 4, pp. 653-665.

Musselin C. (2005), « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, pp. 51-71.

Musselin C. (2009), « Les réformes des universités en Europe : des orientations comparables, mais des déclinaisons nationales », *Revue du MAUSS*, n° 33, pp. 69-91.

Nay O. (1997), *La région, une institution : la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, 377 p.

Nay, O. et Smith, A. (2002), « Les intermédiaires en politiques. Médiation et jeux d'institutions », in Nay, O. et Smith, A., *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, pp. 1-21.

Nelson R. et Winter S.G. (1982), *An evolutionary theory of economic change*, Cambridge, Belknap Press, 437 p.

Nelson R. (1959), « The Simple Economics of Basic Scientific Research », *Journal of Political Economy*, n° 49, pp. 297-306.

Nowotny H., Scott P. et Gibbons M. (2001), *Re-thinking science: knowledge and the public in an age of uncertainty*, Cambridge, Polity, 278 p.

OECD (2011), *Regions and Innovation Policy*, OECD Publishing, 319 p.

Offner J.-M. (2006), « Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts. », *Revue française de science politique*, n° 56, pp. 27-47.

Olson M. (1978), *Logique de l'action collective*, Paris, Presses universitaires de France, 199 p.

Page E.C. et Goldsmith M. (1987), *Central and local government relations: A comparative analysis of West European unitary states*, London, Sage, 179 p.

Pal L.A. (2007), « Inversions without end: The OECD and global public management reform », Paper presented at the OECD and Global Governance Workshop, Carleton University, Ottawa, 33 p.

Papadopoulos Y. (1995), *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 156 p.

Paradeise C. (2007), « Défis mondiaux et traditions universitaires. Comparaisons

européennes », *Esprit*, n°12, pp. 82-95.

Pasquier R. (2003), « Modèles régionaux d'action collective et négociation de l'action publique en France : une comparaison Bretagne/Centre », in Laborier P. et Trom D., *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, pp. 137-158.

Pasquier R. (2004), *La capacité politique des régions : une comparaison France-Espagne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 227 p.

Pasquier R. (2011), « Région », in Pasquier R., Guigner S. et Cole A. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 423-429.

Pasquier R. (2012), *Le pouvoir régional : mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de SciencesPo, 379 p.

Pasquier R., Simoulin V. et Weisbein J.(2007), *La gouvernance territoriale : pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 235 p.

Passeron J.-C. (1990), *Le raisonnement sociologique : l'espace non-poppérien du raisonnement naturel*, Paris, Nathan, 408 p.

Payre R. et Pollet G. (2013), *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, 125 p.

Pestre D. (2003), *Science, argent et politique : un essai d'interprétation*, Paris, INRA, 2003, 201 p.

Pestre D. (2006), *Introduction aux « science studies »*, Paris, La Découverte, 122 p.

Pinson G. (2006), « Projets de ville et gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 4, pp. 619-651.

Pinson G. (2009), *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 420 p.

Piore M.J. et Sabel C. (1984), *Les Chemins de la prospérité : de la production de masse à la spécialisation souple*, Paris, Hachette, 441 p.

Plihon D. (2009), *Le nouveau capitalisme*, Paris, La Découverte, 124 p.

Pollard J. et Prat P. (2012), « La part du national. Comparer des politiques infranationales dans un environnement multi-niveaux », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, n° 2, pp. 37-56.

Pontille D. et Torny D. (2013), « La manufacture de l'évaluation scientifique », *Réseaux*, n° 177, n° 1, pp. 23-61.

Porter M. (1998), « Clusters and the New Economics of Competition », *Harvard Business Review*, vol. 11-12, pp. 77-90.

Radaelli C., Charron D. et Surel Y. (2000), « Logiques de pouvoirs et “ récits ” dans les

- politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, pp. 255-275.
- Rifkin J. (2008), « The third industrial revolution », *Engineering & Technology*, vol. 3, n° 7, pp. 26-27.
- Roe E. (1994), *Narrative policy analysis: Theory and practice*, Duke University Press, 199 p.
- Rosenau J.N. (1990), *Turbulence in world politics: a theory of change and continuity*, Princeton, Princeton university press, 480 p.
- Salomon J.-J. (1992), *Le destin technologique*, Paris, Balland, 330 p.
- Saxenian A. (1994), *Régional advantage: Culture and competition in Silicon Valley and Route 128*, Cambridge, Harvard University Press, 226 p.
- Scott A.J. (2001), *Global city-regions: trends, theory, policy*, Oxford, Oxford University Press, 467 p.
- Sharpe L.J. (1993), *The rise of meso government in Europe*, London, Sage, 327 p.
- Shinn T. (2002), « Nouvelle production du savoir et triple hélice », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 141-142, pp. 21-30.
- Shinn T. et Ragouet P. (2005), *Controverses sur la science : pour une sociologie transversaliste de l'activité scientifique*, Paris, Raisons d'agir éditions, 237 p.
- Siblot Y. (2006), *Faire valoir ses droits au quotidien : les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de Science Po, 347 p.
- Smith A. et Sorbets C. (2003), *Le leadership politique et le territoire: les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 293 p.
- Sölvell O., Lindqvist G., Ketels C. et Porter M. (2003), *The cluster initiative greenbook*, Stockholm, Ivory Tower, 93 p.
- Strange S. (1988), *States and markets*, London, Pinter, 263 p.
- Strange S. (1996), *The retreat of the state: the diffusion of power in the world economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 218 p.
- Streeck W. et Thelen K.A. (2005) « Introduction : Institutional Change in Advanced Political Economies », in Streeck W. et Thelen K.A., *Beyond continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-39.
- Teisserenc P. (2002), *Les politiques de développement local*, Paris, Économica, 231 p.
- Thelen K.A. (2003), « How institutions evolve: Insights from comparative historical analysis », in Mahoney J. et Rueschemeyer D., *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, New York, Cambridge University Press, pp. 208-240.

- Thoenig J.-C. (1998), « L'usage analytique du concept de régulation », in Commaille J. et Jobert B., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, pp. 35-53.
- Thoenig J.-C. (1998), « Politiques publiques et action publique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 5, n° 2, pp. 295-314.
- Tilly C. (1992), *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe : 990-1990*, Paris, Aubier, 431 p.
- Tissot S. (2007), *L'État et les quartiers : genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, 300 p.
- Touraine A. (1969), *La société post-industrielle*, Paris, Denoël, 315 p.
- Tournay V. (2011), *Sociologie des institutions*, Paris, Presses universitaires de France, 127 p.
- Uzunidis D. (2004), « Chapitre 5. Systèmes nationaux d'innovation, entreprises et État », Uzunidis D., *L'innovation et l'économie contemporaine*, Bruxelles, De Boeck, pp. 115-141.
- Vandelli L. (2012), « Formes d'Etat : Etat régional, Etat décentralisé », in Troper M. et Chagnollaud D., *Traité international de droit constitutionnel : 2 : Distribution des pouvoirs*, Paris, Dalloz, p. 53-76.
- Vandelli L. (2007), « Formes et tendances des rapports entre Etats et collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, n° 121-122, pp. 19-34.
- Vandermotten C. (2009), « Les villes qui gagnent, les villes qui perdent », *Futuribles*, n° 354, pp. 61-71.
- Veltz P. (1996), *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*, Paris, PUF, 262 p.
- Veltz P. (2002), *Des lieux et des liens: politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, La Tour d'Aigues, Éd. de l'Aube, 153 p.
- Veltz P. (2008), *Le nouveau monde industriel*, Paris, Gallimard, 274 p.
- Vigour C. (2005), *La comparaison dans les sciences sociales : pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte, 335 p.
- Weber M. (2003), *Le savant et le politique*, Paris, La Découverte, 206 p.
- Weinstein O. (2010), *Pouvoir, finance et connaissance : les transformations de l'entreprise capitaliste entre XXe et XXIe siècle*, Paris, La Découverte, 199 p.
- Zitt M., Barré R., Sigogneau A. et Laville F. (1999), « Territorial concentration and evolution of science and technology activities in the European Union: a descriptive analysis », *Research Policy*, vol. 28, n° 5, pp. 545-562.

Références pour le cas de l'Ile-de-France

Aust J. et Crespy C. (2009), « Les collectivités locales face à l'enseignement supérieur et à la recherche », *Pouvoirs locaux*, vol. 82, pp. 64-72.

Aust J. et Cret B. (2012), « L'État entre retrait et réinvestissement des territoires », *Revue française de sociologie*, Vol. 53, n° 1, pp. 3-33.

Barone S. (2011), *Les politiques régionales en France*, Paris, la Découverte, 324 p.

Barré R., Lesourne J. et Randet D. (2007), « Essai d'interprétation de l'évolution 2006-2007 du SFRI : la réforme à la croisée des chemins ? », in Lesourne J. et Randet D., *La recherche et l'innovation en France – FutuRIS 2007*, Odile Jacob, pp. 146-180.

Barrier J. (2010), *La science en projets : régimes de financement et reconfigurations du travail des chercheurs académiques*, Thèse de doctorat en sociologie, Sciences Po Paris, 440 p.

Bourdin A. (2013), « Note de recherche. Le Grand Paris : vers une problématique de l'action métropolitaine », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n° 3, pp. 613-632.

Bourdin A. (2015), « L'action métropolitaine, version française », *Espaces et sociétés*, n° 160-161, pp. 173-187.

Decoster É., Matteaccioli A., Peyrache V. et Tabaries M. (1993), « Les réseaux d'innovation en région parisienne: micro-milieus en émergence' », in Maillat D., Quévit M., et Senn L., *Réseaux d'innovation et milieux innovateurs: un pari pour le développement régional*, Neuchatel, GREMI/EDES, pp. 159-191.

Demazière C. (2006), « L'Etat et les acteurs locaux dans la mise en place des pôles de compétitivité », *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 101, pp. 33-39.

Dupuy C. (2004), *Les actions régionales de soutien à la recherche en Ile de France : analyse de l'émergence d'une capacité politique des régions*, Mémoire de DEA, Sciences Po Paris, 145 p.

Estèbe P. et Le Galès P. (2003), « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? », *Revue française d'administration publique*, n°3, pp. 345-356.

Fen-Chong S. (2009), *Le pilotage chemin faisant : émergence des modes de gouvernance et de pilotage des pôles de compétitivité*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Paris-Dauphine, 495 p.

Fixari D. et Pallez F. (2014), « Bonnes et mauvaises complexités : des illusions d'optique ? Le cas des écosystèmes d'innovation », *Annales des Mines - Gérer et comprendre*, n° 116, pp. 17-29.

Ganne B. (1992), « Place et évolution des systèmes industriels locaux en France : économie politique d'une transformation », in Benko G. et Lipietz A., *Les régions qui gagnent*, Paris, PUF, pp. 315-346.

- Gilli F. (2014), *Grand Paris : l'émergence d'une métropole*, Paris, Presses de Sciences Po, 316 p.
- Gollain V. (2006), « La nouvelle réalité des pôles: l'expérience de l'Ile-de-France », *Vie & sciences de l'entreprise*, vol. 170, n° 1, pp. 96-112.
- Lefèvre C. (2002), « La région Ile-de-France, une métropole ingouvernable ? », in Jouve B. et Lefèvre C., *Métropoles ingouvernables*, Paris, Elsevier, pp. 37-60.
- Le Galès P. (2004), « Gouvernance des économies locales en France », *L'Année de la régulation*, pp. 105-134.
- Lévy J. (1995), « Paris métropolitains. Réseaux et territoires dans l'espace parisien », in Leresche J.-P., Joye D. et Bassand M., *Métropolisations : interdépendances mondiales et implications lémaniques*, Genève, Georg, pp. 55-73.
- Lipinski M. (2011), *Les sciences, un enjeu citoyen : une politique écologiste de la recherche et de l'innovation*, Paris, Les Petits matins, 203 p.
- Liu Z. (2011), *L'évolution des politiques du soutien l'innovation dans les PME en France: le cas de l'Anvar*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Conservatoire national des arts et métiers, 491 p.
- Mabileau A. (1994), *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 157 p.
- Menu S. (2011), « Les pôles de compétitivité, un nouveau pilotage de la politique industrielle ? Bilan en Ile-de-France », *Politiques et management public*, vol. 28, n° 1, pp.105-121.
- Paradeise C. (2006), « Où va le système de recherche français ? », *Pour la science*, n° 341, pp. 32-36.
- Subra P. (2009), « Le Grand Paris, stratégies urbaines et rivalités géopolitiques », *Hérodote*, n° 135, n° 4, pp. 49-79.
- Subra P. (2012), *Le Grand Paris : géopolitique d'une ville mondiale*, Paris, A. Colin, 335 p.
- Veltz P. (2007), *Faut-il sauver les grandes écoles ? De la culture de la sélection à la culture de l'innovation*, Paris, Presses de Sciences Po, 155 p.
- Veltz P. (2012), *Paris, France, monde : repenser l'économie par le territoire*, La Tour-d'Aigues, Éd. de l'Aube, 237 p.
- Weil T. et Fen-Chong S. (2008), « Les pôles de compétitivité français », *Futuribles*, , n° 342, pp. 5-26.
- Younes D. (2011), *Créer la coopération ? Les dynamiques de partenariat sur le pôle de compétitivité du plateau de Saclay*, Thèse de doctorat en sociologie, Sciences Po Paris, 403 p.
- Zylberberg L. (1992), *De la Région de Paris à l'Ile-de-France : construction d'un espace politique*, Thèse de doctorat en science politique, Sciences Po Paris, 469 p.

Références pour le cas de la Lombardie

Abbruzzese S. (1989), *Comunione e liberazione : identità cattolica et disqualificazione du monde*, Paris, Cerf, 253 p.

Abbruzzese S. (1991), « Communion et libération dans l'histoire du rapport église-monde en Italie », *Études*, vol. 374, n°1, pp. 107-118.

Abbruzzese S. (1992), « Économie et religion : le cas de Communion et libération », *Social Compass*, vol. 39, n°1, pp. 83-92.

Abbruzzese S. (1997), « Communion et libération dans le nouveau contexte italien », *Études*, vol. 387, n°3, pp. 161-168.

Bagnasco A. (1977), *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino, 255 p.

Baldi B. (2006), *Regioni e federalismo: l'Italia e l'Europa*, Bologna, Clueb, 204 p.

Balducci A., Fedeli V. et Pasqui G. (2011), *Strategic Planning for Contemporary Urban Regions: City of Cities : a Project for Milan*, Farnham, Ashgate Publishing, 182 p.

Ballarin S. (2007), « Milano, tentativi sconessi di ricomposizione urbana », in *Capitali del Nord-Ovest. La politica economica delle città italiane*, Milano, FrancoAngeli, pp. 49-77.

Bolocan Goldstein M. et Bonfantini B. (2007), *Milano incompiuta: interpretazioni urbanistiche del mutamento*, Milano, FrancoAngeli, 191 p.

Bonaccorsi A. (2009), *Migliorare le politiche di Ricerca e Innovazione per le Regioni. Contenuti e processi di policy*, Roma, DPS/MSE, 186 p.

Bonaccorsi A. (2011), « Politiche regionali per la Ricerca & Innovazione in Italia », *Impresa e Stato*, n° 91, pp. 16-20.

Bonomi A. (2004), « La città infinita », in Bonomi A. et Abbruzzese A., *La città infinita*, Milano, Bruno Mondadori, 319 p.

Bonomi A. (2008), *Milano ai tempi delle moltitudini : vivere, lavorare, produrre nella città infinita.*, Milano, Bruno Mondadori, 400 p.

Borelli G. (2007), « La governance urbana come variabile nominale. Trasformazioni urbane e produzione di spazio "creativo" a Milano », *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, vol. 38, n°88, pp. 35-60.

Bramanti A. (2008), « La programmazione strategica nel modello lombardo : federalismo, sussidiarietà, governance », in *Programmazione regionale e sviluppo locale : recenti esperienze in Italia*, Firenze, IRPET / AISRe.

- Cappetta R. et Salvemini S. (2006), « Per una Milano piu creativa : sfruttare i punti di forza della città per supportare i talenti creativi », *Impresa e Stato*, n° 74.
- Cappetta R., Salvemini S. et Carlone A. (2004), *Per una nuova creatività che riqualifichi e rilanci Milano. Ricerca « scena creativa »*, Assolombarda / Università Bocconi, 50 p.
- Creti A. et Bettoni G. (2001), « Dai distretti ai metadistretti: una definizione », *Liuc Paper*, n°96, Economia e Istituzioni, 17 p.
- Dauphiné A. (1999), *L'Italie*, Paris, Nathan, 286 p.
- Dente B. (2005), « Governare l'innovazione », in AA. VV., *Milano, nodo della rete globale. Un itinerario di analisi e proposte*, Milano, Bruno Mondadori, pp. 313-335.
- Di Ciommo F. (2002), « Milan: ville-centre contre métropole? », in Jouve B. et Lefèvre C., *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Elsevier, pp. 63-79.
- Di Vita S. (2014), « La specializzazione intelligente della grande Milano. Opportunità di integrazione tra Expo e territorio », AISRe, XXXV Conferenza italiana di scienze regionali, Padova, 11-13 settembre 2014.
- Fedelli V. (2011), « Stratégies et tactiques dans le projet "Citta di Citta" », in Zepf M. et Andres L., *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 281-297.
- Foot J. (2001), *Milan since the miracle: city, culture, and identity*, Oxford, 240 p.
- Galimberti D. (2013), « Les régimes urbains à l'épreuve des échelles. Réflexions à partir du cas des politiques de compétitivité territoriale dans la région urbaine milanaise », Communication au congrès de l'AFSP, 20 p.
- Governa F. et Salone C. (2007), « Networking Italy. Polycentrism and networks in Italian regional policies », in Cattani N., *Cities and Networks in Europe : a Critical Approach of Polycentrism*. Montrouge, John Libbey, Eurotext, , pp. 113-122.
- Ingold A. (2003), *Négocier la ville : projet urbain, société et fascisme à Milan*, Paris, EHESS, , 422 p.
- LaPalombara J. (1987), *Démocratie à l'italienne*, Paris, Plon, 357 p.
- Merger M. (1998), *Un siècle d'histoire industrielle en Italie : 1880-1970*, Paris, SEDES, 191 p.
- Mingione E., Zajczyk F., Dell'Agnese E., Mugnano S., Ovidio M. d', Sadini C. et Parrino L. (2010), *Policies and strategies in the Metropolitan Region of Milan. How to enhance the city's competitiveness*, University of Amsterdam/AISSR, 72 p.
- Novarina G. (2006), *Villes européennes en projet*, Rapport de recherche, PUCA, 261 p.

Pacetti V. et Pichierri A. (2010), « Governance and Agencies: New Policy Instruments up against the Crisis », *Occasional Papers n°10*, Institut für Politikwissenschaft, 64 p.

Pavone C. (1964), *Amministrazione centrale e amministrazione periferica: da Rattazzi a Ricasoli, 1859-1866*, Milano, A. Giuffrè, 821 p.

Perulli P.(2012), *Nord: una città-regione globale*, Bologna, Il Mulino, 217 p.

Perulli P. et Pichierri A.(2010), *La crisi italiana nel mondo globale: economia e società del Nord*, Torino, G. Einaudi, 413 p.

Pichierri A. et Pacetti V. (2010), « Il “Progetto Nord” ei beni comuni per la competitività », *Studi Organizzativi*, n°1, pp. 128-140.

Regalia I. (2011), *Distretti e strategie di uscita dalla crisi: attori e istituzioni nei processi di policy-making*, Milano, Bruno Mondadori, 149 p.

Rivière D. (2012), « Régions, néo-régionalisme, quels enjeux pour la géographie ? Le cas italien », *Territoire en mouvement*, n° 16, pp. 57-70.

Ruffilli R. (1971), *La questione regionale: Dall'unificazione alla dittatura. (1862-1942)*, Milano, A. Giuffrè, 485 p.

Salone C. (1999), *Il territorio negoziato: strategie, coalizioni e “patti” nelle nuove politiche territoriali*, Alinea Editrice, 94 p.

Tosi S., Vitale T. (2011), *Piccolo Nord. Scelte pubbliche e interessi privati nell'Alto milanese*, Milano, Bruno Mondadori, 301 p.

Tosi S., Vitale T. (2013), « Gouverner la reconversion industrielle dans le Haut-milanais : interrogations sur les processus de représentation et de défense des intérêts territoriaux », *Métropoles*, n°12, mis en ligne le 31 mai 2013, consulté le 27 mars 2014. URL : <http://metropoles.revues.org/4679>.

Trigilia C. (1989), « Il paradosso della regione. Regolazione economica e rappresentanza degli interessi », *Meridiana*, vol. 6, pp. 173-198.

Verganti R. (2005), « Il trasferimento tecnologico nella prospettiva delle imprese », *Impresa e Stato*, n° 73, pp. 54-62.

2. Rapports, documents et sources imprimées

Niveau européen et international

Asheim, B., Boschma, R., & Cooke, P. 2006. Constructing Regional Advantage: Principles-

Perspective-Policies. Final report from DG Research Expert Group on 'Constructing Regional Advantage'.

Commission européenne (2001a), Gouvernance européenne : un livre blanc, COM(2001)428
Commission européenne (2001b), La dimension régionale de l'espace européen de la

recherche, Communication de la Commission, COM(2001)549

Commission européenne (2004), Facing the challenge: the Lisbon strategy for growth and employment, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok. Luxembourg, OPOCE.

Commission européenne (2005a), Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne, Communication au Conseil européen de printemps du 2 février 2005, COM2005(24)

Commission européenne (2005b), Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi. Orientations stratégiques communautaires 2007-2013, Communication de la Commission, COM(2005)299

Commission européenne (2006), Creating an Innovative Europe, Report of the Independent Expert Group on R & D and Innovation Appointed Following the Hampton Court Summit and Chaired by Mr. Esko Aho, Office for Official Publications of the European Communities.

Commission européenne (2008a), Challenging Europe's Research : Rationales for the European Research Area (ERA), Report of the ERA Expert Group, OPOCE.

Commission européenne (2008b), Vers des clusters de classe mondiale dans l'Union européenne : mise en œuvre d'une stratégie d'innovation élargie, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, et au Comité des Régions, COM(2008)652

Commission européenne (2010), Europe 2020, Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, Communication de la Commission, COM(2010)2020

Commission européenne (2014), État des lieux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, et au Comité des Régions, COM(2014)130

Conseil européen (2000), Conclusions de la présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23-24 mars 2000, Nr :100/1/00

OCDE (1996), L'Économie fondée sur le savoir, Paris, OCDE

Busquin P.(2002), « La dimension régionale de l'Espace européen de la recherche et le rôle des régions », Discours à la conférence de Milan, 21-22 octobre 2002, SPEECH/02/503.

Pro Inno Europe (2011), Innovation Union Scoreboard 2010. The Innovation Union's performance scoreboard for Research and Innovation.

Tödting-Schönhofer H., Harsanyi C., Kinsella T., Wortmann L., Tödting F. (2009), *Se diriger vers une territorialisation des politiques de R&D et d'innovation européennes*, Étude réalisée à la demande de la commission du développement régional du Parlement européen, Bruxelles, Parlement européen.

France et Ile-de-France

Assemblée nationale (2009), *Rapport d'information déposé en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les perspectives des pôles de compétitivité*. Rapport d'information n°1930, Alain Claeys, Jean-Pierre Gorges, Pierre Lasbordes.

Blanc C. (2004), *Pour un écosystème de la croissance: rapport au Premier ministre*. Assemblée Nationale.

Blanc C. (2009), « L'ambition nationale du Grand Paris », tribune dans *Le Monde* du 23 novembre

Caffet J.-P. (2011), « Métropolisation des politiques publiques parisiennes et gouvernance francilienne », *Rapport de mission*, Conseil de Paris.

Chambolle T. (1993), *Proposition pour une politique de recherche et développement technologique en Ile-de-France*, Paris, Conseil régional d'Ile-de-France.

Conseil de Paris (2008), *Communication du maire de Paris sur l'innovation, la recherche et l'enseignement supérieur*, séance du 26 mai 2008.

Conseil régional d'Ile-de-France (2005), *Enseignement supérieur, recherche et Innovation*. Rapport de cadrage 2005-2010, CR 18-05.

Conseil régional d'Ile-de-France (2010), *Politique régionale en faveur de l'innovation : les structures d'accompagnement*, Délibération CR 69-10.

Conseil régional d'Ile-de-France (2011), *Politique régionale en faveur de l'enseignement supérieure et de la recherche : délibération cadre 2011-2016*, CR 72-10.

Cytermann J.-R. (2000), « Les universités d'Ile-de-France: bilan et perspectives d'évolution », *Annales des mines*.

Duault H. (2004), « Paris à la reconquête des entreprises », *Intervention au séminaire Entrepreneurs, Villes et Territoires*, École de Paris du management.

Gallié, E. P. (2007). *Attractivité R&D des territoires: Politiques nationales et régionales de recherche et d'innovation en France*, Rapport final, Etude Futuris.

Gollain V. (2005), « La nouvelle réalité des pôles. L'expérience de l'Ile-de-France », *Vie et sciences économiques*, Paris, ANDESE, 170-171.

Lipinski M. (2011), *Les sciences, un enjeu citoyen : une politique écologiste de la recherche*

et de l'innovation, Paris, Les Petits matins.

Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris

Italie et Lombardie

Bonaccorsi A. (2009), Migliorare le politiche di Ricerca e Innovazione per le Regioni. Contenuti e processi di policy, Roma, Ministero dello sviluppo economico, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica.

Bramanti A. (2008), « La programmazione strategica nel modello lombardo : federalismo, sussidiarietà, governance », in Baldi P., Bruzzo A., Petretto A. (2008), Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia. IRPET, AISRe, 2008.

Brugnoli A., Vittadini G. (2008), La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy, Milano, Guerini e associati.

Cappetta, R., Salvemini, A., Carlone, A. (2004), Per una nuova creatività che riqualifichi e rilanci Milano. Ricerca «scena creativa»: un progetto per Milano, Assolombarda - Università Bocconi

CCIAA di Milano (2003), Programma pluriennale 2003-2007. Comune di Milano (2006), «Milano crea impresa – Rete incubatori», Support de communication, Alintec.

Comune di Milano (2011), « Il Comune di Milano per la Ricerca Innovazione Capitale humano. Attività 2006-2011 », Assessorato Ricerca Innovazione e Capitale umano.

Consiglio regionale della Lombardia, Strumenti di competitività per le imprese e il territorio della Lombardia, l.r. 1/2007.

Legge Regionale del 22 febbraio 1993, n. 7 “Interventi per lo sviluppo e l'innovazione delle piccole imprese”, in attuazione della legge del 5 ottobre 1991, n. 317.

De Maio A., Roveda C., Sala A.(2007), L'attrattività nelle politiche regionali per la ricerca e l'innovazione. L'esperienza della Regione Lombardia, Milano, IReR, Il Sole 24 Ore.

DGR 3839/2001

DGR 11384/2002

IReR (2007), Gli strumenti di strategic intelligence a supporto delle politiche per la ricerca e l'innovazione, Milano, Guerini e associati.

Legge del 8 giugno 1990, n.142, Legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali »

Legge del 5 ottobre 1991, n.317, Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese

Legge del 11 maggio 1999, n.140, Norme in materia di attività produttive

Legge del 5 maggio 2009, n.42, attuazione della delega costituzionale sul federalismo fiscale

OCDE (2006), Milan, Italy, Territorial Reviews, OECD Publishing.

Perulli, P. (2011), Dossier per il Campo di Ricerca, Innovazione e Formazione del Nord allargato, Fondazione IRSO.

PIM (2013), Citta metropolitana Milano. Dossier 01 Promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, Comune di Milano, Assessorato all'Area metropolitana, Casa, Demanio.

Provincia di Milano (2006), Milano globale. Competere et fare sistema,

Regione Lombardia, IReR (2004), Documento strategico per la ricerca e l'innovazione.

Silvani A., Sirilli G., Tuzi F. (2004), « L'innovazione e la ricerca nelle politiche delle regioni », in Brancati R., Le Politiche industriali nelle regioni italiane, Rapporto MET 2003-2004, Roma, Donzelli.

Annexe 1 : Annexe méthodologique

Le positionnement de la recherche sur la problématique de la gouvernance territoriale a conduit à réaliser une étude de chacune des régions retenues sur la base d'une analyse de niveau « méso », centrée sur les interactions et échanges entre acteurs ainsi que sur les modalités de leur coordination, aussi bien gouvernementales que non-gouvernementales.

L'étude de chacune des régions s'est ainsi structurée autour de la question de savoir si, et comment, certains réseaux, certaines coalitions, certains partenariats, compte tenu de leur degré d'agrégation voire d'intégration, parviennent à structurer les processus d'action publique à l'échelle de territoires infra-nationaux ; si, et dans quelles mesures, certaines de ces dynamiques d'action collective peuvent être considérées comme des acteurs collectifs contribuant à l'émergence ou à l'affirmation d'une gouvernance territoriale.

L'enquête de niveau méso, appliquée à la gouvernance territoriale, est en ce sens cohérente avec une démarche théorique de « moyenne portée » centrée sur les processus d'institutionnalisation, et plus précisément sur les arrangements institutionnels territoriaux.

Afin de rendre opératoire une telle démarche au regard des enjeux plus spécifiques de l'innovation, l'idée initiale a été de délimiter des terrains d'enquête particuliers en chacune des régions en référence à deux politiques régionalisées de soutien à l'innovation : la politique des pôles de compétitivité dans le cas francilien, la politique des districts technologiques dans le cas lombard. L'hypothèse empirique était que ces deux politiques publiques nationales et régionalisées offraient la possibilité d'inscrire chaque cas régional dans le contexte européen de la promotion de l'économie de la connaissance, et d'observer de manière comparée, sur une base précise, le type de relations intergouvernementales et multi-niveaux auquel donne lieu, en chaque région, le traitement des enjeux de l'innovation. Une deuxième hypothèse empirique était que la mise en œuvre régionale de ces politiques permettait en outre d'identifier des réseaux ou coalitions d'acteurs dans le champ de l'innovation, dont on pouvait envisager de reconstituer la genèse et l'évolution du fonctionnement pour analyser les dynamiques de mobilisation et de coordination entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux.

Il a néanmoins semblé assez rapidement nécessaire de préciser et d'ajuster ce dispositif d'enquête de deux manières.

Premièrement, il est rapidement apparu pertinent de focaliser le travail d'enquête sur un domaine technologique particulier. Nous avons ainsi choisi de centrer l'enquête dans chaque région sur des dispositifs publics et des initiatives liées aux enjeux de l'innovation numérique.

Deuxièmement, compte tenu des différences de processus de régionalisation en Ile-de-France et en Lombardie, il s'est rapidement avéré impossible de maintenir le même type de dispositif d'enquête dans les deux régions. Si le déploiement de la politique des pôles de compétitivité permettait bien d'articuler une approche *top-down* et approche *bottom-up* en Ile-de-France, cela n'était pas le cas avec la politique des districts technologiques, ni même avec un autre dispositif public régional en Lombardie. A défaut de pouvoir délimiter un terrain d'enquête sur la base d'une politique publique en Lombardie, il a dès lors fallu porter l'observation plus directement sur les initiatives propres aux acteurs (non gouvernementaux) de l'innovation.

Au final, le dispositif d'enquête adopté pour réaliser notre thèse a été conçu sur la base des conditions d'une analyse comparée de la gouvernance territoriale de l'innovation en Ile-de-France et en Lombardie :

- l'étude de l'Ile-de-France a été conduite à partir de l'identification préalable d'un acteur « méso » de référence, le pôle de compétitivité Cap Digital, dont il s'agissait d'analyser la genèse, les activités et le fonctionnement, ainsi que les interactions et coordinations avec les partenaires gouvernementaux ou non-gouvernementaux.

- l'étude de la Lombardie ne pouvant être conduite à partir de l'identification préalable d'un acteur « méso » de référence, l'enquête a dans un premier temps consisté à identifier les organisations directement concernées par les enjeux de l'innovation numérique à l'échelle régionale, puis, dans un deuxième temps, à centrer l'analyse sur les activités d'une université, le Politecnico de Milan, et, de manière complémentaire, sur des actions spécifiques des gouvernements locaux dans ce domaine.

Concrètement le travail d'enquête a consisté pour chacune des régions à recueillir et à traiter deux types principaux de données.

Des données documentaires, tout d'abord, correspondant aux documents produits par les institutions gouvernementales dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre de leurs politiques de recherche et d'innovation (rapports publics, documents stratégiques, lois, délibérations, appels à projets, rapports d'évaluation, supports de communication papier ou électroniques...), littérature grise et supports de communication (documents stratégiques, bilans d'activités, sites internet) d'acteurs non gouvernementaux intervenant dans le champ de l'innovation (universités, fondations universitaires, groupements d'entreprises, organisations intermédiaires ou passerelles telles que pôles de compétitivité ou parcs scientifiques ou technologiques, mais aussi acteurs financiers tels que banques, fondations bancaires, sociétés ou associations de capital-risque, ainsi que *think tanks* ou de cabinet de conseil).

Ces données ont été complétées par la réalisation d'une soixantaine d'entretiens semi-directifs réalisés auprès d'acteurs gouvernementaux (en particulier régionaux et infra-régionaux), et non-gouvernementaux (universitaires et économiques).

Notons que, compte tenu de la différence des dispositifs d'enquête adoptés pour l'étude de chacune des régions, la réalisation des entretiens n'a pas répondu à la même utilité :

- dans le cas de l'Ile-de-France, les entretiens ont principalement permis de compléter les informations de niveau « méso » (recueillies sur la base de l'étude documentaire) d'informations de niveau « micro » : les entretiens étaient l'occasion d'approfondir l'analyse du pôle de compétitivité Cap Digital en identifiant sur la base d'une méthode réputationnelle des acteurs individuels significatifs des différentes actions du pôle (activité de labellisation et conduite des projets de R&D).

- dans le cas de la Lombardie, les entretiens ont principalement permis de croiser des informations et de vérifier des hypothèses empiriques portant sur l'identification des acteurs de niveau « méso » significatifs à l'échelle du territoire régional. L'approfondissement des informations de niveau « méso » par des informations de niveau « micro » a été en grande partie réalisée par la recherche d'informations biographiques complémentaires sur la base de données documentaires.

Liste des entretiens réalisés pour l'étude de l'Ile-de-France

Institution/Organisation	Fonction	Nom
Région Ile-de-France	Chargé de mission, Unité Développement, Sous-direction Recherche Innovation	Vincent Macé
Pôle de compétitivité Cap Digital	Chargé de mission, Compétitivité et attractivité territoriale	Stéphane Singier
Pôle de compétitivité Systematic	Chargé de mission	Xavier Deloumeaux
Pôle de compétitivité Medicen	Chargée de mission	Françoise Hubscher
Pôle de compétitivité AsTech	Directeur général	Gérard Laruelle
ARD	Directeur, Unité Attractivité durable des territoires	Vincent Gollain
MSH Paris Nord	Directeur général	Pierre Moeglin
CNAM	Professeur en informatique Membre du Bureau exécutif de Cap digital	Stéphane Natkin
Université Paris 8	Membre du Bureau exécutif de Cap digital	Isis Truck
MSH Paris Nord	Directeur de la Plateforme Art Sciences et Technologies	Alain Chaptal
Université Paris 8	Professeur en sciences de l'information et de la communication	Philippe Bouquillion
Pôle Audiovisuel Cinéma Multimédia du Nord Parisien	Directrice Membre du bureau exécutif de Cap digital	Malika Aït Gherbi
Université Paris 13	Chercheur en informatique	Azeddine Beghdadi
Région Ile-de-France	Chef du service Valorisation de la recherche Chargé de mission TIC	Cendrine Cruzille Laurent Billia
Pôle de compétitivité Cap Digital	Chargée de mission	Elisabeth Racine
Université Paris 8	Chercheuse en informatique Membre de la commission Contenus de Cap Digital	Anne Sedes
Centre Pompidou	Chercheur à l'IRI Membre de la commission Usages et services de Cap Digital	Vincent Puig
Tecdev	Consultante	Anne-Lucie Grange
Tecdev	Directeur général	Olivier Jonas
Mondeca	Directeur général Membre de la commission Ingénierie des connaissances de Cap Digital	Jean Delahousse
Paris Développement	Ex-chargé de mission	Erik Fackeldey
Université Paris 6	Chercheur en informatique Membre de la commission Usages et services de Cap	Jean-Marc Labat

	Digital	
Conseil général des Hauts-de-Seine	Chef du service Création, Transmission et Développement Chargée de mission Innovation	Irina Pospelova Lélia Maurellet
Jamespot	Directeur général Membre de la commission Ingénierie des connaissances de Cap Digital	Alain Garnier
Mikkros Image	Directeur de la R&D Président de la commission Contenus de Cap Digital	Benoît Maujean
France 5	Directeur délégué aux actions éducatives	David Blanchard
Université Paris 6	Chercheur en informatique Membre du BE de Cap Digital	Serge Fdida
ARD	Directeur, Unité Attractivité durable des territoires	Vincent Gollain
Thalès	Directeur de la R&D Thalès Simulation Membre de la commission Contenus de Cap Digital	Pascal Peyronnet
Institut Mines-Telecom	Chercheuse en sciences de gestion Présidente de la commission Usages et services de Cap Digital	Christine Balagué
Cap Digital	Délégué adjoint en charge des projets de R&D	Philippe Roy
Oséo	Responsable du pôle logiciels et TIC à la Direction de l'Expertise et du Développement Innovation	Anne Darnige
CNC	Chef du service des industries techniques et de l'innovation Membre de la commission Contenus de Cap Digital	Baptiste Heynemann
Wizarbox	Directeur du développement	Cyril Labordrie
Région Ile-de-France	Ex-chef de la mission TIC & Innovation numérique	Daniel Bessis
ANR	Chargé de mission	Vincent Brunie
Oséo	Chargé d'affaire Innovation	Baptiste Hamel
Thalès	Directeur scientifique recherche et technologie Membre du BE de Cap Digital	Jean-François Marcotorchino
Cap Digital	Chargé de mission, Compétitivité et attractivité territoriale	Stéphane Singier
CFI	Chargé de mission	Christophe Bielle
Région Ile-de-France	Directrice générale adjointe de l'Unité Développement	Pascale Bourrat-Housni
Région Ile-de-France	Directrice du service Développement économique et	Christine Balian

	innovation	
Paris Métropole	Responsable du pôle initiatives métropolitaines	André Jaunay
Paris&Co	Directeur général adjoint	Loïc Dosseur
Ville de Paris	Chef du Bureau de l'Innovation et des entreprises	François Moreau

Liste des entretiens réalisés pour l'étude de la Lombardie

Institution/Organisation	Fonction	Nom
Parco tecnologico padano	Chargée de mission	Jacqueline Van Gool
Politecnico di Milano	Professeur associé	Giorgio Casoni
Università degli studi di Milano	Recteur de l'Université	Alberto Silvani
Milano metropoli	Responsable de l'unité projets	Angela Zerga
Milano Metropoli	Chargé de mission création d'entreprise au BIC La Fucina	Massimiliano Cereda
IReR	Chargé d'étude Université et Recherche	Antonio Dal Bianco
IReR	Chargé d'étude Recherche et Innovation	Alessandro Sala
Politecnico di Milano	Directeur général du CEFRIEL	Alfonso Fuggetta
District high tech Monza-Brianza	Chargée de mission	Marta Abinti
Ville de Milan	Membre du cabinet de Cristina Tajani, adjointe au maire en charge des politiques du travail, du développement économique, de l'université et de la recherche	Luca Stanzione
CCI Côme	Membre de la CCI et Président du PST Como Next	Giorgio Carcano
PST Como Next	Directeur du PST	Stefano Poretta
PST Como Next	Directeur du Centre de développement de la Réalité Virtuelle	Carlambrogio Chiodaroli

Annexe 5 : Localisation des principales structures d'incubation en Lombardie

Source : *Il sole 24 Ore*, 2008

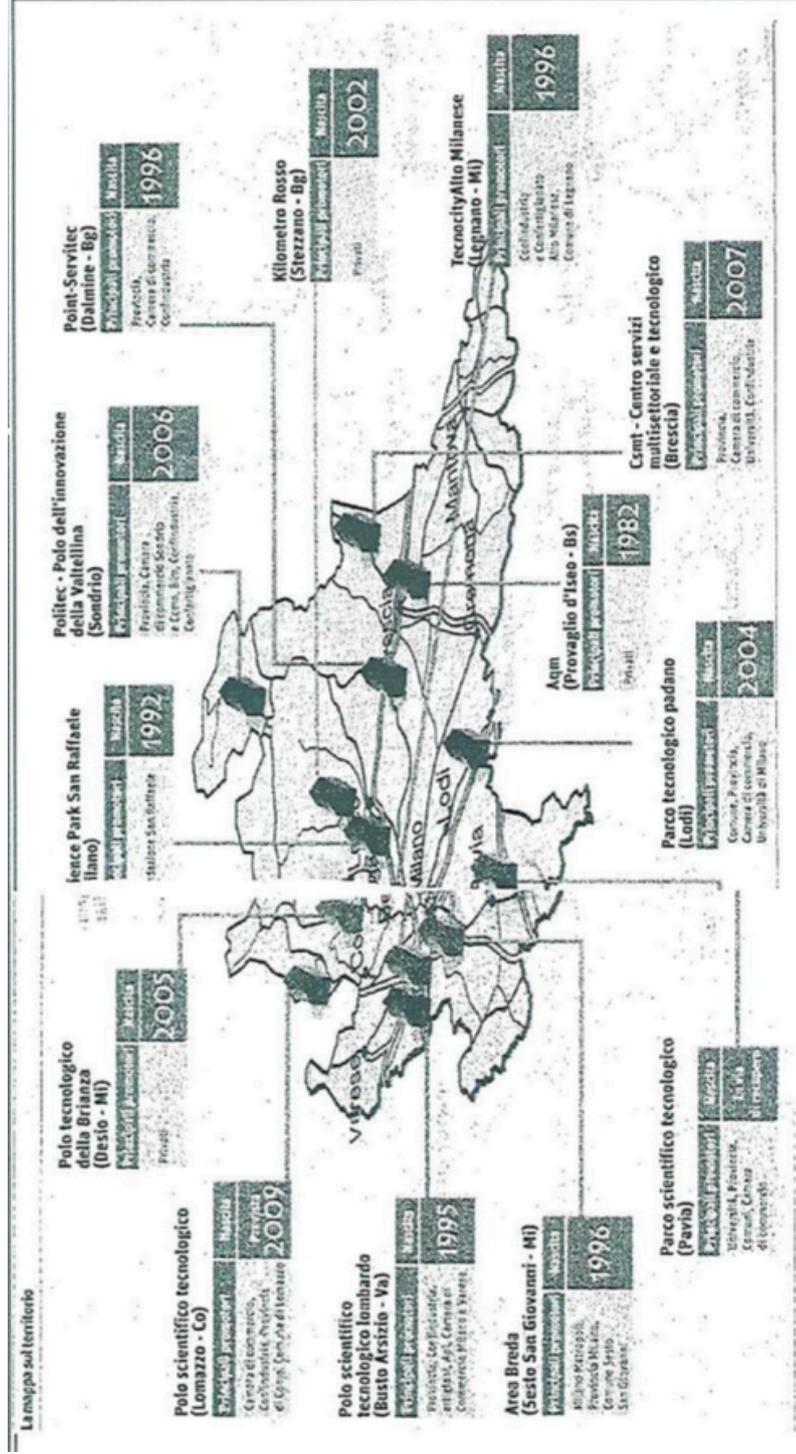


Table des matières

<i>Remerciements</i>	5
<i>Sommaire</i>	9
<i>Principaux sigles utilisés</i>	12
Introduction	15
I - L'innovation, entre économie de la connaissance et mutations de l'action publique	16
1) L'innovation au cœur du référentiel de l'économie de la connaissance... ..	17
2) ...et d'une action publique revisitée : polycentrisme, gouvernance multi-niveaux et <i>soft law</i>	20
II - Comprendre la gouvernance territoriale de l'innovation : problématique et positionnement de la recherche	22
1) Approche sociologique de l'action publique et de la gouvernance.....	23
2) La gouvernance territoriale de l'innovation : interpréter les usages infranationaux du référentiel de l'économie de la connaissance.....	26
III - Délimitation du terrain et dispositif d'enquête	29
1) Démarche comparative et choix des cas.....	29
2) Dispositif d'enquête et données	36
IV - Plan	40
Chapitre 1 - Les régions au prisme des mutations de l'économie politique : construction de la problématique de la gouvernance territoriale de l'innovation	42
I - Approche socio-politique et comparative du fait régional à l'échelle européenne	43
1) Fait régional et questionnement socio-politique	43
2) Approche comparative de l'action publique régionale à l'échelle européenne.....	49
3) L'apport de l'analyse des politiques publiques à l'étude de l'action publique régionale	56
II - Action publique régionale et gouvernance territoriale de l'innovation.....	64
1) Saisir l'action publique régionale au prisme des mutations de l'économie politique	65
2) Prendre en compte l'affirmation des enjeux de l'innovation dans les politiques économiques.....	75
3) La problématique de la gouvernance territoriale de l'innovation	89
a) Un concept d'institution ajusté aux enjeux de l'innovation, nourri de l'approche dynamique de l'analyse des politiques publiques et mobilisé pour l'étude de configurations territoriales	90
b) Un concept de réseau adapté à l'étude des politiques territoriales d'innovation.....	94
c) Le concept de pouvoir : du pouvoir social au pouvoir politique	98
Chapitre 2 - L'innovation, une catégorie d'action publique transnationale et régionalisée.....	103
I - Formulation transnationale du problème de la recherche et de l'innovation en Europe	105

1) Genèse et avatars de la stratégie de Lisbonne : les grandes étapes de la mise à l'agenda de la recherche et de l'innovation à l'échelle européenne	106
a) Années 1950	106
b) De la fin des années 1950 à la fin des années 1970.....	107
c) Du début des années 1980 à la fin des années 1990	109
d) Depuis 2000.....	112
2) L'institution de l'innovation comme catégorie d'action publique en Europe.....	115
a) Des conventions sociales relatives à la recherche et à l'innovation	116
Un consensus évolutif autour d'une conception économique du problème de la recherche et de l'innovation : du modèle 1 au modèle 2 de l'OCDE.....	117
Le problème de l'innovation requalifié par les principes du <i>New public management</i>	119
b) Des mesures communes de l'innovation ?	122
Des statistiques de la R&D aux statistiques de l'innovation : du Manuel de Frascati au Manuel d'Oslo.	122
Une statistique publique de l'innovation débordée et redéployée sous l'effet de la multiplication des mesures et des classements sur la recherche et sur l'enseignement supérieur.....	126
3) L'Europe comme espace autonome de production et de circulation de normes relatives aux politiques recherche et d'innovation	131
a) L'« ocdésiation » des politiques de recherche et d'innovation.....	132
b) L'« européanisation » des politiques de recherche et d'innovation.	139
II - Les conséquences des politiques européennes en termes de régionalisation : vers une gouvernance multi-niveaux de la recherche et de l'innovation.....	147
1) Le couple Europe-Région dans les politiques de recherche et d'innovation	148
a) Du milieu des années 1980 à la fin des années 1990.....	148
b) De 2000 à 2006.....	151
c) Depuis 2007	154
2) Les Régions prises dans la gouvernance multi-niveaux de la recherche et de l'innovation	157
3) Les Régions confrontées au changement des politiques publiques et aux réformes des systèmes nationaux de recherche et d'innovation.....	169
a) Les Régions, des acteurs en situation de « gouvernance néo-libérale »	169
b) Les Régions, des acteurs amenés à se positionner dans le cadre de SNRI en mutation.....	172
Chapitre 3 - La mise en administration régionale de la recherche et de l'innovation.....	180
I - Régionalisation et politiques de recherche et d'innovation en France et en Italie	182
1) Le cas de la France : une régionalisation à dominante administrative	183
2) Le cas de l'Italie : une régionalisation à dominante politique.....	192
II - Les politiques régionales de recherche et d'innovation en Ile-de-France et en Lombardie.....	205
1) La construction d'une compétence régionale en matière de recherche et d'innovation	206
a) Le cas de l'Ile-de-France : la difficile émergence des politiques propres à la Région	206

b) Le cas de la Lombardie : la recherche et l'innovation dans le « modèle lombard » d'action publique	216
2) Les politiques de <i>cluster</i> , vecteur de la gouvernance territoriale de l'innovation.....	230
a) Les pôles de compétitivité installés dans le paysage francilien de la gouvernance territoriale de l'innovation	231
b) Le cas de la Lombardie : des districts industriels aux <i>clusters</i> lombards, une promotion diffuse mais résolue de "l'excellence"	241
Chapitre 4 - Des espaces régionaux travaillés par leur centre : dynamique métropolitaine et soutien à l'innovation.....	258
I - L'Ile-de-France et la Lombardie, situées dans leur trajectoire socio-politique respective.....	260
1) Des espaces régionaux inscrits dans des processus singuliers et de long terme de formation de systèmes nationaux.....	261
2) Des régions diversement impliquées dans la reconstruction et le rattrapage économique des Trente glorieuses	263
3) L'Ile-de-France et la Lombardie : des laboratoires de politiques de compétitivité territoriale.....	267
II. Des territoires réinvestis à l'aune de la métropolisation : quel "moment métropolitain" en Ile-de-France et en Lombardie ?	271
1) Ile-de-France : l'horizon métropolitain, vecteur d'un tournant néo-régionaliste en quête de gouvernance	272
2) Lombardie : une métropole dans la " <i>nebbia</i> ", entre macrorégionalisme padanéen et mise à l'épreuve du "modèle lombard"	279
III. L'innovation, un thème pour la mise en récit de l'espace métropolitain	286
1) Ile-de-France : du programme technopolitain au destin métropolitain, le récit d'une capitale de l'innovation ouverte, de la ville à la " <i>Valley</i> "	288
2) Lombardie : la lente traduction de la " <i>citta globale</i> " en " <i>Milano generativa</i> "	301
Chapitre 5 - L'émergence d'acteurs métropolitains dans le domaine de l'innovation.....	315
I - Des acteurs collectifs mobilisés pour l'innovation numérique, entre entreprises institutionnelles et dynamiques territoriales	317
1) Ile-de-France : Cap Digital, un acteur collectif constitué en pôle de compétitivité pour porter une stratégie de développement territorial par le numérique	319
2) Le <i>Politecnico</i> de Milan : un <i>leadership</i> universitaire inscrit dans le territoire régional et porteur d'initiatives collectives dans le numérique.....	333
II - La production de biens collectifs locaux, support pour la structuration de réseaux d'innovation métropolitains	345
1) Ile-de-France : apports et limites de Cap Digital dans la production de biens collectifs locaux et la dynamique métropolitaine	348
2) Lombardie : apports et limites du <i>Politecnico</i> de Milan dans la production de biens collectifs locaux et la dynamique métropolitaine	374

Chapitre 6 - La gouvernance territoriale de l'innovation : économie de la connaissance et processus de politisation, entre région et métropole.....	393
I - L'économie de la connaissance et ses focales territoriales, de la région à la métropole.....	394
1) Systèmes régionaux d'innovation et différenciation territoriale	395
2) La marchandisation des connaissances...par-delà le marché : régulation publique et gouvernance territoriale	405
3) Penser le développement de l'innovation par la focale métropolitaine: apports et limites de la thèse de la ville néolibérale	414
II - La politisation territoriale de l'innovation, entre région et métropole	424
1) L'innovation à l'épreuve de la complexité de l'action publique territoriale.....	425
2) La politisation des acteurs de l'innovation : pouvoir intermédiaire et rôle dans la gouvernance territoriale	433
3) L'articulation région / métropole : une mise en scène politique de la gouvernance territoriale de l'innovation.....	444
Conclusion	455
<i>Bibliographie</i>	461
Annexe 1 : Annexe méthodologique.....	484
Annexe 2 : Cartes politiques des régions Ile-de-France et Lombardie.....	490
Annexe 3 : Cartographie de synthèse des activités de recherche et d'innovation en Ile-de-France	491
Annexe 4 : Cartographie des structures d'appui à la R&D et à l'innovation en Ile-de-France .	492
Annexe 5 : Localisation des principales structures d'incubation en Lombardie	493
Annexe 6 : Exemples de localisation des méta-districts en Lombardie.....	494
<i>Table des matières</i>	496

RÉSUMÉ en français

La thèse étudie comment les enjeux économiques de l'innovation se formulent dans l'action publique territoriale, en adoptant une démarche comparative et en s'appuyant sur une enquête réalisée dans deux régions métropolitaines en Europe : l'Ile-de-France et la Lombardie. La recherche est conduite en problématisant la gouvernance territoriale de l'innovation sur la base d'un cadre théorique élaboré à la croisée des travaux de science politique sur les politiques territoriales et de sciences sociales sur l'innovation. L'analyse est dès lors centrée sur les processus institutionnels, les réseaux d'acteurs et les relations de pouvoir. Les données mobilisées portent sur les initiatives et les aides se déployant en chacune des régions étudiées en faveur de l'innovation, en particulier dans le domaine du numérique. La comparaison entre l'Ile-de-France et la Lombardie vise à faire ressortir les spécificités socio-politiques de chacune des deux situations territoriales en privilégiant deux champs d'investigation : les usages de l'innovation en tant que catégorie d'action publique transnationale et régionalisée, et les mobilisations collectives se structurant en référence aux enjeux du développement métropolitain à Paris et à Milan. Tandis qu'en Ile-de-France les politiques publiques font figure de vecteurs pour la territorialisation des acteurs de l'innovation, la Lombardie donne à voir l'affirmation d'un leadership universitaire appuyé par les pouvoirs locaux. Par-delà ces différences, les deux cas permettent d'observer certaines modalités locales du développement de l'économie de la connaissance et interrogent le phénomène de politisation des enjeux et acteurs de l'innovation.

TITRE en anglais

Territorial governance of innovation, between region and metropolis. A comparison of Ile-de-France and Lombardy

RÉSUMÉ en anglais

This thesis examines how economic issues of innovation are formulated in territorial public action, by adopting a comparative approach and based on a survey conducted in two metropolitan areas in Europe: Ile-de-France and Lombardy. Research was conducted by problematizing territorial governance of innovation using a theoretical framework developed by combining aspects of two fields : political science (territorial policies) and social sciences (science, technology and innovation studies). The analysis is therefore focused on institutional processes, networks of actors and power relations. The data used concerns initiatives and aid deployed in each of the study areas to promote innovation, especially in the digital field. The comparison between Ile-de-France and Lombardy aims to highlight the socio-political specificities of the two territorial situations by focusing on two distinct areas of investigation : innovation as a category of transnational and regional public action, and mobilisation developed in response to the local challenges of metropolitan development in Paris and Milan. While in Ile-de-France public policies promote the territorialization of innovation actors, Lombardy privileges university leadership supported by local authorities. Beyond these differences, the two cases demonstrate some local ways of developing the knowledge economy and question the phenomenon of politicization of issues and actors of innovation.

DISCIPLINE

SOCIOLOGIE

MOTS-CLÉ

Action publique – Gouvernance territoriale – Innovation – Région – Métropole – Européanisation – Cluster – Acteur intermédiaire

Public action - Territorial Governance - Innovation - Region - Metropolis - Europeanization - Cluster - Intermediate Actor