

# Observatoire des Pôles de compétitivité

## LE SOUTIEN DES RÉGIONS AUX CLUSTERS : COMPARAISON ENTRE LA BRETAGNE, LA BAVIERE ET LE NORD-EST DE L'ANGLETERRE (1980-2009)

par

**Sabine MENU**

Sciences Po, Centre d'études européennes

Séance du Jeudi 22 octobre 2009

*Compte-rendu rédigé par Elisabeth Bourguinat*

### En bref

Le rôle des Régions pour organiser le soutien aux clusters en Europe a été officiellement valorisé depuis la stratégie de Lisbonne, mais leur action en la matière remonte souvent au début des années 1980. À partir des cas comparés de la Bretagne, de la Bavière et du nord-est de l'Angleterre (étudiés de 1980 à 2009), Sabine Menu montre la vivacité des initiatives prises par les régions pour développer la compétitivité des entreprises, des filières et des clusters ; leur diversité selon les régions et les pays ; et leur évolution au fil du temps, avec trois phases qui correspondent aux décennies 80, 90 et 2000. En termes de structuration d'une action publique de soutien aux clusters, à la phase d'émergence d'un *nouveau régionalisme* dans les années 80 et 90 décrit par Michael Keating succède une reprise en main par les Etats à partir des années 2000 qui se traduit au niveau européen par la stratégie de Lisbonne et au niveau national par des politiques de clusters, mais qui ne permet cependant pas toujours de résoudre la délicate question de la gouvernance des clusters.

*Ont participé :*

\*

### EXPOSÉ de Sabine MENU

Je suis actuellement chercheuse en post-doc au Centre d'études européennes de Sciences Po Paris, qui est l'un des neuf centres de recherches de Sciences Po. Je vais vous présenter quelques-uns des résultats de ma thèse de doctorat sur le soutien apporté par trois régions européennes aux partenariats public-privé et aux clusters depuis les années 80<sup>1</sup>. Ma thèse portait sur la période 1980-2006, mais j'en ai un peu actualisé les résultats pour la présentation d'aujourd'hui.

---

<sup>1</sup> *La formation des mobilisations économiques et le rôle de l'identité régionale dans trois régions européennes – Nord Est Angleterre, Bretagne, Bavière (1980-2006)*. Cette thèse est consultable sur le site de l'école doctorale de Sciences Po ([ecoledoctorale.sciences-po.fr](http://ecoledoctorale.sciences-po.fr)).

J'aborde cette question sous un triple angle : à travers une comparaison à la fois dans le temps et dans l'espace entre les trois cas ; en privilégiant une approche "par le bas", c'est-à-dire par l'étude des mobilisations régionales entendues comme des rassemblements organisés d'acteurs publics et privés en vue d'initier et de structurer une action économique et régionale ; et enfin en m'appuyant sur et l'analyse des politiques publiques, qui n'est pas forcément l'approche dominante dans la littérature sur les pôles de compétitivité, mais paraît intéressante pour montrer en quoi la question de l'innovation et de la compétitivité des entreprises est devenue un « problème » à résoudre collectivement au sein des territoires, et comment des initiatives de terrain ont suscité progressivement la réorientation des politiques publiques dans le champ industriel.

J'ai mené cette étude selon une méthode empirique comparée et qualitative. J'ai séjourné plusieurs mois dans le nord-est de l'Angleterre et en Bavière ; dans les trois régions, j'ai étudié les documents officiels, constitué des revues de presse portant sur la période 1980-2006 et réalisé plus de 80 entretiens avec des entrepreneurs, des représentants d'organisations patronales et syndicales et de CCI, des responsables de l'administration centrale, régionale et locale et des élus à tous les niveaux. Je me suis plus particulièrement intéressée à deux secteurs industriels, l'automobile et l'électronique.

### **Trois régions très différentes**

Les trois régions que j'ai étudiées présentent de nombreuses différences.

La première tient à la tradition étatique de chaque pays : un État-nation unitaire décentralisé pour la France ; un État fédéral coopératif en Allemagne ; une union de quatre nations avec un processus de régionalisation pour le Royaume-Uni.

De même, le statut des régions est très différent selon les pays. Les régions françaises bénéficient d'un statut constitutionnel depuis 2003. En Allemagne, c'est la loi fondamentale de 1949 qui a instauré les régions, avec un statut spécial pour "l'État libre de Bavière". Les régions anglaises n'ont en revanche ni statut constitutionnel ni statut politique : en Angleterre, la régionalisation politique promise par le Gouvernement travailliste dans sa campagne électorale et prévue à partir de 1999 est bloquée depuis 2004 (suite à l'échec du premier référendum organisé justement dans la région du nord-est).

La représentation institutionnelle et/ou politique régionale est assurée, en France, par le Conseil régional, institué en 1986. En Bavière, elle est assumée par le gouvernement bavarois, avec une particularité : il existe en Bavière un parti régionaliste, la CSU (Christlich-Soziale Union), qui est à la tête du gouvernement bavarois depuis 1962 et défend les intérêts de la Bavière à la fois au sein du gouvernement fédéral grâce à une coalition avec la CDU, et au sein du Parlement des États (Bundesrat). En Angleterre, la représentation institutionnelle se fait à travers l'agence de développement régional ONE (One North-East) depuis 1999.

Enfin, le budget consacré au développement économique régional est très différent : il était de 102 M€ en 2006 pour la Bretagne ; de 500 M€ en 2004 pour la Bavière ; de 180 M£ (soit 270 M€) en 2002 pour le nord-est de l'Angleterre.

La situation économique des trois régions est également très contrastée. Le nord-est de l'Angleterre est une vieille région industrielle qui a connu son heure de gloire au XIX<sup>ème</sup> siècle avec les mines, la métallurgie et les chantiers navals, et qui peine aujourd'hui à ancrer

de nouveaux pôles industriels. La Bavière et la Bretagne sont d'anciennes régions rurales, dont le développement industriel est plus récent. La Bavière fait partie aujourd'hui des régions européennes les plus prospères, notamment grâce à un investissement dans la R&D qui, dès avant 2000, dépassait les 3 % du PIB des objectifs de Lisbonne.

L'intérêt de comparer des régions aussi différentes est double : montrer que même dans des contextes très différents, des réponses similaires ont été trouvées à la question de l'innovation et de la compétitivité des entreprises ; mettre en valeur l'importance du contexte national et régional dans la façon dont se structure une action.

### **Le nouveau régionalisme**

La période étudiée se caractérise par une triple évolution du contexte mondial, européen et national à partir des années 80.

Le premier changement est la transformation du système économique et industriel, avec des liens croissants entre le global et le local. Le deuxième est l'accélération de l'intégration européenne, avec notamment la signature de l'Acte unique européen en 1986, la création des fonds structurels en 1988 et la reconnaissance institutionnelle des collectivités territoriales avec le Comité des régions en 1994. Le troisième changement est le processus de décentralisation ou de régionalisation qui s'opère, à des rythmes différents, au sein des États-membres : au Royaume-Uni, c'est avec l'arrivée de Tony Blair, en 1997, que s'enclenche le processus de régionalisation, alors qu'en France, il est lancé depuis 1982.

D'après le politologue anglais Michael Keating, ce contexte est propice à l'apparition d'un nouveau régionalisme, qui correspond pour lui à l'émergence de coalitions d'acteurs publics-privés pour défendre les intérêts économiques de leur région »<sup>2</sup>. Ce nouveau régionalisme n'est plus fondé sur la défense d'une culture régionaliste, comme au tournant du XX<sup>ème</sup> siècle, ni sur un projet politique comme pendant les décennies 60 et 70, mais bien sur la réalisation d'un projet économique. Selon Keating, ces nouvelles coalitions témoignent aussi d'une progressive remise en cause des États, qui ne veulent et ne peuvent plus maintenir leur rôle central dans l'économie.

Les résultats de l'étude comparative que j'ai menée tendent à la fois à confirmer et à infirmer cette théorie. D'un côté, on observe effectivement de nombreuses initiatives de la part des acteurs publics et privés pour trouver des réponses aux problèmes posés dans leur région par la mondialisation (et ce non seulement dans les régions « qui gagnent », pour reprendre les termes du titre du livre de Benko et Lipietz<sup>3</sup>, mais aussi celles qui sont moins dotées en ressources économiques, politiques ou culturelles, comme le nord-est de l'Angleterre) ; d'un autre côté, on constate qu'il n'existe pas de modèle unique d'action collective publique-privée pour soutenir l'innovation et la compétitivité des entreprises, et encore moins de remise en cause du rôle des États, en particulier dans la période la plus récente.

---

<sup>2</sup> *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, 1998.

<sup>3</sup> BENKO G., LIPIETZ A., *Les régions qui gagnent : districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF, 1992

## Trois étapes successives

Les initiatives prises dans les trois régions varient beaucoup en fonction des problèmes, des potentialités et des pratiques locales, mais aussi en fonction de l'héritage institutionnel et de la culture politique nationale propre à chaque pays.

En revanche, elles se ressemblent dans le fait qu'elles ont suivi la même évolution, avec trois grandes étapes correspondant aux décennies 80, 90 et 2000. Les années 80 voient se constituer des coalitions d'acteurs publics et privés pour attirer les investisseurs et moderniser l'industrie régionale. Les années 90 se caractérisent par des mobilisations régionales pour organiser territorialement les activités industrielles. Enfin, les années 2000 se traduisent par le lancement de politiques publiques de clusters.

Je vais maintenant détailler ces trois étapes en me consacrant au secteur de l'automobile ; les mêmes évolutions s'observent dans le secteur de l'électronique, pour lequel je renvoie à ma thèse.

### Les années 80

Pendant les années 80, les trois régions étudiées se mobilisent pour attirer des investisseurs et moderniser l'industrie régionale, et ce à l'initiative d'acteurs très variés. En Bavière, ce sont plutôt les élus locaux et les syndicats qui cherchent, par exemple, à obtenir de BMW un nouvel investissement dans la région. En Angleterre ou en France, lorsqu'il s'agit d'attirer des investisseurs japonais comme Canon ou Nissan, ce sont les ministères qui prennent la tête de la mobilisation. Mais c'est un entrepreneur, le directeur de l'usine Citroën de Rennes, resté à ce poste de 1980 à 1996, qui jouera un rôle crucial pour convaincre les élites politiques et économiques régionales, et aussi les ministres, notamment Alain Madelin qui est alors ministre de l'Industrie et ancien député de Redon à proximité de Rennes, de la nécessité d'agir pour soutenir la compétitivité des entreprises en Bretagne.

Son cheval de bataille est à cette époque la mise en œuvre de méthodes de qualité. Il s'appuie pour cela sur ses ressources personnelles d'expert en organisation industrielle : quand il prend la tête de l'usine, il jouit déjà chez Citroën d'une solide réputation "d'accoucheur de voitures". Mais il s'appuie aussi sur les ressources de son entreprise, qui au début des années 80 met en place le plan Mercure pour l'amélioration de la compétitivité de l'entreprise ; sur ses ressources relationnelles et le fait qu'il est bien inséré dans les réseaux économiques et politiques bretons ; et enfin sur les ressources du territoire breton et de sa culture, en valorisant la qualité de la main d'œuvre locale, et notamment des ouvriers-paysans qui ont fait la réussite et le développement de l'usine Citroën de Rennes. Ses efforts aboutiront au lancement, en 1987, d'un programme de transfert industriel, Citroën Superforce, soutenu par la région et par la préfecture de Bretagne, qui sera inscrit au Contrat de plan en 1994.

La mobilisation des années 80, dont celle initiée par le Directeur de Citroën Rennes ne constitue qu'un exemple, a aussi pour effet de faire peu à peu partager par les élites économiques et politiques régionales la conviction qu'il est nécessaire de développer les partenariats public-privé. Dans les trois régions, cette vision commune émerge en particulier à travers ce que le politologue américain Paul Sabatier<sup>4</sup> appelle des *forums*, à savoir des structures plus ou moins formelles dans lesquelles des acteurs du monde de l'industrie, de la

---

<sup>4</sup> SABATIER P., « Advocacy coalition Framework », in BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P., *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

recherche, de la politique, se réunissent régulièrement pour tester de nouveaux modes d'action.

En Bretagne, il s'agit de la technopole Rennes Atalante, créée en 1984 : les technopoles ont, certes, un statut national, mais elles naissent d'initiatives locales. En Bavière, ce sera le Conseil scientifique et technique, rattaché directement au ministre-président Franz Josef Strauss, qui a souhaité pouvoir s'appuyer sur cette structure pour organiser et planifier sa politique économique et technologique. Le Conseil scientifique et technique a été créé en 1987 ; il réunit les directeurs des instituts Fraunhofer et des instituts techniques, ainsi que des personnalités qui comptent dans la recherche et dans le développement économique de la Bavière. Dans le nord-est de l'Angleterre, la Northern Development Company (NDC), créée en 1986 avec un statut d'entreprise privée, réunit des représentants des industriels, des syndicats et du monde politique (les chercheurs y sont, en revanche, peu présents) afin d'assurer la promotion économique régionale. On le voit, ces « forums » ont tous pour objectif de rassembler des acteurs pluriels pour trouver des nouvelles réponses collectives à la question de la compétitivité des entreprises dans chaque région, mais suivant des priorités différentes (diffusion des méthodes de qualité en Bretagne ; meilleures interactions industrie – recherche en Bavière ; attraction d'investisseurs étrangers dans le nord-est).

### **Les années 90**

Les mobilisations des années 90 visent à organiser territorialement les activités industrielles. De nouveaux forums s'ajoutent aux précédents, avec toujours des priorités différentes même si l'objectif commun est celui de répondre à l'enjeu de la modernisation industrielle au sein de la région. . En Bretagne, à partir de 1991, l'Institut de Locarn réunit les grands patrons bretons et les élus régionaux autour d'experts pour réfléchir à une stratégie de développement régional dans la mondialisation. En Bavière, est créé un Conseil de l'Industrie en 1993 qui accueille les représentants de grandes entreprises ayant leurs sièges sociaux dans la région, comme BMW ou Siemens, et qui a pour objectif de conseiller le Gouvernement bavarois. En Angleterre, la North East Productivity Alliance (NEPA), créée en 1997, permet aux représentants de Nissan, des laboratoires de recherche et aux élus locaux de réfléchir à des solutions régionales pour répondre à la question de la formation de la main d'œuvre et des transferts industriels. Dans chaque région, des structures opérationnelles sont également mises en place pour piloter la réorganisation territoriale des activités industrielles. Ainsi, si l'on s'en tient à l'industrie automobile :

#### *BRETAGNE/ Performance 2010*

Performance 2010 est une association fondée en 1996 par le directeur de l'usine Citroën de Rennes. Elle bénéficie d'un financement public par le conseil régional et la préfecture de Bretagne, avec pour objectif de renforcer la coopération entre Citroën et une quarantaine de sous-traitants de l'Ouest français (donc à une échelle interrégionale).

#### *BAVIERE/ BAIKA*

L'exemple bavarois est intéressant en ce qu'il montre l'articulation progressive entre une initiative locale, dans la région de Nürnberg, et une initiative régionale (au niveau de l'Etat de Bavière). La région de Nürnberg a connu, dans les années 70, d'importantes restructurations industrielles, en particulier dans l'industrie électronique, avec la fermeture de Grundig et de certaines usines de Siemens ou d'AEG. Des dizaines de milliers d'emplois ont disparu. Les

entrepreneurs, les syndicats et les élus prennent alors l'habitude de se concerter sur les questions de développement économique et local : une telle configuration serait surprenante en France, mais elle fait partie de la culture de la cogestion dans l'industrie allemande .

En 1992, à l'initiative des directeurs du développement économique des villes d'Erlangen et de Nürnberg, tous deux issus du privé, émerge le Forum économique de la conurbation Erlangen-Nürnberg. Ce dernier réunit une vingtaine de personnes représentant tous les secteurs de la société locale, y compris l'Église ; elles sont cependant choisies pour leurs qualités personnelles plutôt que pour l'organisation qu'elles représentent. Cette structure a pour mission de définir un plan stratégique de développement économique local : adopté en 1994, celui-ci organise, entre autres, la collaboration entre les sous-traitants de l'industrie automobile, afin d'améliorer l'organisation de la production et d'échanger les bonnes pratiques. Au même moment, en 1994, le gouvernement bavarois lance l'Offensive Zukunft Bayern (*Offensive pour l'avenir de la Bavière*). Il s'agit d'un vaste programme d'investissement dans les nouvelles technologies, qui porte jusqu'à aujourd'hui sur un montant de 3 milliards d'euros, financé par les recettes tirées d'une série de privatisations réalisées dans les secteurs de la banque et de l'assurance. Il permet de développer les instituts techniques, de recherche et de formation, de même que de soutenir des programmes de transfert industriel.

Dans le cadre de ce plan, le gouvernement bavarois crée en 1995 une agence, Bayern Innovativ, qui a pour fonction de définir et de gérer des programmes de transferts technologiques et de coopération industrielle ; actuellement, plus de 60 ingénieurs et chargés de mission sont employés par cette agence.

En 1996, le programme BAIKA (Initiative bavaroise pour l'innovation et la coopération des fournisseurs de la filière automobile) reprend le réseau local qui avait été fondé à Nürnberg et l'élargit à toute la Bavière, en mettant l'accent sur les aspects technologiques.

#### *NORD-EST/ ASSA*

Dans les années 90, le groupe Nissan, installé depuis 1984 à Sunderland, à côté de Newcastle, a fortement développé ses activités . Sa direction , dont les membres sont devenus entre temps à majorité britannique, en collaboration avec la représentation régionale du gouvernement, le Government office for the north-east (GONE), et la NDC, l'agence de promotion régionale créée en 1996 l'Automotive Sector Strategic Alliance (ASSA), dont le premier objectif est l'amélioration de la formation de la main d'œuvre pour Nissan et pour les sous-traitants de la région. Dans la foulée est créée la North East Productivity Alliance (NEPA), à nouveau à l'initiative de la direction de Nissan à Sunderland, cette fois avec un objectif de développement territorial plutôt que sectoriel.

### **Le bilan des années 80 et 90**

Pendant ces deux décennies, le soutien apporté par les régions aux initiatives de partenariats public-privé et de clusters a pris la forme d'une aide apportée pas à pas, en fonction des besoins et des opportunités, et avec des budgets généralement limités, sauf dans le cas bavarois.

Ces initiatives entraînent le développement de pratiques qui contribuent à la structuration territoriale des partenariats public-privé et des clusters. Il s'agit par exemple de l'habitude de

travailler ensemble régulièrement, ou de l'accord qui est trouvé au sein des forums sur des normes communes en ce qui concerne les modes d'organisation et les critères d'évaluation des partenariats, normes qui sont souvent issues du monde de l'entreprise.

Toutes les structures qui apparaissent pendant cette période ont un statut privé. Elles sont généralement pilotées par des acteurs issus du monde de l'entreprise. Cette configuration a été rendue possible par le fait que les régions étaient des institutions récentes, plus perméables au changement que ne le sont les administrations étatiques.

Les territoires régionaux ont ainsi été en quelque sorte un « moyen » de coaliser des acteurs publics et privés pour développer des partenariats dans l'industrie et structurer des clusters. C'est grâce à la proximité géographique et à une approche "par le bas" qui admet les tâtonnements qu'il a été possible de structurer une action publique et privée pour soutenir l'industrie *pour* et *par* la région.

### **Les années 2000**

La troisième période est celle du lancement officiel des *politiques de clusters*, ces dernières désignant les initiatives prises par les pouvoirs publics pour encourager la concentration d'entreprises sur un territoire donné, et la collaboration entre elles ainsi qu'avec des centres de recherche, des universités, des écoles, en vue d'innover. Dans les années 2000, les États s'engagent collectivement au niveau européen pour promouvoir l'innovation et l'économie de la connaissance en adoptant la stratégie de Lisbonne ; ils s'engagent individuellement en définissant des programmes de soutien aux clusters. Les clusters prendront la forme de *pôles de compétitivité* en France, de *Kompetenznetzwerke* en Allemagne, de *centres of excellence* en Angleterre ou encore de *distretti industriali* ou *tecnologici* en Italie. Les régions sont désignées comme des acteurs à part entière de la stratégie de Lisbonne, notamment lors de sa redéfinition en 2005.

#### *Les pôles de compétitivité en Bretagne*

En France, la politique des pôles de compétitivité est une initiative de l'État. En 2005, il lance un appel à candidature, sélectionne 71 pôles dans toute la France et s'engage à apporter un financement d'1,5 milliard d'euros pour des projets de R&D ; il renouvelle cet engagement en 2008. Quatre pôles sont créés en Bretagne : le pôle Image et réseaux, le pôle Mer, le pôle agroalimentaire Valorial, et le pôle Automobile haut de gamme, porté à l'origine par l'association Performance 2010, et devenu aujourd'hui le pôle ID4CAR.

#### *L'High-Tech-Offensive de la Bavière*

En Bavière, la politique des clusters se traduit par la poursuite de l'investissement du gouvernement bavarois dans les nouvelles technologies. En 1999, celui-ci lance l'*High-Tech-Offensive*, un investissement centré sur des domaines technologiques clés, comme la mécanique électronique pour l'industrie automobile. En 2006, le gouvernement définit pour la première fois une *Clusterpolitik* : il y soutient 19 clusters, dont celui de l'automobile, et il offre 50 millions d'euros pour chaque cluster pour la construction et la mise en œuvre de plate formes, et l'aide d'un chargé de mission et d'une secrétaire. C'est l'agence Bayern Innovativ qui est chargée de la coordination de l'ensemble des clusters.

La politique de clusters bavaroise présente plusieurs traits originaux. Elle distingue trois catégories de clusters : des clusters high-tech, des clusters de production (dont celui de l'automobile) et des clusters transversaux. Par ailleurs, elle adopte un principe d'équité territoriale. Ce principe constitutionnel, imposé par la Loi fondamentale et les constitutions régionales aussi bien à l'État fédéral qu'aux Länder, ne s'appliquait pas forcément à la politique de clusters, mais le gouvernement bavarois a pris la décision de lier politique de clusters et équité territoriale. Les 19 clusters sont donc répartis équitablement sur les 7 régions bavaroises.

### *Les North-East Centres of excellence*

Au Royaume-Uni, la politique de clusters passe par la régionalisation au sein des régions anglaises. Des agences de développement régional sont créées en 1999, avec pour mission prioritaire de définir des stratégies économiques régionales, et en particulier d'identifier des centres d'excellence dans chaque région ; 154 clusters seront définis sur l'ensemble du Royaume-Uni.

Dans le nord-est de l'Angleterre, c'est l'agence régionale ONE qui définit une première version de la stratégie régionale, en l'espace de 9 mois et en s'appuyant sur une concertation éclair avec les partenaires économiques et sociaux régionaux. Dans cette stratégie sont définis cinq centres d'excellence, dont l'Automotive centre of excellence, avec une dotation de 60 millions d'euros, et qui s'appuie sur l'expertise d'ASSA pour la formation. En 2006, l'agence établit une nouvelle version de la stratégie régionale, définie autour de trois piliers, *healthcare & healthsciences, energy, process technologies*. L'Automotive centre of excellence relève de ce troisième pilier. À partir de ce moment-là, la place accordée à la formation dans le cluster devient un peu moins prépondérante.

### **La question de la gouvernance**

Dans les trois régions, on assiste à la confirmation de l'action économique territoriale qui avait été initiée pendant les périodes précédentes, mais également à une multiplication des objectifs, des acteurs et des ressources du soutien aux partenariats public-privé et aux clusters, ce qui pose un problème de gouvernance, au sens de la « *stabilisation des régulations entre acteurs, ressources et conflits* », pour reprendre la définition de Patrick Le Galès<sup>5</sup>.

Dans les trois régions, ce sont les États qui sont les principaux acteurs de ces politiques de clusters, mais pour la Bavière il s'agit de l'État bavarois et non de l'État fédéral : on assiste ainsi à une reprise en main par les États, même si ces derniers jouent le rôle de régulateurs plutôt que d'acteurs directs des clusters. La répartition des rôles entre les trois principaux acteurs des clusters (grandes entreprises et PME, centres de recherche publics et privés, pouvoirs publics) varie selon les dispositifs institutionnels, les choix politiques et les contextes régionaux. Partout, on s'appuie sur le "capital" des ressources territoriales, du savoir-faire engrangé depuis plusieurs décennies dans les partenariats public-privé, des réseaux établis, des personnes qui ont une expertise régionale, voire la confiance engendrée par des partenariats réussis. Les variations entre les formes de gouvernance d'une région à l'autre s'expliquent par les différences qui existent dans le rôle que se donnent les États dans la conduite de la politique de clusters, dans les dispositifs institutionnels mis en place et dans la place laissée aux pratiques locales.

---

<sup>5</sup> LE GALES P., « Gouvernance », BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006

### *La régulation du soutien à l'industrie automobile en Bretagne*

En France, les acteurs des pôles sont très dépendants des décisions prises au niveau central, qu'il s'agisse de la sélection des projets, de l'évolution des objectifs poursuivis, ou encore des indicateurs de performance. Dans le cadre de la phase « 2.0 » de la politique des pôles, le pôle automobile de Bretagne est amené à réajuster sa stratégie, ce qui passe par l'adoption d'un nouveau nom, ID4CAR, en 2008 : le pôle s'intéresse désormais non seulement aux véhicules haut de gamme mais également aux automobiles de petites séries et aux véhicules spécifiques. Le conseil d'administration est redéfini et passe de 19 à 27 membres. Certaines pratiques du passé se poursuivent, comme la collaboration entre collectivités territoriales qui aboutit notamment à la création d'un guichet unique, et qui est un résultat remarquable ; mais certains acteurs et organisations clefs du passé ne sont plus mobilisés. Ainsi, l'association Performance 2010 n'est désormais plus l'opérateur du pôle automobile.

Au total, on n'observe pas de mise en cohérence du soutien à l'industrie automobile, mais plutôt une juxtaposition de programmes et d'actions : d'un côté, la politique des pôles, qui est largement pilotée par l'État central ; de l'autre, l'élaboration du Schéma régional de l'innovation, qui regroupe un réseau de 90 structures et qui est plutôt à l'initiative de la Région Bretagne ; cette dernière sera d'ailleurs la première région française à adopter son SRI, qui a été présenté il y a quelques mois dans ce séminaire<sup>6</sup>. Enfin, l'association Performance 2010 poursuit ses activités de coopération et de promotion de l'industrie automobile dans l'ouest français.

### *La régulation du soutien à l'industrie automobile en Bavière*

En Bavière, on assiste à une meilleure mise en cohérence des programmes et des financements grâce à deux facteurs : la politique des clusters est centralisée au niveau de l'État bavarois, et chaque nouvelle étape s'appuie sur les programmes des années ou décennies précédentes et sur les mêmes acteurs, de BAIKA jusqu'au cluster de production automobile, en passant par l'*High-Tech-Offensive*. La politique des clusters est au service de la stratégie économique régionale, qui a pour axes principaux depuis 2006 de favoriser le développement de 10 secteurs des technologies du futur en Bavière et de soutenir 10 branches qui sont économiquement importantes en Bavière, dont l'automobile. Concernant ce dernier, tous les aspects importants du développement d'un cluster sont soutenus : à la fois la R&D (*High-Tech Offensive*), les coopérations (BAIKA) et l'amélioration de la production (Cluster de production).

### *La régulation du soutien à l'industrie automobile dans le nord-est de l'Angleterre*

En Angleterre, on trouve un troisième type de configuration : la politique de clusters est décidée au niveau central, mais ce sont les agences de développement régional qui établissent les stratégies économiques régionales. Celles-ci portent notamment sur l'identification de centres d'excellence et la définition des moyens de leur mise en œuvre.

Dans le nord-est de l'Angleterre, l'agence ONE fait face à un contexte difficile : créée en 1999, elle est concurrencée à la fois par un mouvement régionaliste menée par la société civile (qui aboutira à la demande d'un référendum sur l'élection directe d'une assemblée

---

<sup>6</sup> <http://observatoirepc.org/seminaires/archives/le-schema-regional-d-innovation-breton.html>.

régionale mais dont les résultats seront négatifs en 2004, bloquant depuis le processus de régionalisation anglaise) et par les élus locaux qui ne la voient pas d'un bon œil prendre des responsabilités dans le champ économique. Elle fait face également à une situation économique défavorable, le nord-est de l'Angleterre restant en queue de peloton en terme de richesse produite, et doit s'accommoder d'une très faible capacité de R&D dans l'industrie, en particulier dans l'automobile. Dans ce contexte, elle procède par tâtonnements et avec un grand pragmatisme. La structuration institutionnelle prend la forme d'une série de cercles concentriques : l'initiative ASSA, pour la formation de main d'œuvre dans l'industrie automobile, est maintenue ; mais elle est intégrée à l'Automotive centre of excellence lorsque celui-ci est créé ; et celui-ci est inclus dans le "troisième pilier" de la nouvelle stratégie définie en 2006. Enfin, La NEPA (North East Productivity Alliance), cette structure créée en 1997 pour soutenir la productivité industrielle dans une dimension territoriale et non plus sectorielle, s'associe avec la direction de Nissan pour fonder en 2007 la Digital factory, qui cherche à mieux associer innovation et commercialisation dans ce secteur. On assiste ainsi à une série d'initiatives venues "d'en bas" pour essayer, par touches successives, de répondre aux défis des clusters et de la compétitivité des entreprises et de leur innovation.

### **Conclusion**

Si les décennies 80 et 90 ont été, en partie, celles d'un nouveau régionalisme, la décennie 2000 voit le retour de la politique industrielle des États. Quand on considère le temps long, on se rend compte cependant du rôle important joué par les pratiques ancrées dans les territoires dans la réussite ou l'échec des politiques de clusters, en particulier dans l'organisation et la structuration de modes de gouvernance. .

Aujourd'hui, toutes les régions européennes sont confrontées à une très grande complexité institutionnelle, qui semble difficile à résorber à court ou à moyen terme. Leur défi majeur est bien celui de la gouvernance, c'est-à-dire de la façon de faire travailler ensemble des acteurs qui ont des intérêts différents mais poursuivent un objectif commun, celui des clusters et des partenariats public-privé. Une des clés de la réussite dans la mise en place de tels modes de gouvernance semble résider dans la capacité à définir une culture commune de l'innovation, c'est-à-dire une représentation *et* des pratiques communes entre acteurs publics, entre acteurs privés, et entre les deux pour encadrer l'action pour l'innovation. Hier comme aujourd'hui, les territoires, car ils sont porteurs de sens et développent des réseaux, semblent aptes à contribuer à une telle culture de l'innovation.

De ce point de vue, l'élaboration des Schémas régionaux de l'innovation offre peut être une opportunité pour tenter d'élaborer cette culture commune de l'innovation. . Comme l'indiquait Annie Audic lors de la séance de l'OPC du 14 mai dernier, il s'agit « *d'une démarche participative et pragmatique* », dont « *l'enjeu est d'emmener tous les acteurs dans la dynamique* » : sa réussite passe par « *un préalable incontournable, l'adhésion de l'ensemble des acteurs de l'innovation : entreprises, monde de la recherche et intermédiaires (technopôles, CRITT, centres techniques, chambres consulaires, services de valorisation des universités...)* »<sup>7</sup>.

### **DÉBAT**

#### **La montée en puissance des clusters**

---

<sup>7</sup> [http://observatoirepc.org/fileadmin/user\\_upload/CR\\_seminaires/CR\\_SRIBretagne\\_14mai.pdf](http://observatoirepc.org/fileadmin/user_upload/CR_seminaires/CR_SRIBretagne_14mai.pdf).

**Un intervenant :** *Vous avez étudié la montée en puissance massive de la politique de clusters en Europe, et plus largement dans les pays de l'OCDE. À quoi doit-on imputer, selon vous, le fait que la doctrine des clusters soit aussi largement partagée ?*

**Sabine Menu :** Je peux répondre du point de ma discipline, la science politique. Les politiques publiques aident à comprendre comment une question ou une idée devient dominante. Les acteurs politiques vivent dans un monde incertain et n'agissent jamais sans cadre de référence : ils se raccrochent à des valeurs, à des normes, à des concepts dont on leur affirme qu'il s'agit de la solution pour répondre aux défis auxquels ils sont confrontés. L'Acte unique européen, signé en 1986, a attiré un grand volume d'investissements étrangers en Europe et les régions ont saisi cette opportunité pour capter des nouveaux investissements. La compétitivité territoriale est devenue progressivement au cours des années 80-90 un leitmotiv et a fait l'objet d'investissements très importants, au sein de coalitions publiques-privées. Cela a donné lieu, c'est ma thèse, à l'émergence d'un nouveau référentiel de l'action dans le champ industriel : le référentiel territorial, qui est fondé sur une nouvelle représentation de la région comme lieu pertinent économique (et non plus comme une « périphérie ») et sur le développement de réseaux publics-privés. Des auteurs ont décrit dans la littérature dès 1994 le « tournant néo-libéral »<sup>8</sup> qui s'est observé au niveau des États européens, même si les réponses institutionnelles ont été différentes.. Cela dépasse les clivages droite – gauche : dans la région travailliste du nord-est comme dans la Bavière conservatrice dirigée par la CSU, dans la Bretagne dirigée par une majorité de droite (avant 2004) comme de gauche, tout le monde partage désormais cette « évidence » : la modernisation de la région passe par le soutien à sa compétitivité économique.

### **Les différents types de clusters**

**Int. :** *Les politiques de clusters sont-elles les mêmes lorsqu'elles portent sur des clusters orientés vers la R&D ou sur des clusters de production ? Les clusters de production anglais, par exemple, font-ils aussi de la R&D ?*

**S. M. :** J'ai cherché à montrer qu'une politique de clusters pouvait recouvrir une très grande diversité de structures, de budgets, mais aussi d'objectifs. L'un des enjeux est d'ailleurs de savoir ce que l'on veut faire avec une politique de clusters : ce n'est pas une fin en soi, mais un outil qui doit être au service d'un projet.

### **La complexité institutionnelle**

**Int. :** *L'une des critiques récurrentes adressées à la politique française des pôles de compétitivité concerne la multiplicité des diverses initiatives qui se sont sédimentées au fil du temps, créant une redoutable complexité institutionnelle. J'ai été heureuse de vous entendre expliquer que ce n'est pas du tout une spécificité française, mais que cette complexité des structures s'observe partout en Europe. En soi, cela me paraît un apport très intéressant de votre thèse.*

### **Les résultats produits par les clusters**

**Int. :** *Vous avez mis l'accent essentiellement sur les variables institutionnelles, mais vous n'avez pas beaucoup insisté sur les disparités entre les ressources historiques territoriales,*

---

<sup>8</sup> JOBERT B., *Le tournant néo-libéral en Europe, idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994

*que ce soit en matière de tissu industriel local, de structures de formation et de recherche, ou encore de prospérité du territoire : le contexte du nord-est de l'Angleterre, vieille région industrielle sinistrée, est très différent de celui de la Bavière ou même de celui de la Bretagne. Cette variable n'est-elle déterminante pour analyser les effets inégaux de la création des clusters dans ces différentes régions ?*

**S. M. :** Il est évident que les ressources locales comptent énormément dans les résultats concrets produits par les pôles : le devenir du cluster anglais aurait été tout autre si le siège social de Nissan Europe s'était implanté dans le nord-est de l'Angleterre. J'en tiens compte tout au long de ma thèse en décrivant justement le contexte d'action de chaque mobilisation. Mais ma thèse avait plutôt pour objet de souligner le fait que, quel que soit le contexte, des acteurs régionaux se sont mobilisés et ont mis en place des programmes qui ont pu, par la suite, être intégrés à une action publique officielle. Il s'agissait d'étudier l'émergence et la structuration d'une action collective régionale, même si je constate dans la dernière partie de ma thèse de grandes disparités dans leurs résultats

Cela dit, pour répondre à votre question, la prospérité de la Bavière n'est pas le fait du hasard ou de la chance. Elle correspond à une politique volontariste qui s'est exercée dès les années 50 et 60. À une époque où l'agriculture représentait encore une part très importante dans régional, Franz Josef Strauss, alors ministre au niveau fédéral, a tout fait pour que certaines industries, notamment l'aérospatiale, s'implantent dans cette région, et pour y développer une politique énergétique. Dans les années 90, lorsque Edmund Stoiber a décidé, sous la contrainte de la réglementation européenne, de privatiser un certain nombre de compagnies d'assurances et de banques, il a décidé d'investir cet argent dans le soutien aux nouvelles technologies, ce qui a entraîné la création de très nombreux instituts Fraunhofer ; mais il aurait pu faire de tout autres choix. La prospérité de la Bavière est donc le fruit de politiques volontaristes. Et il a fallu « créer », c'est-à-dire faire émerger et faire prendre conscience des atouts de la Bavière. Pour faire rapide, les ressources en soi ne servent que s'il existe des acteurs pour les utiliser.

### **Sélection versus équité**

**Int. :** *En France, la politique de clusters s'est fondée, au moins à l'origine, sur une notion d'excellence localisée à tel ou tel endroit du territoire et donc de sélection, alors que l'attitude traditionnelle des régions est plutôt égalitariste envers toutes les activités du territoire. Ce tiraillement aboutit aujourd'hui à l'éclatement de la politique de développement régional entre, d'un côté, les pôles, et de l'autre, les SRI – deux démarches qui sont plutôt juxtaposées qu'articulées. De quelle façon cette contradiction est-elle gérée en Bavière et en Angleterre ?*

**S. M. :** Le gouvernement bavarois a besoin des voix de tous les électeurs, et c'est la raison pour laquelle il a choisi de développer l'ensemble du territoire plutôt que de promouvoir l'excellence de telle ou telle zone. Plus exactement, l'objectif d'équité territoriale a été jugé aussi important que l'objectif de promotion de l'excellence territoriale.

En Angleterre, l'agence de développement régional n'est pas une structure politique, mais une QUANGO (quasi autonomous non-governmental organisation, une sorte d'agence autonome sans être indépendante du Gouvernement central) dont l'objectif est d'obtenir que le gouvernement continue à lui attribuer des crédits. Elle doit, pour cela, identifier les pôles d'excellence les plus prometteurs, et la plupart d'entre eux se trouvent logiquement autour de Newcastle. Les régions situées dans l'extrême nord, près de la frontière avec l'Écosse, sont beaucoup plus délaissées.

**Int. :** *Confrontée à ce dilemme, la France a choisi de sélectionner 71 pôles, tout en réservant un traitement de faveur à 15 d'entre eux. Les 19 clusters allemands bénéficient-ils d'un soutien différencié ou réellement égalitaire ?*

**S. M. :** Le gouvernement bavarois a décidé en 2006 d'accorder 50 millions d'euros à chaque cluster, plus un chargé de mission et une secrétaire.

**Int. :** *Cette somme représente au total 1 milliard d'euros sur les 3 milliards dont vous avez parlé ; qu'en est-il du reste ?*

**S. M. :** Ce sont différentes phases d'investissement de 1994 à aujourd'hui, et les 50 millions recourent en partie des investissements précédents. En tout, ce sont plus de 4 milliards d'euros que le Gouvernement bavarois a investi dans les nouvelles technologies et les clusters, pour soutenir les structures de recherche, les instituts techniques et la formation technique, ce qui correspond à une compétence du Land ; les coopérations du type de BAIKA ; et les clusters.

### **La gouvernance**

**Int. :** *Vous avez insisté, à la fin de votre exposé, sur l'intérêt des forums et notamment de ceux qui sont organisés à l'occasion de l'élaboration des SRI. Mais votre conclusion m'a laissé sur ma faim : comment imaginer concrètement la gouvernance des pôles ?*

**S. M. :** Une des grandes limites des forums est qu'ils sont souvent restés des lieux d'échange, souvent informels : les politiques se décident ailleurs, soit au niveau des institutions, soit au niveau des États. Les forums servent à faire émerger de nouvelles idées et de nouvelles pratiques, mais pas forcément à les mettre en œuvre dans la longue durée. Je pense que c'est ce qui explique la fin du nouveau régionalisme : les acteurs régionaux publics et privés ont fait preuve de beaucoup de volontarisme, mais leurs initiatives ont finalement été d'une durée limitée, à part si elles ont été associées à la définition d'une action publique régionale comme dans le cas bavarois. Dans les deux autres régions, les cadres institutionnels renforçant la décentralisation/régionalisation ou les leaders politiques régionaux ont manqué pour inscrire dans la durée ces nouvelles pratiques.

En ce qui concerne le mode de gouvernance, j'avoue avoir un faible pour le modèle bavarois, qui me paraît assez efficace. Il n'est pas inintéressant, d'ailleurs, de savoir que Maximilien de Montgelas, Premier ministre de l'Électeur Maximilien-Joseph de Bavière de 1795 à 1817, s'est inspiré du système napoléonien pour réformer l'administration bavaroise et en faire un État moderne.

La caractéristique du modèle bavarois est de s'appuyer sur les ressources locales tout en centralisant les décisions : l'agence Bayern Innovativ est ainsi la seule structure habilitée à coordonner et à soutenir les clusters bavarois, ce qui est un gage de cohérence et d'efficacité. Un autre trait m'a frappée : mes interlocuteurs du ministère de l'Économie bavarois m'ont expliqué que, lors des salons à l'étranger, les entrepreneurs exigeaient que le logo du ministère figure sur leurs stands ; pour eux, c'était un signe de crédibilité. Le modèle bavarois me paraît montrer que la centralisation n'est pas incompatible avec l'efficacité...

## Les raisons d'une convergence

**Int. :** *Je suis frappé par la convergence dans les diagnostics qui ont amené les différents États à mettre en œuvre des politiques de clusters : les Bavarois ont inventé le MP3 et ce sont les Américains qui ont gagné de l'argent avec, de même qu'ils ont recueilli le bénéfice de l'ADSL inventé par les Bretons. Je suis frappé également par la convergence de la mise en œuvre de ces politiques, alors même qu'on ne sait toujours pas très bien ce qui est susceptible de donner des résultats. À votre avis, cette convergence vient-elle du fait que tout le monde tente d'imiter le modèle de la Silicon Valley, ou que les différentes régions s'épient mutuellement et copient leurs pratiques respectives ?*

**S. M. :** Si l'on faisait un sondage dans la salle, on s'apercevrait sans doute que les expériences de Bayern Innovativ et de BAIKA sont très connues : tout le monde se renseigne sur les pratiques à l'étranger et s'efforce effectivement d'imiter ce qui se fait ailleurs, sans forcément tenir compte de l'histoire de ces institutions. C'est aussi pour cette raison que j'ai souhaité insister sur le processus de longue durée de mise en place des clusters.

La recherche permanente de modèles et de bonnes pratiques me paraît révélatrice du fait qu'on ne sait pas exactement dans quelle direction aller et qu'on essaie, avant tout, de se convaincre et de convaincre autrui qu'il faut procéder de telle ou telle manière. Le modèle de la Silicon Valley est un symbole très fort qui a tendance à "polluer" la réflexion. Il serait sans doute plus intéressant de partir de ce qui s'est déjà fait dans les régions, car les structures les plus appropriées à mettre en place dépendent vraiment du contexte et du secteur.

## Le rôle de certains acteurs individuels

**Int. :** *Vous avez souligné le rôle joué par le directeur de l'usine Citroën de Rennes. Avez-vous identifié des leaders intuitu personae dans les autres régions ?*

**S. M. :** En Bavière, plusieurs ministres-présidents ont joué un rôle important pour la politique des clusters, car la CSU, constamment à la tête du gouvernement bavarois pendant toutes ces années, est très favorable au monde économique. Au premier rang d'entre eux, Franz Josef Strauss, ancien ministre au niveau fédéral, élu ministre-président de l'État libre de Bavière en 1978 et convaincu que l'avenir de la Bavière passe par son développement industriel et technologique. Décédé subitement en 1988, il est remplacé de 1988 à 1994 par Max Streibl, qui s'intéresse plutôt à d'autres aspects de la politique bavaroise, puis par Edmund Stoiber, qui lui en revanche remet au cœur de la politique bavaroise l'intérêt des clusters.

De son côté, l'agence Bayern Innovativ a le même directeur depuis 1996, Josef Nassauer, un ancien professeur d'université qui avait travaillé dans le département R&D d'une multinationale américaine et qui a été appelé par le gouvernement bavarois en 1995, non pour des raisons politiques, mais pour ses compétences. Je l'ai rencontré en 2004, et il m'expliquait qu'il était plutôt rare que le directeur d'une agence privée reste aussi longtemps à son poste. Cette longévité est certainement pour beaucoup dans la cohérence de la politique qui a été menée.

Dans le nord-est de l'Angleterre, un certain nombre de fonctionnaires qui s'investissaient beaucoup dans la politique régionale ont été évincés du ministère central en 1979, à l'arrivée de Margaret Thatcher, qui ne s'intéressait pas beaucoup aux questions régionales ni aux difficultés du nord-est du pays. Souvent liés personnellement à cette région, ils y sont retournés, se sont mobilisés et ont établi des contacts avec la direction de Nissan, dont les postes avaient peu à peu été confiés à des Britanniques. Quand on analyse les biographies des personnes qui ont occupé des postes importants dans les différentes structures de promotion

économique du nord-est de l'Angleterre, on s'aperçoit qu'il s'agit d'une petite communauté et qu'on retombe très souvent sur les mêmes personnes. J'ai fait le même constat dans les deux autres régions.

**Int. :** *Dans les pays de la Loire, il existe dix pôles de compétitivité, à cheval sur d'autres régions comme la Bretagne ou Poitou-Charentes, et le turn-over moyen des directeurs doit être d'environ deux ans. Par ailleurs, dans le conseil d'administration d'ID4CAR, on trouve deux conseils de région, deux préfetures de région, diverses métropoles, l'État central... Chacun de ces acteurs impose ses contraintes, ce qui ne facilite pas la gouvernance.*

**Int. :** *Les financeurs n'ont-ils pas également eu un impact sur la continuité de la politique menée ?*

**S. M. :** Dans le cas bavarois, il existe un seul financeur, Bayern Innovativ, ce qui simplifie les choses.

### **Centralisation et décentralisation**

**Int. :** *Je m'étonne d'un paradoxe : en Bavière, on est dans un pays très décentralisé, avec une politique localement très centralisée ; en France, on est dans un pays très centralisé, avec localement une politique qui paraît relativement décentralisée ou acentrique.*

**S. M. :** La Bavière représente un cas exceptionnel en Allemagne. On ne trouve pas le même fonctionnement centralisé dans d'autres Länder. Sa culture administrative doit beaucoup à la volonté du comte de Montgelas d'imiter le système napoléonien, reconnu pour son efficacité. C'est pourquoi je pense que la France pourrait regarder de plus près le modèle bavarois qui combine l'efficacité de la centralisation avec la gestion/l'inclusion de la proximité (en tenant compte des initiatives locales).

**Int. :** *Nous avons évoqué le dilemme des politiques des clusters – excellence ou équité – et la difficulté, à un niveau macro, de placer le curseur au bon endroit. Mais au niveau micro, et compte tenu de la diversité et de l'hétérogénéité des acteurs impliqués – entreprises, collectivités territoriales, communauté académique... – comment s'opèrent les arbitrages entre les attentes des uns et des autres ?*

**S. M. :** En Bavière, les conflits sont tranchés par le gouvernement ; ensuite, les entrepreneurs acceptent de suivre ou non. Mais comme la politique du gouvernement, compte tenu de ses résultats, bénéficie d'une très forte confiance, aussi bien de la part du patronat que des différents acteurs économiques, en général les entreprises s'engagent dans les politiques qui sont mises en place, même si elles ne se privent pas de les critiquer.

Dans le nord-est de l'Angleterre, l'approche était également assez bureaucratique au début, mais elle a été très contestée car elle consistait à plaquer des schémas tout faits en oubliant des pans entiers de l'industrie qui représentaient pourtant un nombre d'emplois considérables. Dans ce cas, l'adhésion des entrepreneurs et autres acteurs économiques ne s'est pas faite. Pour répondre à ces critiques et générer une plus grande adhésion à sa stratégie économique régionale, ONE a mis en place un nouveau forum, appelé SHINE (*Shaping Horizons in the North East*), qui a réuni entre 2000 et 2004 plus d'un millier de participants. C'est à la suite de ce forum que la deuxième version de la stratégie régionale a été définie en 2006, avec la définition des trois piliers. Cette approche a permis de créer un peu plus d'adhésion, mais les

entreprises restent malgré tout assez peu mobilisées et ne participent, souvent, que parce qu'il y a de l'argent à récupérer, dans une attitude de « wait and see »....

### **Le rôle de l'Europe**

**Int. :** *Quel rôle a joué et joue l'Europe dans le développement des politiques de clusters ?*

**Int. :** *La Commission européenne est en train de mettre l'accent sur la politique européenne des clusters, à travers un groupe de travail intitulé European cluster policy group, créé il y a un an et demi et piloté, en France, par le Sénateur Pierre Laffitte. Quatre projets concernant les clusters avaient été lancés en 2006 et une nouvelle série de projets est prévue en 2009, avec pour objectif de mettre en cohérence les actions des différents pays à partir de l'analyse des meilleures pratiques, par exemple en matière de financement, de gouvernance bottom-up ou top-down, etc.*

**S. M. :** L'Europe a joué un rôle très important au niveau des injonctions et du cadre cognitif. En revanche, j'ai été étonnée de constater que sur le terrain, l'échelon européen était peu mobilisé, alors même que l'Europe des régions était très active dans les années 80-90. Les acteurs régionaux préfèrent, chaque fois que possible, recourir aux structures qu'ils connaissent bien et donc à l'Etat, que ce soit à travers la préfecture ou les ministères. Mais les choses sont sans doute en train de changer.