

Agence pour la diffusion de l'information technologique



Paris, le 20 mai 2005

L'impératif stratégique des régions en Europe : la doctrine et les pratiques de référence

par

Jean-Claude Prager¹

La concentration économique et géographique des activités et l'accroissement de la concurrence sont des tendances fortes et apparemment croissantes de l'économie moderne. Les régions deviennent donc des acteurs macro-économiques centraux de l'action publique dont les stratégies sont déterminantes pour améliorer la performance de leurs entreprises et leur potentiel de croissance.

La consistance et l'efficacité des systèmes locaux d'innovation sont les facteurs de la performance des territoires des pays avancés dans l'économie de la connaissance, et le souci de la bonne utilisation des ressources budgétaires devient une contrainte majeure qui oblige à une grande sélectivité des choix publics ; les stratégies des régions doivent donc viser à valoriser au mieux le capital social et économique des territoires en s'appuyant sur les méthodes d'analyse et de décision les plus adaptées ainsi que sur les meilleures pratiques existantes pour conduire des politiques efficaces.

Le management stratégique des régions concerne aussi bien la qualité de la gouvernance collective des territoires, la capacité à formuler des stratégies robustes adaptées à leurs enjeux majeurs face à la concurrence internationale, ainsi que l'aptitude à offrir aux entreprises un ensemble de services de qualité en appui à l'innovation.

La description des pratiques de régions considérées comme avancées en Europe met en évidence la grande variété des situations ; elle permet de dégager les principes de base du management stratégique des territoires. Elle peut servir de référentiel pour l'ensemble des régions dans leur volonté d'adapter leur système d'innovation aux exigences de la concurrence territoriale des prochaines années.

¹ ADIT. L'étude de base (Prager, 2005) a été réalisée dans le cadre d'un cofinancement entre l'ADIT et l'Union Européenne (FEDER- Programme national d'assistance technique), sous l'autorité de la DATAR et avec les contributions et la collaboration étroite du réseau des Missions Economiques de la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique

1. Les régions, des agents économiques dans un environnement concurrentiel

• Un environnement concurrentiel accru pour les régions

Le processus de création et de diffusion des innovations s'appuie sur la transmission de connaissances tacites et a une forte composante géographique. L'innovation moderne passe pour une large part par la proximité et la coopération entre les acteurs économiques car celles-ci permettent d'élargir l'accès à l'information et d'en réduire les coûts (Eickelplach et Fritsch 2004). Les facteurs de croissance économique des territoires sont ainsi, au-delà de la croissance de la population active et du stock des équipements, le niveau et la qualité des ressources en capital humain, et l'intensité et l'efficacité des interactions entre les entreprises et les unités de production de connaissances.

La compétitivité (Porter, 1990) concerne la capacité des territoires à contribuer à la création et au développement d'activités économiques, à attirer et retenir les hommes et les capitaux dans une économie concurrentielle. La compétitivité comporte des éléments de coûts et une forte dimension technologique (Kaldor, 1981). Les études empiriques récentes sur la capacité exportatrice mettent bien en évidence que la capacité technologique est un élément dont le pouvoir explicatif est plus important que celui des coûts, ce dernier étant à la base de la théorie ricardienne des avantages comparatifs (par exemple Fagerberg, 1988). Les impératifs de la compétitivité dans une économie ouverte sont manifestes pour les entreprises depuis plusieurs décennies ; ils le sont peu pour les régions car la notion de concurrence est moins évidente pour elles et elles ne peuvent pas être comparées à des entreprises ; les enjeux fondamentaux des territoires sont particuliers. L'application du concept de compétitivité aux États fait l'objet d'une controverse car la survie du territoire national n'est pas en cause directement dans la concurrence entre les espaces. Contrairement à une entreprise qui joue son existence à moyen terme dans la qualité de sa stratégie, les effets d'une mauvaise stratégie et de la perte de « compétitivité » d'un territoire ne se font ressentir que d'une manière imperceptible et seulement à la longue. Les régions, plus sensibles à la concurrence que les nations, ne disposent pas de leviers d'action aussi nombreux et efficaces que les États, comme la fiscalité des entreprises, la législation du travail, la gestion des crédits de défense nationale, ou de mécanismes d'ajustement comme les taux de change. Leurs capacités d'ajustement face aux chocs structurels sont plus faibles, comme cela a été mis en avant dans le débat des « zones monétaires optimales » qui a précédé la création de l'euro (Prager et Villeroy de Galhau, 2003).

La concurrence que subissent les régions européennes devient plus sensible : elles sont placées dans un marché unique et pour une large part unifié sur le plan monétaire, et la pression concurrentielle se rapproche de plus en plus de ce qu'elle peut être par exemple aux États-Unis, où est elle ressentie d'une manière très vive par les membres de la fédération. Les régions les plus avancées, du point de vue de leur dynamique économique, vivent aujourd'hui une concurrence à l'échelle internationale et constatent que cette concurrence s'avive avec la globalisation. La concurrence, pour une ville comme Munich, se situe autant à Boston, Shanghai, Tel Aviv, Singapour ou Stockholm, que dans les autres grandes métropoles allemandes. Ces régions avancées ont parfois des représentations à l'étranger qui gèrent, avec professionnalisme, de véritables réseaux d'influence.

La concurrence entre les entreprises se fait, dans les économies avancées, plus par l'innovation que par les coûts et les prix ; la concurrence entre les territoires se fait plus par la consistance des plates-formes d'innovation que par les avantages naturels, qu'ils concernent les coûts salariaux, l'accès aux ressources ou les coûts de transport.

La littérature est abondante sur le lien entre d'une part, le degré de concurrence entre les entreprises, secteurs, ou régions, et, d'autre part, la croissance de la productivité et le rythme du progrès technique. La question centrale est celle de l'effet positif ou négatif de la concurrence sur les régions concernées et sur l'ensemble de l'économie. La littérature ne conclut pas d'une manière tranchée et distingue les effets à court terme, qui peuvent être faibles, voire négatifs, des effets à plus long terme qui sont en général considérés comme positifs. La concurrence est en toute hypothèse une réalité de la vie collective et peut donc être, en dernier ressort, considérée comme un facteur nécessaire à la vitalité du tissu économique et social, et à la productivité d'ensemble de l'économie ; cette conclusion générale s'impose plus au regard des faits que par principe.

Les études sur la concurrence entre collectivités territoriales considèrent celles-ci comme des producteurs de biens collectifs, au même titre que les États, poursuivant les mêmes objectifs que ceux-ci (Veltz, 2000). La production de ces biens collectifs comporte des externalités positives ou négatives et des économies d'échelles. En l'absence de processus de régulation ou de coopération entre ces collectivités, un phénomène de « défaillances du marché », analogue à celui constaté pour la production des biens collectifs en général, entraîne une sous-production des biens publics (et, dans la théorie de la croissance endogène vue plus haut, une croissance à long terme insuffisante par rapport aux potentialités de la région) ; cependant, un processus de régulation inadapté (respectant d'une manière imparfaite les incitations nécessaires à l'efficacité de l'action publique) conduit également à des « défaillances de l'action publique », principalement des inefficiences productives et donc des coûts trop élevés pour les biens publics.

La concurrence fiscale, la première à être étudiée en tant que telle au niveau des collectivités territoriales, concerne, au sens large, à la fois le prix payé par les facteurs mobiles de production pour les biens publics et le niveau d'offre de ces derniers par les autorités locales. Les études récentes sur le sujet, dans le fil de l'article séminal de Tiebout (1956) concluent, dans l'hypothèse d'une taxation sur les bases mobiles et de coûts de déménagement nuls pour les hommes ou les capitaux, à une certaine pression à la baisse de la fiscalité et de la dépense publique locale. Cela entraîne un effet incontestablement bénéfique s'il conduit à une amélioration de la performance des services publics, mais peut également avoir pour conséquence la réduction des quantités offertes de biens collectifs (Gilbert, 2004). Certaines des analyses effectuées s'inscrivent dans un contexte de stricte concurrence entre les collectivités, alors que d'autres intègrent les conséquences d'une interaction stratégique entre elles ; les résultats de ces modèles sont en général convergents autour d'une insuffisante production de biens publics, dans le cadre de ce que l'on peut qualifier de « course à la baisse », de l'impôt bien sûr, mais indirectement aussi de la qualité des biens publics offerts et, par conséquence, du potentiel de croissance de chaque région (Brueckner, 2000). La pression à la baisse des impôts est incontestablement appréciée par les entreprises, qui en voient surtout les effets à court terme sur leurs coûts, sans mesurer les conséquences à long terme d'une production insuffisante de biens publics essentiels pour la croissance à long terme, l'éducation, la recherche, et les biens concourant à la cohésion sociale, qui est un facteur de compétitivité majeur, même s'il est difficilement quantifiable (Aghion, 1998). Les effets de la concurrence fiscale ne sont donc incontestablement bénéfiques que sous des conditions très restrictives ; en, général, « l'observation de la réalité conduit à ne pas devoir surestimer l'efficacité de la concurrence territoriale » (Gilbert, 2004).

Les collectivités territoriales peuvent jouer également sur les facteurs qualitatifs des biens collectifs (M. Justman, J. Thisse, T. van Ypersele, 2003). Le niveau d'efficacité du système local d'innovation, élément central de la compétitivité des territoires, peut être amélioré et avoir des incidences positives sur la compétitivité des entreprises, à l'aide d'actions dont le

coût peut s'avérer faible au regard des niveaux nécessités pour le financement des infrastructures d'équipement ou de transport. Il y a là un élément de différenciation qualitative du bien public offert par les collectivités territoriales, susceptible de leur apporter des positions compétitives adaptées à leur modèle social et culturel. Cette approche est la transposition des stratégies de différenciation de produits pour les entreprises, stratégies efficaces pour des entreprises dont l'avantage comparatif ne peut pas être trouvé dans les structures de coûts. Cette approche méthodologique est parfaitement adaptée à la réalité des régions des pays avancés. Le niveau des infrastructures technologiques et scientifiques d'une région est un bien public, accessible à toutes les entreprises, qui, c'est nous qui soulignons, au lieu d'entraîner des phénomènes de rivalité comme les biens privés¹, peut se bonifier avec un usage plus intensif : le capital social se développe avec l'usage et l'intensification des liens entre entreprises et centres de recherche. Les conclusions du modèle sont que si la qualité des infrastructures peut être effectivement différenciée, la concurrence fiscale classique devient moins importante et, jusqu'à un certain point la concurrence par la qualité est bénéfique à l'ensemble des régions.

La concurrence territoriale peut donc engendrer un cercle vertueux de la croissance.

La concurrence exerce une influence positive sur l'ensemble des régions, en les incitant toutes à une meilleure efficacité de leurs systèmes régionaux d'innovation et en favorisant une certaine spécialisation des régions sur leurs pôles de compétence. La concurrence entre les régions permet aussi d'aider à l'émergence de modèles plus efficaces de développement, variables suivant les structures des régions, de même que la mondialisation a mis en valeur la diversité des réponses nationales possibles face aux défis de l'innovation. Toutes les régions doivent pouvoir, par principe, trouver le portefeuille de niches d'activité porteuses pour elles.

Il est raisonnable de penser que le renforcement de la compétitivité des régions dans la concurrence européenne et mondiale a également des effets positifs sur les régions qui leur sont voisines dans le même espace économique. La croissance de l'Europe dans son ensemble dépend de la prospérité des régions qui la composent ; celles-ci dépendent beaucoup du dynamisme des plus performantes qui agissent ainsi comme des « locomotives » du développement. La concurrence spatiale est donc un jeu à somme positive.

Le renforcement et l'organisation des externalités dans les systèmes locaux d'innovation sont ainsi au cœur de l'agenda public du développement. La politique industrielle, sous sa forme moderne qui est la politique sectorielle d'innovation², comporte un ensemble très vaste d'actions possibles, d'accompagnement et de soutien. L'intervention publique concerne une large palette d'instruments, abondamment utilisés dans les régions les plus en pointe, souvent mal connus des autres. Les autorités régionales ont la charge de déterminer le « mix » des actions les plus efficaces pour favoriser la performance des systèmes d'innovation, pour positionner avec succès leur territoire dans la concurrence mondiale pour les talents (Florida et Tigali 2004) et les capitaux, pour permettre aux secteurs d'activité prédominants de lutter à armes égales avec leurs rivaux. Les stratégies industrielles et d'innovation sectorielle ne peuvent donc aujourd'hui plus être ignorées dans les politiques économiques y compris au niveau territorial.

¹ Un bien dit « rival » est un bien dont la consommation par un consommateur entraîne techniquement l'impossibilité pour les autres d'en faire usage ; par exemple, une pomme est un bien rival, un journal est un bien partiellement rival, la radiodiffusion est un bien non rival.

² La communication de la Commission de 2003 a rappelé l'actualité de la politique industrielle qui doit répondre aux besoins spécifiques de certains secteurs et déterminer les moyens les meilleurs pour accroître les avantages du changement.

- **Le territoire, un « complexe institutionnel »**

La régulation économique se déplace aujourd'hui du niveau national vers les territoires. Mais, alors que la politique économique est déjà un art devenu délicat au niveau des États (Prager et Villeroy de Galhau, 2003), elle l'est encore plus au niveau des régions (Jayet, 2004). La « boîte noire économique » régionale est, encore plus que celle du pays, un système cybernétique chargé d'incertitudes ; d'ailleurs, une certaine doctrine du laissez faire, labellisée de politique d'environnement des entreprises », trouve un argument décisif dans la difficulté à prévoir correctement les conséquences des actions publiques.

Le capital social joue un rôle essentiel dans le développement régional (Gertler, 2001), comme l'ont montré les travaux célèbres de Saxenian sur le fonctionnement comparé de la Silicon Valley et de la région de Boston ou de Atheyre sur la région de Cambridge. Le capital social, considéré comme l'ensemble des valeurs et institutions de l'organisation sociale, est un facteur essentiel de la compétitivité des territoires. La gestion collective, à la limite, peut rester très légère pour assurer la prospérité des régions les plus avancées comme le montrent les exemples de Cambridge ou de Boston ; de même les entreprises à fort contenu de matière grise sont d'autant plus efficaces qu'elles sont dirigées avec doigté, d'une manière faiblement hiérarchique.

La complexité institutionnelle des centres publics de décision est importante et très variable dans tous les pays et régions. Les décisions collectives sont le fruit d'arrangements institutionnels entre ces multiples partenaires, au milieu desquels les collectivités publiques, et notamment les autorités régionales, exercent souvent une influence dominante ; mais, même dans ce cas, elles ne disposent que de leviers partiels et le plus souvent incitatifs, et sans avoir de monopole de l'action collective. Celle des acteurs privés peut d'avérer puissante et efficace, si elle parvient à converger autour d'objectifs d'utilité générale, par des visions partagées. L'autorité publique est donc amenée à devenir de plus en plus une autorité coordinatrice de l'expression d'une volonté et d'une action collectives dont elle n'a pas le monopole. L'« épaisseur institutionnelle » (Amin, 1999) est le concept qui mesure la variété des acteurs et des institutions et l'importance de leurs interactions ; cette épaisseur institutionnelle est élevée dans les régions les plus avancées.

L'identité économique des territoires doit s'accompagner d'une capacité collective de décision. L'efficacité collective dépend de la forme des institutions régionales et beaucoup de la manière dont les dirigeants parviennent à définir des visions d'avenir partagées et à prendre les décisions les plus pertinentes pour le développement économique ; une certaine forme de « génie collectif » sera, demain, le facteur majeur de la productivité des pays et régions avancés et a toujours été la meilleure, et peut-être seule, réponse aux risques de délocalisation.

Les systèmes régionaux d'innovation peuvent ainsi être schématiquement regroupés en deux grandes catégories : ceux où le rôle des institutions est central dans l'explication du développement, et les systèmes où le facteur « entrepreneurial » est dominant. Dans ce dernier cas, c'est la capacité collective à apprendre et à se renouveler qui est le moteur principal du développement ; les régions dans lesquelles le capital social est suffisamment développé pour que cette capacité soit endogène sont toutefois relativement rares en Europe –on peut citer certaines régions du Royaume-Uni ou du Danemark, et, dans le passé, de l'Italie du Nord. Dans la plupart des autres régions, la régulation publique est primordiale. Le dilemme du régulateur public est alors de trouver le bon équilibre entre le soutien aux secteurs performants et dominants, et le positionnement de la région sur des champs technologiques nouveaux (Heidenreich 2003).

Les régions sont un peu, de ce point de vue, comme des grands conglomérats industriels très diversifiés qui doivent rechercher des synergies efficaces entre leurs différentes composantes,

et de déterminer celles à qui doit être donnée la priorité dans la répartition des ressources. Mais, si les stratégies régionales gagnent à bien utiliser les méthodes des grands groupes industriels, il faut mesurer les limites de la transposition des modes de pensée utilisés par les grandes entreprises. Le grand groupe peut acquérir, du jour au lendemain, de nouvelles activités, de même qu'une région peut voir arriver une grande implantation industrielle structurante ; il peut décider de se lancer rapidement sur des nouveaux produits, mais une région n'a qu'une faculté beaucoup plus limitée pour peser sur le développement d'un nouveau secteur d'activité. Un grand groupe industriel peut voir son identité remise en question en peu de temps, et cela l'amène naturellement à une forte sensibilité aux signaux faibles, alors que ce n'est pas le cas pour une région. Le grand groupe industriel peut, de même, « couper » des branches d'activités si elles risquent de mettre en cause sa performance, ce que la région ne peut pas faire, autrement que d'une manière passive : au contraire même, elle est souvent obligée de soutenir des activités en régression, d'une manière coûteuse pour les finances locales et pour l'image extérieure du territoire. L'inertie économique d'une région est beaucoup plus importante que celle d'un groupe industriel ; c'est ce qui fait que les stratégies régionales ne s'inscrivent que dans la durée et doivent donc être construites au mieux de ce que rendent possibles, dans le long terme, les structures économiques et sociales de la région.

- **Les régions, des acteurs variés en Europe**

De nombreuses typologies empiriques ont été réalisées au cours de ces dernières années pour permettre de situer les régions européennes dans l'économie moderne. Ces études portent malheureusement sur les seules régions de l'Europe d'avant l'élargissement de mai 2004. Les différents classements réalisés sur les régions européennes offrent des approches complémentaires et convergentes dans leurs grandes conclusions.

L'analyse de P. Cooke et C. de Laurentis (2002) a retenu comme principal critère le pourcentage de l'emploi dans les activités de « haute technologie », aussi bien industrielles que de services. Elle a permis d'établir un indice qui permet de classer les régions par niveau décroissant : la région de Stockholm, avec un niveau de 169,5 est considérée comme la plus avancée en Europe, les régions les moins avancées ayant un score de 10 à 20.

L'approche de Ho (2004) se veut plus compréhensive, dans sa description du fonctionnement des systèmes régions d'innovation. L'analyse porte sur un très grand nombre de critères représentatifs de l'activité économique et du niveau d'éducation et de recherche ; elle se veut dynamique et débouche sur une typologie des régions en 4 « clubs » :

- le « club 1 » des régions high-tech et de forte innovation ;
- le « club 2 » des régions de faible spécialisation et de performance économique faible ;
- le « club 3 » des régions d'industrie traditionnelle, et de forte dynamique de l'activité ;
- le « club 4 », formé des régions dont la spécialisation repose sur des facteurs naturels ou géographiques et de faible croissance économique.

Enfin, le « European innovation scoreboard » de la Commission européenne (2003) se focalise sur le niveau de R/D et d'éducation et comprend une description régionale avec aussi bien un classement des régions au regard d'indices de performance dans l'économie de la connaissance, que la réalisation d'une typologie, en 6 groupes de régions :

- le « cluster » 6 est le groupe des régions les moins performantes dans l'E-15;
- le « cluster » 5 des régions qui ont un PIB par habitant proche de la moyenne européenne, mais un niveau de recherche et développement et d'éducation plus faible que la moyenne ;

- le « cluster » 4 est formé des régions au PIB par habitant et un niveau d'éducation plus élevé que la moyenne européenne mais un niveau de R/D plus faible ;
- le « cluster » 3 comprend les régions qui ont un PIB par habitant et un niveau d'éducation et de recherche et développement plus élevé que la moyenne européenne et un fort pourcentage de leur activité dans les industries de moyenne et haute technologie ;
- le « cluster » HT2 des 3 régions européennes qui se distinguent nettement par le niveau de leurs brevets industriels ; il s'agit des régions de Munich, de Stuttgart et de Eindhoven
- le « cluster » HT1, celui des trois grandes régions nordiques de Stockholm, Helsinki et Copenhague-Malmö dont l'emploi dans le secteur des services et du tertiaire est, en valeur relative, nettement au dessus des autres régions HT2.

On peut ainsi situer les différentes régions de référence (Prager, 2005) :

Régions étudiées	Indice Scoreboard	Indice Cardiff	« club » Eindhoven	« cluster » Commission
<i>Amsterdam</i>	45	134	1	4
<i>Barcelone</i>	54	96	1	5
<i>Bavière</i>	95	133	1	HT2
<i>Berlin</i>	74	134	1	3
<i>Budapest</i>	-	-	-	-
<i>Cambridge</i>	68	126	1	3
<i>Copenhague-Malmö</i>	75	137	1	HT1
<i>Cracovie</i>	-	-	-	-
<i>Ecosse</i>	50	137	3	4
<i>Eindhoven</i>	80	116	3	HT2
<i>Flandres</i>	41	130	3	5
<i>Göteborg</i>	75	155	1	HT1
<i>Grenoble</i>	50	121	1	3
<i>Haute-Autriche</i>	40	99	3	5
<i>Helsinki</i>	95	148	3	HT1
<i>Irlande</i>	48	116	1	5
<i>Lisbonne</i>	21	83	2	6
<i>Ljubljana</i>	-	-	-	-
<i>Lombardie</i>	34	108	3	5
<i>Madrid</i>	45	116	1	5
<i>Midi-Pyrénées</i>	49	117	1	3
<i>Oulu</i>	62	128	1	3
<i>Pays Basque</i>	58	104	3	4
<i>Stuttgart</i>	79	141	3	HT2
<i>Turin</i>	37	150	3	5

Les régions étudiées peuvent donc être regroupées de la manière suivante :

	« Club 1 »	« Club 2 »	« Club 3 »
HT1	Copenhague-Malmö, Göteborg		Helsinki,
HT2	Bavière (Munich)		Eindhoven, Stuttgart,
« Cluster » 3	Berlin, Grenoble, Midi-Pyrénées, Cambridge		
« Cluster » 4	Amsterdam, Oulu,		Ecosse, Pays Basque,
« Cluster » 5	Barcelone, Irlande Madrid,		Flandres, Turin, Haute Autriche, Lombardie,
« Cluster » 6		Lisbonne	

Une analyse factorielle complémentaire a été faite pour confirmer ces différentes typologies pour les régions de référence. Elle a porté sur les 8 variables suivantes : PIB (corrige PPA par habitant), la part de la recherche privée dans le PIB, la part de la recherche publique dans le PIB, la part de la population hautement qualifiée dans la population, la part de la population de faible niveau de formation initiale, la part de la population employée dans le secteur manufacturier de haute technologie, le nombre de brevets par habitants, et le taux de chômage. L'analyse a permis d'identifier 5 groupes de régions :

- un premier groupe G1 de très haute technologie et de hautes performances, composé des régions à fort PIB par habitant, de nombreux brevets et une importante part de recherche privée : Munich, Eindhoven, Stuttgart, Helsinki, Göteborg, Cambridge et Copenhague-Malmö.

- un second groupe G2 des régions avancées du point de vue de l'innovation, qui se compose de régions qui ont un niveau important de recherche publique, une population qualifiée et un chômage important : Berlin, Midi-Pyrénées, l'Ecosse, Oulu, Amsterdam et Grenoble.

- le groupe G3a des régions performantes avec un PIB par habitant et un niveau d'éducation au dessus de la moyenne européenne, et un taux d'emploi élevé dans le secteur manufacturier de haute technologie. Il s'agit de Turin, la Lombardie, la Haute-Autriche, l'Irlande et les Flandres.

- le groupe G3b des régions performantes avec un PIB par habitant et un niveau d'éducation au dessus de la moyenne européenne, dans lequel on peut ranger Barcelone, Madrid, le Pays Basque,

- le groupe G4 des régions en convergence qui comprend Lisbonne, mais également, dans les pays nouveaux entrants, les régions de Budapest, Ljubljana, et celle de Cracovie

Le management stratégique des régions doit donc, à l'évidence, être adapté à la nature de celles-ci ; c'est l'objet de l'élaboration doctrinale de la deuxième partie.

2. Une doctrine opérationnelle pour renforcer les systèmes locaux d'innovation

• Développer les pôles d'activités

L'unité méso économique de base de la politique régionale est, suivant les approches et terminologies, le secteur fin, la grappe d'entreprises, le cluster ou le réseau d'entreprises. Ces termes recouvrent des définitions différentes mais sont les traductions semblables des mêmes concepts. Ces « pôles d'activité » territoriaux, pour adopter un vocabulaire générique, sont constitués de groupes d'entreprises et d'unités de recherche appartenant à la même filière industrielle ou technologique et dont le degré de concentration géographique ou sectoriel peut être assez variable suivant les cas ; les pôles d'activité sont le lieu privilégié de formation et d'expression des externalités locales.

L'analyse récente en termes de systèmes locaux d'innovation est venue enrichir l'approche originelle des « clusters » ; elle met l'accent sur le rôle central exercé par les organisations de production et de diffusion des connaissances, comme les centres technologiques ou de recherche, universités, centres de transferts de compétences, ainsi que par les institutions publiques.

Le renforcement des liens entre les entreprises, les centres de production ou de transfert de connaissances, les sources de financement du capital risque, et des institutions locales de coordination, et l'augmentation des moyens accordés aux équipes les plus performantes apparaissent comme les facteurs majeurs de développement des pôles d'activité ; c'est l'armature de la « triple helix », responsabilité première des autorités publiques. La question est ainsi celle du « bon paquet » de mesures, celle de la nature et du niveau des moyens à engager, ain-

si que celle de la forme des institutions de coordination à mettre en œuvre ou à renforcer entre les principales institutions publiques ou privées. Les observateurs s'accordent à considérer que les pouvoirs publics sont d'abord des catalyseurs du bon fonctionnement des pôles d'activité et des systèmes locaux d'innovation, car la compétitivité de ceux-ci dépend principalement du dynamisme des entreprises et des centres de recherche qui les composent.

- **Les stratégies industrielles « robustes »**

La définition d'une stratégie industrielle régionale est celle de la définition d'un programme pluriannuel de répartition des moyens entre les différentes actions et investissements porteurs d'économies d'agglomération, qui peuvent être seulement sectoriels ou au contraire être transversaux, en concernant l'ensemble des secteurs d'activité. La stratégie de portefeuille d'externalités locales consiste en une répartition des moyens entre, d'une part, des actions générales et, d'autre part, les différents secteurs considérés comme porteurs ; à l'intérieur de chaque catégorie d'action, elle précise la répartition des moyens alloués au secteur entre les différents actions publiques possibles, infrastructures de formation initiale et continue, instruments d'observation des évolutions techniques et économiques dans les secteurs concernés par le pôle d'activité, services communs spécialisés, instruments financiers de l'innovation, institutions de renforcement des liens université-recherche-industrie.

La définition de la stratégie industrielle peut s'inspirer de la théorie de choix financiers de Markowitz (1952), qui revêt un caractère général dans la théorie de la décision, avec trois différences majeures.

La première et importante différence tient au fait que les externalités, sectorielles comme générales, ont un rendement croissant et un caractère cumulatif dans le temps. Ceci entraîne que le principe bien connu de diversification des actifs financiers s'applique à un degré très atténué et que les stratégies industrielles doivent être en général les plus sélectives possibles.

Le deuxième élément est que les actifs industriels se construisent dans la durée, au contraire des ressources financières qui bénéficient d'une convertibilité permanente entre les différents actifs possibles, avec des coûts de transaction très faibles. Les externalités industrielles sont des actifs collectifs et immatériels avec des délais et coûts de transactions élevés, et il faut tenir compte des effets cumulatifs des choix successifs du décideur ; le rendement des actifs dépend beaucoup de l'implication des « stakeholders » du développement régional. L'efficacité des investissements sectoriels dépend de la participation de ces acteurs à la décision de choix de portefeuille (dans les choix de portefeuilles financiers les titres en cause restent passifs). Ces éléments obligent donc à une certaine continuité, sur longue période, des stratégies d'innovation.

La troisième différence tient à la nature des stratégies : dans le cas des stratégies de portefeuilles financiers, il y a un référentiel simple d'appréciation des incertitudes et de la valorisation des résultats, alors que dans le cas des stratégies d'innovation, les critères sont plus complexes, et doivent viser une certaine « robustesse » de la stratégie. La stratégie « robuste » est celle qui s'avère acceptable pour de nombreux acteurs dont les appréciations sont diverses et variables, aussi bien sur les états futurs de l'économie que sur les effets des politiques, comme sur la manière de les évaluer (Ben Haim 2001, van Asselt 2000). La stratégie « robuste » doit aussi bien tenir compte du fait que les préférences collectives peuvent changer au cours du temps (en particulier en cas de changement de majorité politique) alors que la continuité dans la mise en œuvre de la politique est un facteur essentiel de la réussite de la stratégie, compte tenu des effets cumulatifs dans le temps des politiques d'innovation. Dans la pratique, la stratégie « robuste » est une stratégie intermédiaire entre:

- les stratégies de consensus, qui consistent en général à répartir les actions d'une manière égale entre les possibilités, en fonction des « poids » sociaux des différentes bénéficiaires des actions publiques, mais qui débouchent souvent sur de l'inaction quand les incertitudes sont trop fortes,

- et des stratégies fortement sélectives, comme le sont en général les stratégies industrielles, qui seraient l'application simple de modèles mathématiques de sélection tenant compte des éléments de forte sélectivité vus plus hauts¹.

Dans le premier cas, on aura tendance à diluer les interventions sur un grand nombre de secteurs, non pas pour diviser les risques, mais pour ne pas créer de phénomènes d'exclusion politique ; dans le deuxième, au contraire, on se concentrera sur un nombre très limité de secteurs et d'actions publiques ; dans le cas de stratégies « robustes », on optera pour un nombre intermédiaire de priorités.

- **L'équilibre entre les actions sectorielles et les mesures transversales**

Le décideur public doit déterminer, dans l'allocation des ressources publiques, les parts respectives affectées à certains secteurs prioritaires et la part affectée à des actions concernant l'ensemble de la base de connaissance de la région. La sélectivité sectorielle est due principalement à la forte tendance à la concentration géographique de nombre de secteurs d'activité, notamment ceux qui sont fortement conditionnés par le progrès technologique, et au rendement croissant des externalités locales pour la compétitivité des entreprises du secteur.

Les externalités de caractère transversal sont élevées, probablement plus fortes que les externalités sectorielles dans les régions les plus avancées, celles qui fondent leur compétitivité sur les effets d'agglomération et une large plate forme de connaissances, et pour les agglomérations métropolitaines les plus importantes par leur taille. Mais, dans la mesure où même ces régions très avancées et de grande taille sont également en partie des régions de fortes performances pour certains secteurs, on peut considérer que même les très grandes agglomérations ne peuvent pas s'abstraire d'un minimum de politique sectorielle, sauf à accepter de ne pas investir suffisamment dans leurs domaines d'excellence effectifs ou potentiels. C'est ainsi que les grands États américains ont déjà mis en œuvre des politiques sectorielles énergiques, pour ce qui concerne la Californie ou l'État de New York, ou commencent à le faire, comme c'est le cas de la région de Boston.

Les interventions modernes ont tiré les leçons des expériences passées des interventions sectorielles : les soutiens financiers sont maintenant extrêmement limités et contrôlés par le Commission européenne. Les actions sectorielles portent désormais d'abord sur le renforcement des systèmes locaux d'innovation, avec des moyens financiers souvent modestes ; elles concernent des domaines nécessaires à la compétitivité des entreprises, où les mécanismes de marché sont défaillants, comme l'aide à la coopération interentreprises, comme les groupements de recherche, la production de systèmes de veille collective, ou l'aide à la recherche. La quasi-totalité des régions avancées en Europe ont ainsi mis en œuvre une politique industrielle très construite sur le plan sectoriel, même dans des pays considérés comme « libéraux ».

Les paramètres de choix du portefeuille d'externalités collectives sont différents en fonction du degré de développement de la région :

- pour un « hub de connaissance », de type G2 ou a fortiori de type G1 c'est la rentabilité des investissements de caractère transversal qui est à la fois plus forte et moins risquée ;

¹ Ces deux stratégies opposées sont souvent caricaturées par les tenants des visions adverses, en stratégies qualifiées de « politiques » pour les premières, avec une acception considérée comme péjorative de ce terme, et de « technocratiques » pour les secondes avec également une connotation négative de cet adjectif.

- si la région est de type G3a ou G3b, la rentabilité des investissements en externalités sectorielles est nettement plus importante, mais plus risquée, que celle des investissements en externalités générales, qui croissent avec la taille de la région et donc avec sa « diversification » ;

- si la région est de type G4, les choix publics doivent, à budget égal, consacrer une place non négligeable aux investissements tendant à développer les externalités, car le rendement marginal de ces actions est supérieur à celui des subventions aux investissements de base en capital productif, et infrastructures de transport ; un minimum de structuration sectorielle de cet effort est nécessaire.

Les stratégies « robustes » comportent donc à la fois des actions sectorielles et des actions transversales portant sur le développement de compétences scientifiques ou technologiques communes à différents secteurs d'activité, puisque celles-ci comportent un facteur de risque plus faible ; l'importance à accorder aux actions sectorielles doit être d'autant plus marquée que les agglomérations sont plus petites et que les régions sont moins avancées.

- **Une gouvernance adaptée à l'épaisseur institutionnelle et au capital social**

La gouvernance est la manière dont l'ensemble des partenaires publics et privés locaux définit et met en œuvre les stratégies territoriales, et dont ils gèrent conjointement la compétitivité du territoire. La qualité de la gouvernance est un facteur important de la croissance à long terme des régions car elle facilite la définition et la prise en considération des enjeux stratégiques (Hamilton, Miller and Paytas, 2002), et la mise en œuvre des politiques publiques. Il s'agit en l'espèce de d'assurer la meilleure coordination des macro- ou méso- décisions prises par les différentes autorités publiques chargées de l'intérêt collectif avec les méso- ou micro- décisions des unités économiques de base qui poursuivent des objectifs autonomes. Le concept de gouvernance implique un jeu à somme positive, une « co-opétition », mélange de coopération et de compétition entre les institutions et les acteurs économiques.

Les éléments et les formes de la gouvernance locale diffèrent dans les faits d'une région à l'autre. Ils dépendent de l'histoire, des structures économiques, de la diversité des compétences et de la reconnaissance des autorités élues.

Les modalités de la gouvernance doivent être adaptées au niveau du capital social et à l'épaisseur institutionnelle de la région (Svensson and Östhol, 2002).

La gouvernance doit être d'autant plus structurée que le capital social est faible ; mais, même dans le cas des très grandes agglomérations dans lesquelles il y a une plate forme de connaissances de haut niveau avec un potentiel d'innovation important, une concurrence trop forte entre de nombreux leaders et/ou organisations peut s'avérer préjudiciable. La gouvernance peut également s'avérer insuffisante dans le cas d'un très grand nombre d'institutions publiques et privées et quand on ne constate pas de convergence stratégique entre les principaux acteurs publics et privés.

- **Le marketing stratégique et les nouveaux leviers d'influence**

Le marketing stratégique aide à définir les caractéristiques économiques les plus avantageuses et les symboliques les mieux à même de renforcer l'efficacité des politiques publiques de développement régional. Il permet de créer une image externe et interne de la région, et cette image peut exercer une influence non négligeable sur la manière dont la région est perçue et donc sur les comportements des acteurs économiques. En contrepartie, il amène les dirigeants de la région à s'interroger sur les avantages et inconvénients tels qu'ils sont perçus par les « clients » et les pousse à adapter leurs stratégies en conséquence.

Le marketing stratégique permet ainsi de :

- contribuer à l'augmentation du capital social en aidant à mobiliser et faire converger les forces locales autour du projet de développement régional ;
- renforcer l'attractivité de la région pour les hommes et les capitaux dans la concurrence internationale ;
- enfin, exercer une sorte de « feed back » sur les stratégies de développement local, en aidant à mieux préciser les forces et faiblesses de la région, vues de l'extérieur comme de l'intérieur.

Le marketing stratégique est étroitement lié aux choix de stratégie industrielle et a un certain effet auto réalisateur. En effet, un marketing efficace pour attirer les hommes et les capitaux renforce le potentiel économique de la région et ses externalités, donc sa compétitivité et son pouvoir d'attraction ultérieur, dans une sorte de cercle vertueux de la croissance. De même un marketing efficace et tourné vers le développement endogène, tend à renforcer la culture du progrès et de l'innovation dans les entreprises existantes et les liens entre celles-ci et les centres de production et de transfert de connaissances. La cohérence de ce marketing stratégique est un facteur essentiel pour son efficacité : le marketing associé à une politique structurée de « clusters », dans le cadre d'une stratégie de développement endogène, doit viser principalement une clientèle interne, et n'est pas contraint à la même lisibilité extérieure que celui d'une politique principalement tournée vers l'attraction des investissements internationaux ; celle-ci aura besoin d'un certain ciblage technologique ou sectoriel, centré sur les avantages de la région.

3. Les pratiques de référence en Europe

L'étude comparative sur les pratiques d'intelligence stratégique des régions européennes montre bien la grande diversité de situations des régions dans leur manière de gérer leur développement industriel, même à l'intérieur de l'échantillon limité des régions retenues ici, composé de régions considérées comme avancées du point de vue des pratiques du management public.

On a vu que les régions se situent dans cinq grandes catégories, du point de vue de la nature de leur développement économique et surtout des principaux avantages compétitifs sur lesquels s'est basé leur développement économique des dernières décades :

- le groupe G1 de très haute technologie et de hautes performances, avec Cambridge, Copenhague-Malmö, Göteborg, Bavière (Munich), Eindhoven, Stuttgart, et Helsinki,
- le groupe G2 des régions avancées du point de vue de l'innovation, avec Amsterdam, Berlin, l'Ecosse, Grenoble, Midi-Pyrénées, Oulu,
- le groupe G3a des régions industrielles de haute technologie avec l'Irlande, Flandres, Turin, la Haute Autriche, et la Lombardie,
- le groupe G3b dans lequel on peut ranger Barcelone, Madrid et le Pays Basque,
- le groupe G4 des régions en convergence qui comprend Lisbonne, mais également, dans les pays nouveaux entrants, les régions de Budapest, Ljubljana, et celle de Cracovie

La deuxième composante selon laquelle on peut situer les régions, par rapport à l'objet principal de ce rapport qui est le management stratégique des régions, est le degré d'interventionnisme industriel des autorités régionales : on peut les regrouper en quatre catégories, de ce point de vue :

- les régions qui ont une politique industrielle forte et organisée (catégorie I+),

- les régions qui manifestent un certain interventionnisme, avec des moyens et des méthodes moins structurées (catégorie I-),
- celles qui, par principe ou en raison d'un capital social très développé, ont décidé de laisser jouer au maximum les initiatives des agents économiques, mais en veillant en permanence à la pertinence et à l'efficacité de leur politique (catégorie L+, L pour Libéralisme, + pour construit),
- et les régions de relatif « laisser faire » en comparaison des précédentes ; on y observe cependant aujourd'hui une volonté relativement forte aujourd'hui de mieux organiser leur politique industrielle (catégorie L-).

La troisième caractéristique de cette classification est celle du « degré de management stratégique » ; il s'agit en l'espèce d'une appréciation de synthèse, étayée largement par la réalité des instruments d'intelligence stratégique mis en oeuvre, et surtout par la manière dont ils sont utilisés par les autorités publiques des régions considérées. Les régions où l'on constate une forte culture stratégique dans le processus de décision publique sont les suivantes : très particulièrement l'Ecosse, l'Irlande et le Pays Basque, et, à un degré différent Amsterdam, Copenhague-Malmö, la région de Eindhoven, les Flandres, la Haute-Autriche, et les régions de Stuttgart et enfin celles de Helsinki ou Oulu. Ces régions sont très différentes dans les modalités de leur gouvernance qui peut être dans certains cas très simple comme dans les trois premiers cas cités, ou complexe dans le cas de Amsterdam, voire avec des institutions très élaborées dans le cas de Copenhague-Malmö.

Les régions « stratégiques » peuvent se ranger ainsi en quatre catégories :

- cas 1 : Copenhague-Malmö, Eindhoven, Stuttgart et Helsinki, archétypes des grandes métropoles internationales ou de « plates formes de connaissance », les trois premières avec une forte culture stratégique et un niveau plus modéré de l'intervention publique correspondant à la culture du pays, et la dernière avec un haut degré d'implication publique,
- cas 2 : surtout l'Ecosse, cette dernière étant l'archétype d'une forte intervention publique et où les politiques industrielles sont construites sur des approches stratégiques,
- cas 3a : la Haute-Autriche et les Flandres sont des régions où la politique d'innovation est basée sur une approche stratégique élaborée, avec une grande volonté de peser sur le développement régional, mais avec un niveau volontairement modéré d'intervention publique pour les Flandres,
- cas 3b : le Pays Basque, également le modèle d'une forte intervention publique et où les politiques industrielles sont très élaborées,
- cas 4 : ce sont des régions très atypiques comme l'Irlande, qui a su jouer, au cours des deux dernières décennies, au mieux de ses avantages de coûts salariaux, de fiscalité et culturels. Cette période est maintenant révolue pour elle, mais elle aborde une nouvelle phase de son développement avec de formidables atouts de gouvernance économique et un niveau élevé de sa base éducative. De même, la région de Oulu est un cas exceptionnel de construction d'un pôle technologique, mais qui le niveau des moyens publics mis en oeuvre pour développer une région de petite taille en fait un cas difficile à transposer.

Régions étudiées	Groupe	Nature de l'intervention publique	Niveau stratégique
<i>Amsterdam</i>	G2	L+	S+
<i>Barcelone</i>	G3b	I-	
<i>Bavière</i>	G1	I+	
<i>Berlin</i>	G2	L-	
<i>Budapest</i>	G4	L+	
<i>Cambridge</i>	G1	L+	
<i>Copenhague-Malmö</i>	G1	L+	S+
<i>Cracovie</i>	G4	I-	
<i>Ecosse</i>	G2	I+	S+
<i>Eindhoven</i>	G1	L+	S+
<i>Flandres</i>	G3a	L+	S+
<i>Göteborg</i>	G1	I-	
<i>Grenoble</i>	G2	I-	
<i>Haute-Autriche</i>	G3a	I+	S+
<i>Helsinki</i>	G1	I+	S+
<i>Irlande</i>	G3a	L+	S+
<i>Lisbonne</i>	G4	L-	
<i>Ljubljana</i>	G4	I-	
<i>Lombardie</i>	G3a	I-	
<i>Madrid</i>	G3b	L-	
<i>Midi-Pyrénées</i>	G2	I+	
<i>Oulu</i>	G2	I+	S+
<i>Pays Basque</i>	G3b	I+	S+
<i>Stuttgart</i>	G1	L+	S+
<i>Turin</i>	G3a	I+	

- **L'utilisation des études et instruments stratégiques**

La quasi-totalité des régions étudiées utilisent les instruments d'analyse stratégique, d'une manière approfondie en général, en préalable à la planification et dans le cadre de la mise en œuvre des politiques d'innovation. La sophistication des études stratégiques, si elle peut s'avérer utile, ne garantit pas leur pertinence, ni la cohérence entre les études réalisées et la qualité des choix stratégiques et des mesures mises en œuvre. L'intelligence stratégique est une question culturelle autant que technique, et passe beaucoup par l'engagement personnel des dirigeants aux plus hauts niveaux des régions.

Cette implication est plus forte quand les contacts sont permanents d'une part entre les responsables publics et les dirigeants des entreprises de la région, et d'autre part entre les responsables publics et les cadres chargés de la réalisation et du suivi des études stratégiques. C'est une question de gouvernance économique que l'on verra plus loin, et aussi d'organisation administrative. Il est indéniable que les lourdeurs rencontrées dans des administrations importantes et anciennes sont une entrave majeure à la bonne utilisation des études stratégiques effectuées, même quand celles-ci sont de grande facture ; la prise en compte des conclusions des études stratégiques dépend beaucoup de la sensibilisation personnelle des dirigeants et de leur conviction sur des sujets complexes face à des options toujours empreintes d'incertitude. Si, comme cela est constaté dans de nombreuses régions visitées, deux ou trois niveaux hiérarchiques ou politiques font écran, dans les faits, entre les agents chargés de la réalisation des études stratégiques, qui maîtrisent en profondeur l'ensemble des données économiques, et les décideurs aux plus hauts niveaux, ceux qui ont le véritable pouvoir de prendre un risque au nom de la collectivité publique et d'en assumer les conséquences, il est fatal que les enjeux et les solutions s'édulcorent progressivement le long de la chaîne hiérarchique et qu'ainsi les politiques auront tendance à être diluées en fonction d'une multiplicité d'influences, au

contraire des impératifs de l'action stratégique qui est d'abord la capacité à prendre des décisions structurantes, le plus souvent à partir de « signaux faibles ».

- **La connaissance des systèmes locaux d'innovation**

La connaissance des systèmes locaux d'innovation est probablement le maillon faible des politiques d'innovation d'aujourd'hui en Europe. Il y a un décalage important entre d'une part, la priorité accordée au niveau européen à la réalisation de la stratégie de Lisbonne, le niveau de connaissance qu'ont les pays nordiques du fonctionnement de leurs systèmes nationaux et locaux d'innovation, et, d'autre part, le caractère très superficiel des études sur lesquelles se basent même les régions les plus engagées dans les autres pays pour définir leurs politiques. Leurs études se réduisent le plus souvent à la description d'indicateurs statistiques généraux (emploi, valeur ajoutée, investissements, dépenses de recherche, nombre de chercheurs dans le secteur, brevets déposés, brevets utilisés...), malgré le niveau de qualité possible aujourd'hui dans ce domaine qui n'est pas suffisamment utilisé en pratique par les responsables publics. Les pays nordiques ont mis au point des méthodes d'analyse des systèmes locaux d'innovation qui leur permettent de décrire avec précision les relations existantes entre les entreprises, les centres de recherche et les laboratoires universitaires, et les effets des actions publiques envisagées.

- **Le marketing des régions**

Le marketing stratégique est encore balbutiant dans la quasi-totalité des régions étudiées. Les voyages de promotion à l'étranger, les opérations classiques de communication tiennent le plus souvent lieu de marketing. Les arguments de « vente » des régions sont assez semblables et apparaissent de l'extérieur comme une sorte de bruit de fond de thématiques ultra rabâchées. La croissance souvent rapide de certaines régions, les succès dus à la convergence économique des dernières années, ont fait croire que le marketing était adapté et ont occulté la faiblesse de leurs approches. En raison de l'absence d'études d'impact, les régions réalisent en général leur promotion sans visibilité et n'ont pas conscience de l'effet de saturation de certains messages à l'extérieur et du fait, qu'au même moment, un grand nombre de régions européennes utilisent les mêmes slogans, avec la même inefficacité. Cependant, un nombre encore très limité d'entre elles sont en train d'utiliser les techniques les plus sophistiquées d'influence pour se donner une véritable image internationale et peser réellement sur des publics ciblés, par le canal d'intermédiaires choisis.

On peut citer les régions de Amsterdam et de Copenhague comme tentatives de mise en œuvre des méthodes modernes de marketing, d'une manière intégrée aux priorités stratégiques de ces régions. Copenhague a confié son marketing aux grands consultants internationaux en matière de localisation industrielle, et, comme ceux-ci sont les prescripteurs auprès des grandes entreprises, cela permet de créer des « asymétries d'information » favorables à la métropole danoise.

- **La gouvernance économique des régions**

Le cadre des institutions chargées du développement économique des régions avancées en Europe est partout complexe, et la bonne adaptation des formes et du niveau de la coordination entre ces institutions, quand sont en jeu des questions de développement économique, est un élément majeur de l'efficacité de l'action publique. Les différentes régions peuvent être, à cet égard, décrites suivant trois traits dominants :

- le niveau du capital social et économique (en particulier la richesse du tissu social et le nombre et la variété des organismes qui ont un rôle dans le développement économique) : des régions comme celles de Cambridge, et, à un moindre degré, de Munich ou de Stuttgart, sont le lieu d'une multiplicité d'organismes de toutes natures, centres de transferts, conseils,

sociétés de venture capital, que l'on ne retrouve nulle part ailleurs en Europe, sauf dans les très grandes capitales comme Londres ou Paris ;

- la coordination institutionnelle, qui est à l'évidence forte et simple, en cas de leadership institutionnel d'un niveau administratif, comme on le trouve dans une région dotée d'autonomie ainsi que le Pays Basque ou l'Écosse, ou en cas de délégation des pouvoirs des différents niveaux institutionnels à une organisation commune, comme à Stuttgart ; elle peut être efficace d'une manière légèrement structurée comme à Eindhoven ou Helsinki ;
- le degré de coopération entre les autorités publiques et les acteurs privés (elle peut être formalisée d'une manière institutionnelle entre un nombre limité de leaders locaux, ou simplement informelle ou due au fait que l'ensemble des acteurs publics et privés partagent le même ensemble d'objectifs économiques) : cette coopération est exceptionnelle dans des régions comme Eindhoven, Helsinki, et, par comparaison a semblé plus faible, par exemple en Lombardie où les deux mondes, économiques et administratif cohabitent à distance, mais également, quoique dans un autre contexte, à Berlin ou Madrid, souvent par défaut d'organisation de l'influence des milieux économiques locaux,

A cet égard, les différentes régions de référence se situent de la manière suivante¹ :

Régions étudiées	Capital social et économique	Coopération public-privé	Coordination institutions	Rappel niveau stratégique
<i>Amsterdam</i>	++	++	++	S+
<i>Barcelone</i>	+	0	+ ²	
<i>Bavière</i>	+++	+	++	
<i>Berlin</i>	++	0	+++ ³	
<i>Budapest</i>	+	++	++	
<i>Cambridge</i>	+++	++	0	
<i>Copenhague-Malmö</i>	++	++	++	S+
<i>Cracovie</i>	0	+	+	
<i>Ecosse</i>	+	++	+++	S+
<i>Eindhoven</i>	+	+++	++	S+
<i>Flandres</i>	++	+	++	S+
<i>Göteborg</i>	+	++	+++	
<i>Grenoble</i>	++	++	++	
<i>Haute-Autriche</i>	+	++	+++	S+
<i>Helsinki</i>	++	+++	++	S+
<i>Irlande</i>	++	++	+++	S+
<i>Lisbonne</i>	+	+	++	
<i>Ljubljana</i>	++	+	++	
<i>Lombardie</i>	++	0	+	
<i>Madrid</i>	+	0	+	
<i>Midi-Pyrénées</i>	++	++	++	
<i>Oulu</i>	+	+++	++	S+
<i>Pays Basque</i>	+	+++	+++	S+
<i>Stuttgart</i>	++	++	+++	S+
<i>Turin</i>	+	+	+	

¹ Cette esquisse est destinée à fixer les idées. Elle vise à lancer un débat général sur des questions considérables pour l'efficacité des politiques publiques et non pas à classer les régions en bonnes et en mauvaises, et encore moins à évaluer les situations ; elle repose beaucoup, notamment en ce qui concerne les critères de coopération, sur une appréciation personnelle tirée des discussions avec les responsables rencontrés.

² La gouvernance de la Catalogne apparaît comme moins forte que celle du Pays Basque entre les quatre principaux niveaux que sont le niveau national, celui de la Généralité, de la province, et celui des autorités métropolitaines de Barcelone.

³ Le degré de coopération est simplifié car Berlin est un Land ; les données évolueront si le Land fusionne avec celui de Brandebourg, comme cela est avancé actuellement.

Certaines régions bénéficient d'une gouvernance simplifiée en raison de leurs structures institutionnelles et de la grande tradition de coopération entre les acteurs locaux : il s'agit, au premier chef, du Pays Basque, de l'Irlande, de l'Écosse, ou de certains Länder allemands. Ces exemples montrent bien combien une large décentralisation de la compétence économique est un facteur propice au dynamisme économique, dans la mesure où elle est effectuée dans des unités géographiques de taille suffisante et où elle peut s'appuyer sur un terrain social et économique favorable.

La gouvernance peut également s'avérer efficace sur des terrains institutionnels plus complexes, quand elle s'appuie sur une grande collaboration entre les différents niveaux institutionnels concernés par le développement économique de la région, comme dans les régions néerlandaises, à Amsterdam et Eindhoven, dans des styles et contextes très différents, ou quand elle est formalisée dans le cadre d'un organisme distinctif, comme par exemple, à Stuttgart ou à Helsinki.

Le « Helsinki club » a ainsi commencé à fonctionner au début des années 90, pour améliorer la coordination des principaux dirigeants (maires des villes de l'agglomération, dirigeants d'entreprises comme Nokia, directeurs des ministères et agences publiques...). Il opère aujourd'hui en parallèle de Culminatum, la société régionale de développement créée en 1995.

En effet, le dispositif le plus couramment adopté pour gérer tout ou partie des fonctions économiques est celui de l'agence régionale de développement. Elles sont en général l'objet d'un partenariat qui peut être plus ou moins large (certaines agences sont des démembrements de l'autorité publique régionale, d'autres fédèrent différents niveaux institutionnels comme à Stuttgart, elles peuvent être composées uniquement de partenaires publics variés ou comporter un partenariat très large, impliquant également les milieux économiques et universitaires). Leur champ de compétences est également très variable : certaines d'entre elles regroupent l'intégralité de la fonction d'exécution de la politique de développement économique, avec des moyens considérables et une délégation totale, comme par exemple Scottish Executive. Dans d'autres cas, il s'agit du financement et du soutien de la politique de l'innovation, comme pour l'IWT dans les Flandres ou de la simple coordination de la politique de l'innovation comme Bayern Innovativ ; elles peuvent être, comme dans la Haute Autriche, une agence de gestion opérationnelle des clusters ou, comme Culminatum à Helsinki, avoir une fonction d'animation globale de la « triple helix » avec des moyens relativement modestes ; dans de nombreux cas, elles n'ont qu'une fonction partielle de promotion des investissements étrangers comme à Turin ou en Midi-Pyrénées, ou d'animation d'un secteur économique dominant comme la « Medicon Valley Academy » de l'Öresund. Chaque région semble avoir mis en place une structure particulière, adaptée à des circonstances locales, mais le rôle des agences dans la gouvernance est variable.

- **L'équilibre entre politiques sectorielles et politiques transversales**

On peut constater que toutes les régions ont une politique sectorielle marquée, même si elles ne l'affichent pas comme telle. En général, les régions ont tendance à renforcer aujourd'hui leurs actions sectorielles, ou au moins le cadre sectoriel des politiques de l'innovation. Peu de régions ont tendance, comme la Lombardie, à vouloir mettre en oeuvre aujourd'hui une politique totalement transversale, sans viser explicitement à tirer le meilleur avantage des secteurs industriels existants les plus dynamiques ou les plus porteurs d'avenir.

La sélection des grappes d'entreprises sur lesquelles faire porter la priorité de l'action publique passe, dans les régions les plus avancées, par l'analyse approfondie du potentiel industriel et des interactions entre les entreprises et les lieux de production ou de transfert de connais-

sances. Ces études permettent de déterminer les plans d'actions adaptés aux caractéristiques et besoins de chacune des grappes. Leur nombre reste limité pour éviter la dispersion des efforts, mais suffisant car il convient de diversifier les risques inhérents aux choix de politique industrielle régionale : le nombre de secteurs prioritaires se situe entre 4 et 10 ou 12, suivant la taille de la région, la répartition de ses principaux secteurs d'activité et la volonté de sélectivité de ses autorités.

C'est au sein de ces pôles d'activités les plus porteurs que peuvent finalement être retenus les pôles prioritaires, c'est à dire ceux sur lesquels la puissance publique concentre ses moyens, soit en fonction de leur compétitivité potentielle, soit en fonction de leur importance actuelle et prévisible pour la région, soit en raison de l'impact économique des technologies utilisées. C'est la démarche retenue par exemple en Flandres et à Stuttgart.

Les politiques sectorielles s'accompagnent ainsi dans la plupart des régions avancées, d'une politique de gestion des technologies-clé : celle-ci a pour but de développer des projets coopératifs de recherche entre universités ou centres de recherche et entreprises dans le cadre de centres de compétences, physiques ou virtuels, et d'assurer la diffusion des technologies transversales par excellence que sont les TIC.

- **Les procédures de sélection de projets**

Les procédures de choix des pôles de compétitivité ou de centres de compétences technologiques reposent maintenant dans la plupart des cas sur des appels à projets. Dans la plupart des cas, les procédures prévoient l'avis de commissions d'experts de compositions diverses ; mais le degré de rigueur avec lequel on apprécie l'intérêt économique des projets est cependant assez variable.

Les procédures s'inspirent en général des méthodes utilisées dans les pays nordiques, par les agences Tekes en Finlande ou Vinnova en Suède. Celles-ci sont maintenant bien rodées et font l'objet d'évaluations régulières et d'améliorations permanentes.

Par comparaison avec ces pratiques rigoureuses, les approches des autres régions sont en général plus sommaires, et les choix sont en général effectués, même dans le cas de procédures formellement sélectives, sans analyse préalable des forces et faiblesses des secteurs industriels, de leurs relations mutuelles, de leurs avantages factoriels, des effets d'agglomérations susceptibles d'être développés (externalités de connaissance, effets d'échelle, coûts de transaction, infrastructures), sans benchmark avec les zones concurrentes ; assez souvent, les comités de sélection restent fortement « endogamiques », sans faire appel à des experts indépendants et extérieurs à la région, ce qui rend leurs décisions sensibles aux pressions de toutes natures.

- **La gestion des clusters**

La politique d'animation industrielle est désormais basée, dans la plupart des régions, sur la notion de cluster ou de grappe d'entreprises. Le concept de cluster est utilisé d'une manière très générale, mais avec des approches opérationnelles et des moyens très variables. Dans nombre de cas, il n'est dans les faits qu'un moyen de décrire l'économie ou d'inciter, avec souplesse, à la coopération des entreprises au sein des grappes d'activité sectorielles (exemples séminaux de la région de Boston, du Danemark ou de la Catalogne) ; dans d'autres, il permet de structurer la vision d'ensemble des autorités chargées du développement de la région (Cambridge, la Wallonie ou la Lombardie, avec dans ce cas, « l'exception des districts italiens ») ; enfin, il sert parfois de support à une politique structurée, par secteur industriel, pour partie ou la totalité de ceux-ci, de soutien et de services aux entreprises, avec la mise en place de systèmes organisés d'intelligence économique. La sélection et la gestion des clusters peut être faite d'une manière « top-down » et avec des gros moyens en Haute-Autriche par

exemple, dans l'automobile au Portugal, ou à Torino Wireless, avec des moyens plus légers à Stuttgart, dans la Bioregio de Munich, ou avec des moyens significatifs appliqués à une gestion « bottom-up » des projets associatifs en Flandres ou en Slovaquie.

La politique des clusters est typiquement un mode d'action publique susceptible d'être introduit dans la quasi totalité des régions, à condition de le faire dans sa forme moderne, celle du renforcement des systèmes sectoriels locaux d'innovation. Elle ne demande pas de moyens supplémentaires par rapport à ceux actuellement mis en œuvre, dans la plupart des régions, au titre du soutien apporté par les organismes publics et parapublics aux entreprises ; ces moyens peuvent avantageusement être réorganisés sur une base sectorielle en renforçant la coordination entre les différents organismes existants (Chambres de Commerce, Agence de développement, moyens directs des États, des villes et des régions...).

La gestion des clusters doit cependant donner lieu à une évaluation permanente et attentive pour éviter deux dérives majeures et naturelles :

- celle liée au financement institutionnel de structures parapubliques. L'efficacité de celles-ci peut s'altérer rapidement si leur mode de gestion ne se fait pas avec un monitoring extérieur actif, un minimum d'évaluation, ainsi qu'un management professionnalisé des équipes d'animation. La qualité des services est favorisée par un pilotage conjoint des clusters avec les entreprises elles-mêmes et un système de cofinancement ;
- le corporatisme inhérent à toute organisation sectorielle. Dans de nombreux cas, notamment ceux où les clusters contribuent à la définition des politiques sectorielles, ceux-ci peuvent avoir tendance à se consacrer une partie importante de leur action sur une fonction de lobbying local. La réponse couramment adoptée consiste, pour éviter ce biais de comportement, à centrer les activités des clusters et de leurs équipes d'animation sur des fonctions opérationnelles de conseil, de veille, et de gestion de réseau de compétences.

- **Les instruments de veille collective**

La compétitivité des entreprises passe par une information permanente et de qualité sur les opportunités, économiques et technologiques, qui leur sont offertes, ainsi que par une attention soutenue aux stratégies de leur principaux concurrents. La production de cette information est un bien public majeur dans l'économie de la connaissance, en raison de ses coûts fixes considérables et des économies d'échelle. Le marché n'est en général pas capable, aujourd'hui, d'assurer le développement spontané d'une offre compétitive car la plupart des PME ne considèrent pas l'information comme un service essentiel et a fortiori n'acceptent pas de payer pour elle. Les politiques publiques se doivent donc d'adopter des stratégies d'émergence progressive aussi bien de la demande que de l'offre, avec l'objectif de voir le marché assurer, à terme, la régulation du secteur.

Dans la totalité des pays, la collecte d'informations économiques et technologiques est principalement le fait des organismes publics, aussi bien sur le territoire national qu'à l'étranger. Les États disposent en général d'un réseau de postes commerciaux à l'étranger et quelquefois d'attachés scientifiques, souvent complétés par des moyens particuliers mis en place par certaines régions. De plus, les départements techniques des universités, les centres techniques et les grandes entreprises exercent une veille technologique dans leurs domaines d'activité. Si les grandes entreprises sont maintenant habituées à la veille et utilisent pleinement ces dispositifs, comme en attestent les nombreuses enquêtes effectuées sur ce sujet, il n'en est pas de même des PME. Les responsables des PME ont peu de temps à consacrer à l'information et il est donc nécessaire de leur offrir une information individualisée ; ceci suppose qu'en aval des systèmes de collecte d'information, des équipes spécialisées fassent un tri adapté aux besoins

de chaque entreprise et assurent la diffusion de l'information sous une forme facilement accessible.

La veille économique et technologique est assurée, dans la plupart des cas, par de multiples canaux, par des observatoires régionaux pour ce qui concerne les informations locales, par les organismes classiques de promotion du commerce international pour les informations sur les marchés, par les centres de transfert technologiques ou certaines agences spécifiques comme VTT en Finlande ou l'ADIT en France, et enfin par des associations professionnelles plus ou moins soutenues par les pouvoirs publics.

Un certain nombre de régions avancées ont tendance aujourd'hui à offrir des moyens importants de veille collective aux PME. Le constat est que, là où la culture des entreprises ne les amène pas naturellement à accepter de rémunérer les consultants externes pour les prestations d'information (comme au Danemark, les associations professionnelles de certaines régions allemandes, à Cambridge, principalement pour les sociétés « high-tech »), les systèmes éventuellement financés en partie sur ressources publiques sont nécessaires (Syntens aux Pays-Bas, Business Links au Royaume-Uni malgré l'importance des cabinets privés, la Flandre) ; ils disposent souvent de moyens importants dans un cadre sectoriel (Medicon Valley au Danemark, les clusters autrichiens, les clusters flamands, automobile au Portugal..).

Bibliographie

- Aghion, P. (1998), Inequality and Economic Growth, in Aghion P. and Williamson J. G. (eds.), *Growth, Inequality and Globalisation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Amin, A. and N. Thrift (1995) Globalization, institutional 'thickness' and the local economy, in P. Healey et al. (eds.), *Managing Cities: The New Urban Context*, Wiley
- Ben Haim Y. (2001) *Information gap decision theory*, Technion Academic Press.
- Brueckner, J. (2000), Welfare Reform and the Race to the Bottom: Theory and Evidence, *Southern Economic Journal*, 66
- Camagni, R. (2002), On the Concept of Territorial Competitiveness, *Urban Studies*, 39, 13
- Commission Européenne (2003) European innovation scoreboard : technical paper n°3 Regional innovation performances, november 28th, 2003
- Cooke P. Heidenreich M. Braczyk H.-J., eds (2004): *Regional Innovation Systems. The role of governance in a globalized world* Routledge, London.
- Cooke P. et de Laurentis C. (2002) *The index of knowledge economy in the European Union* Center for advanced studies Cardiff University
- Fagerberg, J. (1988), International Competitiveness, *The Economic Journal*, 98, 2
- Gertler M.S. (2001), Technology, culture and social learning: regional and national institutions of governance, in Gertler and Wolfe, (eds.), *Innovation and Social Learning*, Basingstoke: Macmillan
- Gilbert G. (2004) L'économie de la dépense publique locale, *Villes et économie* (sous la direction de J.C Prager, J.-F. Thisse, J.-Puig, A. Perrot et F. Maurel) Documentation Française
- Hamilton D. , D. Miller and J. Paytas (2004) Exploring the horizontal and vertical dimensions of the governing of metropolitan regions *Urban affairs review*, No. 2, November
- Heidenreich M., The dilemmas of regional innovation systems 2003, in Cooke (2004)
- Ho Mei H.C. (2004) Differences between european regional innovation systems in terms of technological and economic characteristics, Eindhoven center for innovation studies, Technische Universiteit Eindhoven
- Jayet, H. (2004) Mieux connaître pour mieux maîtriser, in *Villes et économie* (sous la direction de J.C Prager, J.-F. Thisse, F. Maurel A. Perrot et J.-Puig), La Documentation Française.
- Justman, M., Thisse, J., van Ypersele, T. (2003), Taking the Bite out of Fiscal Competition, *Journal of Urban Economics*, 52.
- Kaldor, N. (1981), The Role of Increasing Returns, Technical Progress and Cumulative Causation in Theory of International Trade and Economic Growth, *Economie Appliquée*, 34, 4,
- Krugman, P. (1998), *Pop Internationalism*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Krugman, P. (1994a), Competitiveness: a Dangerous Obsession, *Foreign Affairs*, 73, 2
- Krugman, P. (1994b), Proving My Point, *Foreign Affairs*, 73, 4
- Prager J.-C. (2005), *Le management stratégique des régions en Europe*, Agence pour la diffusion de l'information technologique, Paris
- Prager J.-C. et Villeroy de Galhau F. (2003), *18 leçons sur la politique économique*, Le Seuil, Paris
- Porter, M. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, New York.
- Svensson B. and A. Östhol (2002): *The Partnership Response - Regional Governance in the Nordic States*, Nordregio Report
- Tiebout, C.M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, 64
- van Asselt M. B. A. (2000), *Perspectives on Uncertainty and Risk*, Kluwer, Boston.
- Veltz P. (2000), *Mondialisation, villes et territoires*, PUF Paris.