



Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de  
communication

Commission Doctorale du Domaine des Sciences Politiques et  
Sociales

**L'intégration d'une innovation politico-administrative  
au prisme de l'action des acteurs : le cas des pôles de  
compétitivité en Wallonie de 2005-2014**

Justin LAWAREE

Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de Docteur en  
sciences politiques et sociales

2 juin 2017

**Jury de thèse**

Prof. Christian DE VISSCHER (Université catholique de Louvain)

Prof. Alain SCHOON (Université catholique de Louvain)

Prof. Luc BERNIER (Université d'Ottawa)

Prof. Alistair COLE (Science-Po Lyon)

Alain VAESSEN (Secrétariat général du Service public de  
Wallonie)

Prof. Nathalie SCHIFFINO (Université catholique de Louvain)

*« La connaissance  
progresses en intégrant en  
elle l'incertitude,  
non en l'exorcisant »  
(Edgar Morin, La méthode,  
1977)*

---

---

## **Remerciements**

Je tiens en premier lieu à adresser mes plus sincères remerciements à mes deux directeurs de thèse, le Professeur Alain Schoon et le Professeur Christian de Visscher, pour leur présence, leur écoute et leurs conseils éclairés durant ces six années de recherche. Merci à eux de m'avoir donné l'opportunité de réaliser ce travail qui m'a fait découvrir le nouveau monde et de m'avoir patiemment guidé à travers le long processus de la thèse. Pour leur disponibilité et le temps qu'ils m'ont accordés, je les en remercie.

Je remercie aussi les membres de mon Comité d'accompagnement d'avoir accepté de me suivre. J'adresse ainsi mes plus profonds remerciements au Professeur Luc Bernier, pour son implication et son accueil lors mon séjour de recherche à Montréal, ainsi qu'au Professeur Alistair Cole pour l'intérêt qu'il a manifesté pour mon travail et ses conseils pertinents durant ma confirmation.

J'adresse également mes remerciements à Alain Vaessen qui a accepté de faire partie du jury de thèse et a pu dégager, dans un agenda fortement chargé, le temps pour la lecture du manuscrit ainsi que pour sa participation aux séances de défense.

Je tiens à remercier la Professeure Nathalie Schiffino d'avoir accepté de présider le jury de thèse et d'avoir chapeauté l'organisation des deux épreuves de défense. Aussi, je lui exprime ma sincère reconnaissance pour son écoute, ses conseils et le plaisir que j'ai eu à travailler avec elle durant les six années de mon assistanat.

L'expérience de la thèse ne vaudrait rien si elle se vivait seul. Pour cela, je remercie Céline, Julien et Sébastien pour les nombreux moments d'échange et de discussion. Davantage que des collègues, ils sont devenus des amis qui me sont chers. J'en profite aussi pour saluer Antoine, Jérôme, Charles et Florian pour ces moments de décontraction et d'amitié qui me sont tout aussi précieux. Je tiens aussi à remercier Anaïs et Julie-Maude pour leur accueil et leurs explications passionnantes de la vie politique québécoise.

Je remercie Jean-Marie pour son long travail de relecture et sa patiente correction du manuscrit.

Mes remerciements vont également à ma famille. Sans son soutien inconditionnel, cette aventure aurait une autre saveur. Merci à mes parents pour leur compréhension et les coups de *boost*, à ma sœur de m'avoir montré que la passion est le principal moteur de la recherche, à mon frère de m'avoir prouvé que la volonté ouvre les portes ainsi qu'à mon porte-chance, Titus.

Enfin, je remercie le plus sincèrement Amélie qui, au cours de ces derniers mois, a supporté mes angoisses liées à la thèse. Par son écoute, sa disponibilité, son sourire et son amour, elle m'a donné l'énergie pour clore ce travail de recherche et la volonté de découvrir de nouveaux horizons.

<i>La listes des figures</i> .....	18
<i>La liste des graphiques</i> .....	20
<i>La liste des tableaux</i> .....	21
<i>Introduction</i> .....	23
<b>Partie I : Ouvrir la boîte noire, examen d'un système de gouvernance industrielle</b> .....	31
<b>Chapitre I : Le développement du système de gouvernance industrielle wallon au prisme des pratiques industrielles</b> .....	37
1. La Wallonie, deux siècles d'histoire industrielle....	40
1.1. <i>L'âge d'or de l'économie wallonne (fin du XVIIIème à 1913)</i> .....	40
1.2. <i>Les premiers signes d'essoufflement (1914-1944)</i> .	45
1.3. <i>De l'illusion du « miracle belge » à la désillusion du déclin industriel (1945-1963)</i> .....	50
1.4. <i>D'une économie en déclin à une économie en restructuration (1963-1986)</i> .....	54
1.5. <i>Une économie régionale en voie de reconversion (1987-2001)</i> .....	56
2. Une structure productive régionale tournée vers l'innovation et en quête d'une masse critique .....	57
2.1. <i>L'évolution de la Wallonie au regard des indicateurs macroéconomiques</i> .....	57
2.2. <i>L'évolution du tissu économique wallon au regard des indicateurs industriels</i> .....	61
2.3. <i>Une structure industrielle wallonne en diversification et en ouverture sur le monde</i> .....	65
3. Un système de gouvernance industrielle wallon mis sous tension .....	67

3.1. <i>L'élaboration d'un système de gouvernance façonné par l'organisation de la production économique issue de la Révolution industrielle.....</i>	67
3.2. <i>Le déclin industriel comme conséquence d'une non-adaptation de la structure productive régionale? .....</i>	69

<b>Chapitre II : La régionalisation des compétences économiques en Belgique et l'action européenne en matière de politique régionale comme vecteurs de transformation du fonctionnement du système de gouvernance industrielle wallon .....</b>	<b>74</b>
1. Description générale du processus décisionnel en Belgique et en Wallonie.....	75
1.1. <i>Le modèle de démocratie consociationnelle à la sauce belge.....</i>	75
1.2. <i>La place centrale des partis politiques dans le système politique belge .....</i>	77
2. De la régionalisation d'une politique économique territorialisée à la constitution d'un système wallon de gouvernance industrielle .....	83
2.1. <i>L'émergence d'une politique régionale.....</i>	84
2.2. <i>La régionalisation de la politique économique et industrielle wallonne des années septante à nos jours... ..</i>	89
3. La participation des institutions publiques régionales au système de gouvernance industrielle.....	96
4. L'Union Européenne comme acteur majeur du système régional de gouvernance industrielle .....	97
4.1. <i>La politique européenne de cohésion et de développement territorial.....</i>	98
4.2. <i>La réaffirmation d'une politique industrielle pour l'Union européenne (2014).....</i>	102

4.3. Les instances européennes comme « gendarme », « initiateur », et « diffuseur » des pratiques de développement régional .....	105
5. La distribution du pouvoir au sein du système de gouvernance industrielle wallon entre mécanismes décisionnels inchangés.....	106
6. ...et de profondes transformations.....	107
<b>Chapitre III : L'évolution des politiques de développement régional, d'une logique d'aides à l'investissement à la territorialisation de l'innovation .....</b>	<b>110</b>
1. La reconversion et la rénovation du système productif comme lignes directrices de la politique économique régionale (1976-1988) .....	111
1.1. L'émergence d'une politique économique régionale et de la notion d'initiative industrielle publique.....	113
1.2. Les prémices d'une politique industrielle wallonne alliant reconversion et rénovation .....	118
1.3. Une politique industrielle marquée par l'initiative économique publique .....	125
2. Le plein exercice des compétences économiques et industrielles (1988-1999) .....	129
2.1. L'élaboration d'une politique industrielle pour enrayer le déclin.....	130
3. L'ère des Contrats et des « Plan Marshall » (1999-2014) .....	139
3.1. L'émergence d'une approche planifiée et coordonnée du développement socio-économique wallon .....	140
3.2. Le Plan d'actions prioritaires (2005-2009) .....	148
3.3. Le Plan Marshall 2.0 (2009-2014) et le Plan Marshall 4.0 (2014-2019).....	152

4. Vers la constitution d'un système d'innovation en Wallonie ? .....	154
---	-----

***Conclusion intermédiaire : Un système de gouvernance industrielle mis à nu, quelle problématique retenir pour l'étude du déclin socio-économique wallon?..... 158***

1. Une région de tradition industrielle marquée par un long déclin socio-économique .....	159
---	-----

1.1. <i>La dynamique du déclin des régions de tradition industrielle en Europe entre 1960 et 1980.....</i>	<i>161</i>
--	------------

2. Les caractéristiques majeures du système wallon de gouvernance industrielle .....	167
--	-----

2.1. <i>L'affaiblissement de l'État national dans le système de gouvernance industrielle au profit des niveaux régional et européen .....</i>	<i>167</i>
---	------------

2.2. <i>La place centrale du pouvoir public au sein du système de gouvernance industrielle wallon .....</i>	<i>171</i>
---	------------

3. La production de nouveaux dispositifs publics comme réponse politique au déclin et au redéploiement industriel.....	175
--	-----

4. La problématique de recherche.....	180
---------------------------------------	-----

4.1. <i>L'examen du processus d'intégration des pôles de compétitivité en Wallonie (2004-2014).....</i>	<i>181</i>
---	------------

***Partie II : L'élaboration d'un cadre conceptuel pour étudier l'intégration d'une innovation..... 184***

**Chapitre IV : L'innovation dans le système politico-administratif,..... 186**

1. Une thématique de recherche contemporaine en analyse des politiques publiques .....	186
--	-----

2.	Évolution des conceptions et des pratiques d'innovation dans le secteur public de l'après Deuxième Guerre Mondiale à nos jours .....	189
3.	Le concept d'innovation dans l'analyse des politiques publiques .....	196
4.	Les critères d'identification d'une innovation politico-administrative .....	198
	4.1. <i>Les formes d'innovation politique</i> .....	200
5.	Les approches mobilisées pour appréhender l'innovation politique .....	202
	5.1. <i>L'approche de la variance : l'innovation en tant que résultat</i> .....	203
	5.2. <i>L'approche de la variance, vers un modèle d'intelligibilité unifié ?</i> .....	215
	5.3. <i>Les modèles théoriques de l'innovation dans le secteur public dans l'approche processuelle</i> .....	217
6.	L'intégration d'une innovation politico-administrative comme sujet d'étude à construire .....	225

**Chapitre V : La mobilisation de la figure entrepreneuriale pour saisir la conception et la génération d'une innovation politico-administrative ... 230**

1.	De l'aventurier à l'agent de changement : les principaux enseignements sur l'entrepreneuriat dans le secteur privé .....	231
	1.1. <i>Le développement de la figure entrepreneuriale en économie</i> .....	232
	1.2. <i>La conceptualisation du comportement entrepreneurial au prisme de la sociologie</i> .....	235
	1.3. <i>L'approche du phénomène entrepreneurial par le management</i> .....	236

1.4. Les enseignement de l'entrepreneuriat privé pour le système politico-administratif?.....	237
2. L'entrepreneuriat dans le système politico-administratif comme un vecteur d'innovation et de transformation des pratiques publiques ?.....	239
2.1. La multiplicité des appellations.....	240
2.2. L'entrepreneuriat politico-administratif comme appellation générale .....	247
3. L'entrepreneur politico-administratif et sa participation au processus d'innovation.....	249
4. La dimension collective d'une innovation.....	250
5. Les fonctions de l'entrepreneur dans la conceptualisation et la mise en œuvre de pratiques publiques et politiques novatrices.....	251
5.1. La fonction transformative .....	252
5.2. L'initiation des décideurs politiques aux problématiques publiques .....	253
6. La structure des activités de l'entrepreneur politico-administratif .....	254
6.1. Les ressources nécessaires et/ou suffisantes à la réalisation du processus entrepreneurial .....	259
6.2. Les coûts de la réalisation du processus entrepreneurial.....	261
7. Les stratégies de l'entrepreneuriat politique dans les modèles d'analyse du changement politique .....	262
8. Les apports de l'entrepreneuriat à l'étude de l'intégration d'une innovation.....	267
<b>Chapitre VI : Le processus d'innovation au prisme de la sociologie de l'acteur-réseau.....</b>	<b>270</b>

1.	L'étude de l'innovation politique au prisme de l'approche sociologique de l'acteur-réseau .....	272
1.1.	<i>Les différences entre l'approche de la SAR et le modèle d'innovation classique.....</i>	<i>274</i>
2.	Les concepts centraux d'acteurs et de réseau .....	277
2.1.	<i>Le réseau.....</i>	<i>277</i>
2.2.	<i>Les acteurs .....</i>	<i>279</i>
2.3.	<i>Les intermédiaires.....</i>	<i>280</i>
3.	La circulation des intermédiaires et des inscriptions à l'origine de la mise en circulation .....	283
4.	La création et la mise en œuvre d'une innovation politico-administrative au prisme de la théorie de l'acteur-réseau .....	285
4.1.	<i>Le processus de traduction dans la théorie de l'acteur-réseau.....</i>	<i>285</i>
5.	Les dynamiques du réseau .....	291
6.	Perspectives d'analyse de la sociologie de l'acteur-réseau pour l'étude de l'intégration d'une innovation politico-administrative .....	294
	<b>Chapitre VII : Le cadre d'analyse .....</b>	<b>299</b>
1.	Le paradoxe de l'action publique régionale en matière de politiques industrielle et économique .....	299
2.	L'analyse de l'intégration d'un nouveau dispositif au prisme de la littérature sur l'innovation politico-administrative.....	301
2.1.	<i>L'approche processuelle d'un cas d'innovation politico-administratif.....</i>	<i>302</i>
2.2.	<i>L'étude du processus d'une innovation politico-administrative par les acteurs.....</i>	<i>305</i>

2.3. <i>L'intégration d'une innovation politico-administrative.....</i>	306
2.4. <i>L'étude de l'intégration par les acteurs .....</i>	307
3. Question de recherche et modèle d'analyse .....	309
3.1. <i>La création de liens et de synergies.....</i>	313
3.2. <i>L'organisation d'une compréhension commune ..</i>	313
3.3. <i>L'organisation du partage de la connaissance ....</i>	314
3.4. <i>L'affirmation de l'innovation par rapport aux autres dispositifs de soutien et d'aide à l'entreprise .....</i>	315

**Chapitre VIII : Posture épistémologique et méthodologique .....317**

1. La posture constructiviste de la réalité et de l'objet d'étude.....	317
1.1. <i>Quel paradigme épistémologique choisir pour étudier une innovation politico-administrative? .....</i>	318
1.2. <i>L'approche compréhensive d'un système de luttes de pouvoir institutionnalisées .....</i>	322
2. Le design de recherche .....	323
2.1. <i>Une approche qualitative et abductive de l'objet d'étude.....</i>	323
2.2. <i>L'étude de cas en profondeur comme méthode ....</i>	326
2.3. <i>La collecte des données .....</i>	336
2.4. <i>L'analyse des données .....</i>	343

**Partie III : Les pôles de compétitivité en Wallonie : description et analyse d'un processus d'innovation politique (2005-2015)..... 351**

**Chapitre IX : La conceptualisation de l'idée innovante. Le cas des pôles de compétitivité wallons (septembre 2004 – avril 2005). ..... 353**

1.	L'ambition politique « d'une politique industrielle pragmatique et structurelle ».....	354
2.	La construction du Plan Stratégique Transversal « création d'activités » .....	359
2.1.	<i>Le rapport « S'inspirer des succès d'autres régions pour relancer la création d'activités en Wallonie » de février 2005</i> .....	362
3.	L'influence, le soutien et les conseils du monde industriel wallon.....	365
4.	La politique de clustering, l'émergence d'une politique industrielle systémique .....	367
4.1.	<i>La littérature sur la politique de clustering</i> .....	368
4.2.	<i>La diffusion des expériences étrangères</i> .....	370
5.	Les particularités du modèle wallon des pôles de compétitivité.....	374
6.	Une stratégie de couplage comme point de démarrage des pôles de compétitivité ? .....	380
	<b>Chapitre X : L'étude d'une mise en application d'une innovation politico-administrative : le développement d'un modèle de gouvernance des pôles de compétitivité (avril 2005- juillet 2006) :</b> .....	<b>383</b>
1.	L'identification et la sélection des domaines des pôles de compétitivité wallons.....	384
1.1.	<i>L'étude « Pôles de compétitivité wallons » (aout 2005)</i> .....	385
2.	La sélection des domaines de pôles : les négociations politiques.....	392
2.1.	<i>Le nombre de pôles en Wallonie</i> .....	392

2.2. <i>La sélection des domaines technologiques des pôles de compétitivité et la stabilisation de la solution publique retenue</i> .....	396
3. Les prémices de la mise en œuvre des pôles de compétitivité : l’affirmation d’un point de passage obligé et la stabilisation d’un système d’alliance .....	398
4. L’examen d’un modèle de gouvernance inédit pour la Wallonie : Quels sont les composants du dispositif des pôles ? .....	401
4.1. <i>La création des pôles de compétitivité : les organes clés</i> .....	401
4.2. <i>Les organisations impliquées dans la politique des pôles de compétitivité</i> .....	402
4.3. <i>Les institutions créées pour la politique des pôles de compétitivité</i> .....	403
5. L’examen d’un modèle de gouvernance inédit pour la Wallonie .....	411
5.1. <i>Une modification des textes légaux existants plutôt qu’un décret spécial</i> .....	412
5.2. <i>Le budget des pôles de compétitivité : répartition des aides, montant et logique budgétaire</i> .....	418
6. Le lancement du dispositif: la procédure de labellisation des pôles de compétitivité .....	426
6.1. <i>La stabilisation et le cadrage du dispositif : la nécessité du cahier des charges</i> .....	427
6.2. <i>La mise en mouvement des acteurs du système d’alliance : la constitution des pôles de compétitivité (décembre 2005- mars 2006)</i> .....	430
6.3. <i>Le lancement et la légitimation du système de jugement externe (avril 2006)</i> .....	432

6.4. <i>La mécanique de labellisation des pôles (mars 2006 - octobre 2006)</i> .....	436
--	-----

**Chapitre XI : La mise en œuvre des pôles (juillet 2006 – juin 2014)**..... 441

1. Les cinq pôles de compétitivité labellisés en 2006 .....	442
1.1. <i>Biowin : le pôle des sciences du vivant</i> .....	442
1.2. <i>Wagralim : le pôle agro-alimentaire</i> .....	447
1.3. <i>Logistics in Wallonia : le pôle du transport et de la logistique</i> .....	451
1.4. <i>Skywin : le pôle aéronautique et spatial</i> .....	454
1.5. <i>Mecatech : le pôle du génie mécanique</i> .....	457
2. Le parcours d'un projet « pôle » de la création du projet au conventionnement .....	461
3. Les transformations apportées par le Plan Marshall 2.vert .....	464
3.1. <i>Greenwin, la création d'un sixième pôle, premières fissures du modèle ?</i> .....	466
4. Les problématiques liées à la mise en œuvre des pôles de 2006-2014 .....	471
4.1. <i>Les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre à l'échelle du modèle de gouvernance</i> .....	471
4.2. <i>Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre à l'échelle des pôles</i> .....	475
4.3. <i>Les difficultés rencontrées par l'administration</i> ..	479
5. La difficile évaluation de la politique des pôles de compétitivité.....	482

**Chapitre XII : l'étude d'un processus d'intégration d'une innovation politico-administrative**..... 487

1.	Le modèle dynamique d'innovation politico-administrative.....	489
1.1.	<i>L'étape de la différenciation.....</i>	490
1.2.	<i>L'étape de l'intégration .....</i>	491
1.3.	<i>L'étape de la survie.....</i>	493
1.4.	<i>La dynamique de l'innovation politico-administrative.....</i>	493
2.	L'étude de l'intégration d'une innovation politico-administrative.....	504
2.1.	<i>La construction d'une vision de l'action publique comme enjeu de l'intégration.....</i>	504
2.2.	<i>Les quatre types d'intégration .....</i>	510
3.	Les mécanismes d'intégration d'une innovation politico-administrative .....	520
3.1.	<i>La création de liens et de synergies.....</i>	522
3.2.	<i>L'organisation d'une compréhension commune ..</i>	527
3.3.	<i>L'organisation du partage de connaissances.....</i>	531
3.4.	<i>L'affirmation de l'innovation par rapport aux autres dispositifs .....</i>	534
4.	L'étude des stratégies mises en place par les acteurs durant l'intégration d'innovation .....	537
4.1.	<i>La stratégie de la connexion des ressources .....</i>	538
4.2.	<i>La stratégie de la circulation des informations....</i>	541
4.3.	<i>La stratégie de la stabilisation de l'innovation ....</i>	545
4.4.	<i>La stratégie de la légitimation du système de jugement.....</i>	551
4.5.	<i>La stratégie d'activation de l'innovation .....</i>	556
5.	L'influence des stratégies développées par les acteurs sur l'intégration d'une innovation politico-administrative.....	559

5.1. Une vision synthétique des stratégies.....	560
5.2. Les pôles de compétitivité wallons comme cas d'intégration abouti .....	564
5.3. Les écueils à l'intégration d'une innovation politico- administrative.....	566
5.4. Quelle influence pour la stratégie des acteurs sur l'intégration d'une innovation? .....	573
<b>Conclusion générale.....</b>	<b>579</b>
1. Les apports, les limites et les prolongements de la thèse .....	580
1.1. Les apports théoriques de la thèse.....	580
1.2. Discussions sur la nature des résultats obtenus et sur les concepts mobilisés.....	589
1.3. Les sujets laissés dans l'ombre.....	591
1.4. L'ouverture des perspectives de recherche .....	592
2. Réflexion générale .....	593
2.1. Le passage d'un système cloisonné à un système articulé comme clé du redéploiement économique .....	595
2.2. Les pistes de réflexion pour la mise en place d'un système d'innovation wallon articulé .....	608
<b>Bibliographie .....</b>	<b>615</b>

## **La liste des figures**

<i>Figure 1: Le processus cumulatif à l'origine de l'avantage concurrentiel dans le district industriel</i>	160
<i>Figure 2: La déclin socioéconomique d'une région industrielle</i>	166
<i>Figure 3: La courbe sigmoïde de l'adoption de l'innovation et la distribution de fréquence des catégories d'acteurs</i>	206
<i>Figure 4: Le processus d'innovation</i>	221
<i>Figure 5: La notion d'entrepreneuriat politico-administratif au regard de la littérature</i>	248
<i>Figure 6: L'arbre logique de l'entrepreneuriat politico-administratif</i>	250
<i>Figure 7: La structure des activités entrepreneuriales</i>	256
<i>Figure 8: L'analyse de l'intégration d'une innovation par les stratégies des acteurs</i>	312
<i>Figure 9: La typologie des études de cas</i>	330
<i>Figure 10: L'exemple d'arborescence générée par l'analyse thématique</i>	345
<i>Figure 11: L'exemple d'arborescence générée par l'analyse des catégories conceptualisantes</i>	348
<i>Figure 12: La stratégie de couplage des courants lors du lancement d'une innovation politico-administrative: le cas des pôles de compétitivité wallons (2005)</i>	381
<i>Figure 13: La problématisation des pôles de compétitivité wallons</i>	399
<i>Figure 14: La sélection des propositions de pôles et des projets concrets</i>	439
<i>Figure 15: Le processus d'une innovation politico-administrative</i>	504

<i>Figure 16: Le processus d'étude des mécanismes d'intégration</i>	521
<i>Figure 17: L'exemple I d'un lien entre une stratégie identifiée et le composant d'un mécanisme</i>	562
<i>Figure 18: L'exemple II d'un lien entre une stratégie identifiée et le composant d'un mécanisme</i>	563
<i>Figure 19: Le modèle tourbillonnaire</i>	575
<i>Figure 20: La signification et la portée des termes invention, innovation et innovation pérennisée</i>	582
<i>Figure 21: les sous-dynamiques d'une innovation</i>	584
<i>Figure 22: Le cycle de vie d'un cluster</i>	598
<i>Figure 23: Le modèle étatiste</i>	599
<i>Figure 24: Le modèle du "laissez-faire"</i>	600
<i>Figure 25: Le modèle de la "triple hélice"</i>	600
<i>Figure 26: La transformation du système étudié</i>	603

## **La liste des graphiques**

<i>Graphique 1: Évolution du taux de croissance exprimé en pourcent sur la période 2000-2011 .....</i>	<i>59</i>
<i>Graphique 2: Évolution du PIB au prix courant du marché en euro sur la période 2000-2011.....</i>	<i>59</i>
<i>Graphique 3: Évolution du revenu disponible par habitant en euro pour la période 2000-2012 .....</i>	<i>61</i>
<i>Graphique 4: Évolution de la part des salariés dans l'industrie pour la période 2008-2014.....</i>	<i>63</i>
<i>Graphique 5: Évolution de l'emploi dans la haute technologie 2008-2014.....</i>	<i>64</i>

## **La liste des tableaux**

<i>Tableau 1: L'évolution des missions des pouvoirs publics dans le développement territorial wallon (1959-2015)</i>	178
<i>Tableau 2: Le statut de l'innovation au prisme des logiques de gestion publique</i>	195
<i>Tableau 3: Le récapitulatif des type de modèles de diffusion</i>	210
<i>Tableau 4: Les exemples d'intégration des réseaux d'innovation</i>	228
<i>Tableau 5: Le récapitulatif des stratégies des entrepreneurs politiques dans les modèles d'analyse du changement politique</i>	267
<i>Tableau 6: La comparaison du modèle de diffusion et du modèle de l'intéressemen</i>	276
<i>Tableau 7: Les étapes constitutives du processus de traduction</i>	291
<i>Tableau 8: La comparaison des courants théoriques étudiant le processus d'une innovation politico-administrative</i>	304
<i>Tableau 9: Les situations pertinentes pour les différentes méthodes de recherche</i>	327
<i>Tableau 10: La liste des acteurs interrogés dans le cadre de la recherche</i>	342
<i>Tableau 11: Les investissements classiques pour les petites ou moyennes entreprises</i>	425
<i>Tableau 12: Les mécanismes mobilisés par les stratégies d'intégration d'une innovation politico-administrative</i>	564



## Introduction

*« Nous sommes fiers de notre petite patrie,  
Car de tous côtés, on parle de ses enfants.  
Au premier rang, on la met pour l'industrie  
Et dans les arts, elle brille autant,  
D'hommes de science qui ennoblissent leur nom  
Et nous avons des libertés en masse:  
Voilà pourquoi nous sommes fiers d'être Wallons.*

*Le Chant des Wallons, Théophile Bovy, 1900»*

**E**n 1900, le premier refrain du Chant des Wallons<sup>1</sup> met en évidence le sentiment de fierté d'une région en plein essor. À cette époque, la Wallonie est l'une des régions les plus industrialisées au monde et est la première et presque la seule région continentale à suivre le modèle d'industrialisation des bassins britanniques (Broadberry et al., 2007). La sidérurgie, le textile, la verrerie, les charbonnages sont autant de secteurs où les entreprises prospèrent et procurent de l'emploi à des centaines de milliers de travailleurs. De Verviers à Mouscron, le paysage est marqué par la présence des haut-fourneaux, de terrils ou de chevalements de mine. À ce titre, la Wallonie est l'exemple d'une région européenne de tradition industrielle (RETI). À l'instar de la Ruhr, du Nord-Pas-de-Calais, du Pays de Galles ou encore de la Lorraine, la Wallonie se caractérise par la présence d'un système de production industriel axé sur le développement d'une production de masse dans les

---

<sup>1</sup> Le chant des Wallons est devenu l'hymne de la Wallonie en 1998.

secteurs phares de la première révolution industrielle : production d'acier, extraction d'énergies fossiles (principalement le charbon) ou production de machinerie (Verley 1991).

Après plus d'un siècle de dynamisme, l'industrie wallonne périclité et ce, dès la fin des années quarante. Le déclin se traduit par une dégradation importante du produit intérieur brut (PIB). Si, en 1955, le PIB régional s'élève encore à 92,19 (l'indice de base 100 est la Belgique), la valeur de l'indicateur pour la Wallonie n'est plus que de 72,30 en 1979 (Accaputo et al., 2006 : 8). L'ampleur du phénomène se concrétise par un mouvement de délocalisation et de fermeture d'entreprises qui cause une baisse substantielle du volume d'emplois et, en l'espace de trois décennies, par une réduction significative de l'importance des secteurs traditionnels dans l'économie régionale.

Par ailleurs, le déclin industriel ne se limite pas uniquement à la transformation du tissu économique. Il remet également en question le rapport des individus au travail, l'organisation des relations sociales (par exemple entre les employés et les employeurs), l'action des autorités publiques ainsi que la constitution de l'identité régionale. En ce sens, le phénomène de déclin industriel se concrétise par un véritable retournement de la situation socio-économique. Les bassins industriels, qui représentent la force motrice du développement régional, sont confrontés aux problématiques de réhabilitation de terrains en friche (Mérenne-Schoumaker, 1982), d'augmentation significative du taux de chômage (Accaputo et al., 2006), de paupérisation de la population et, notamment pour Liège, d'un exode de population urbaine (Halleux, 1999).

Le phénomène du déclin industriel se caractérise par la remise en cause d'un système économique datant du XIX<sup>ème</sup> siècle, hyperspécialisé et organisé selon les principes tayloristes. Outre les grandes entreprises, le système industriel wallon se polarise autour des établissements financiers et bancaires. La modification des rapports de concurrence, le jeu du pouvoir économique et l'incapacité des acteurs à adapter leurs méthodes de fonctionnement provoquent le retournement économique constaté par Aydalot (1986). Les causes de déclin du système industriel wallon font l'objet du premier chapitre. Une seconde intention de ce chapitre est de fixer le cadre historique et économique du cas étudié à savoir, les pôles de compétitivité.

La conséquence politique du déclin régional est l'émergence d'une revendication d'autonomisation des leviers économiques. La demande pour une régionalisation des compétences économiques émane principalement des syndicats. Le projet de régionalisation est porté politiquement par le Rassemblement wallon et les partisans du régionalisme présents dans les partis traditionnels, principalement le Parti Libéral et le Parti Socialiste (Kesteloot, 1993). La régionalisation aboutit le 8 août 1980 au vote de la loi spéciale de réformes institutionnelles. À ce titre, l'examen de la transformation de la structure étatique est un préalable pour saisir la distribution du pouvoir au sein du système de gouvernance. Nous abordons plus en détails la transformation du système wallon de gouvernance industrielle dans le second chapitre.

Dès le milieu des années septante, l'État belge crée et met en œuvre plusieurs institutions (la Société d'investissement, la Société de développement, les intercommunales), et un fonds (le Fonds de Rénovation industrielle) dédiés à la relance de

l'économie. La régionalisation des compétences économiques et industrielles du 8 août 1980 n'enraie en rien cette dynamique. Par son intensité, le mouvement de désindustrialisation monopolise l'attention des pouvoirs publics régionaux. Ces efforts se traduisent par la mise en place d'une multitude de dispositifs d'aide et de soutien aux entreprises (les *Invests*, les *clusters*, les pôles de compétitivité, les aides à la recherche, les aides à l'exportation ou encore les aides à la formation) ainsi que par le lancement d'une série de plans pluriannuels et transversaux (Contrats d'avenir, Plan Marshall, Plan Marshall 2. Vert, Plan Marshall 4.0, etc.). Dans cette optique, il convient de mettre en évidence les stratégies politiques à l'œuvre dans l'élaboration des instruments de développement régional et d'examiner le rôle des pouvoirs publics dans le redéploiement économique. L'analyse de ces éléments est déterminante pour éclairer le positionnement et la logique d'action du dispositif. C'est pourquoi, l'examen des politiques de développement régional est au cœur du troisième chapitre.

Au-delà des perspectives politiques et de l'action publique, le déclin industriel wallon constitue un objet d'étude largement traité (Quévit 1978, 2011; Borremans, 1989 ; Reid & Musynck, 2000 ; Accaputo et al., 2006 ; Bayenet & Capron, 2012). Toutefois, suite à la lecture de ces publications, nous avons constaté que la compréhension du déclin wallon repose sur l'analyse élaborée par Quévit en 1978. Dès lors, sur la base des trois premiers chapitres, nous actualisons et approfondissons la compréhension de la dynamique de déclin industriel. La conceptualisation de cette dynamique est traitée dans la conclusion intermédiaire. Nous y précisons également les contours de la problématique étudiée.

Sur la base de l'examen du système régional de gouvernance industrielle, nous mettons en évidence la croissance du nombre d'organisations et de dispositifs publics relatifs à la politique régionale. L'augmentation du nombre d'acteurs chargés de l'implémentation des dispositifs d'aide et de soutien engendre une complexification du système de gouvernance qui renvoie à la triple hétérogénéité de l'action publique<sup>2</sup> mise en évidence par Lascoumes (1996). Face à cette complexification de l'action publique, la problématique de l'intégration d'une organisation publique ou d'un instrument de politique publique novateur dans le système de gouvernance apparaît comme un objet d'étude central.

En effet, la complexification de l'action publique en matière de politique industrielle souligne la nécessité d'étudier le processus par lequel les innovations sont intégrées au sein d'un système de gouvernance industrielle. L'étude de l'intégration est faiblement traitée dans la littérature sur l'innovation. C'est pourquoi, notre examen d'un phénomène d'intégration vise à en comprendre avec plus de précision les mécanismes et les

---

<sup>2</sup> Cette triple hétérogénéité est celle des enjeux, celle de leur programme et celle des acteurs. Tout d'abord, l'hétérogénéité des enjeux se réfère à la « mise en relation des ressources intellectuelles et pratiques, des catégories de savoir et d'action appartenant à des secteurs différents » (Lascoumes, 1996 : 329). Ensuite, l'hétérogénéité des programmes est l'idée qu'une politique publique ne renvoie pas à une action publique homogène mais « qu'il s'agit en fait, pour chacune, d'un ensemble de programmes plus ou moins bien coordonnés » (*Idem*). Enfin, l'hétérogénéité des acteurs fait référence à « la mobilisation des réseaux d'acteurs extrêmement diversifiés qui conduisent à dépasser les approches classiques en termes de monopoles professionnels, d'expertise et de décision. Il n'est plus simplement question ici d'inter-ministériarité ou d'administration de mission agissant par l'incitation et en transversalité. C'est à chaque fois un vaste champ d'acteurs publics et privés, nationaux et locaux qui se trouve impliqué » (*Ibidem* : 330).

fonctions. Face à cette carence théorique, nous avons opté pour la construction d'un cadre théorique inédit reposant sur la littérature ayant trait à l'innovation politico-administrative. Cette étape d'élaboration conceptuelle est l'objet du quatrième chapitre. Les cinquième et sixième chapitres s'emploient à affiner notre compréhension du processus d'intégration en mobilisant la théorie de l'entrepreneuriat politique et la sociologie de l'acteur-réseau. Les raisons de cette articulation sont détaillées dans le quatrième chapitre.

Par son positionnement théorique, notre recherche s'emploie à répondre aux interrogations suivantes : Quelles sont les perspectives d'analyse d'un processus d'intégration offertes par la théorie de l'innovation politico-administrative? Comment l'intégration d'une innovation s'opère-t-elle ? Quels sont les mécanismes et les stratégies d'intégration ? Dans cette optique, le septième chapitre délimite le périmètre de l'analyse.

Pour répondre à ces questions, nous avons élaboré une stratégie de recherche axée sur l'étude d'un cas d'intégration d'un dispositif de développement wallon : les pôles de compétitivité (2005-2014). Ces derniers représentent une innovation politique consacrant l'externalisation et la prépondérance des mondes industriels et académiques dans l'évaluation de projets industriels financés par les fonds publics. En ce sens, l'implémentation des pôles vise à transformer le modèle des relations entre trois sphères (universitaire, industrielle et politico-administrative). À ce titre, les pôles de compétitivité constituent un cas pertinent pour étudier l'intégration ou la non-intégration d'une innovation politique dans un système au sein duquel coexiste déjà une série d'instruments et d'institutions. Les critères justifiant la sélection de ce cas sont

discutés dans le huitième chapitre qui qualifie également la posture épistémologique de notre travail de recherche ainsi que la démarche méthodologique élaborée.

Bien que notre thèse s’ancre dans l’analyse des politiques publiques, nous ambitionnons d’apporter une réflexion générale sur la transformation du système d’innovation wallon. Pour ce faire, nous mobilisons, au sein de la conclusion générale, la littérature sur les systèmes et les politiques d’innovation. Par ce choix, nous soulignons l’importance de la phase d’intégration dans la transition d’un système d’innovation cloisonné vers un système articulé.

Pour faciliter la compréhension du lecteur, nous avons élaboré la thèse en cinq phases. La première phase fait référence à l’étude du système wallon de gouvernance industrielle (chapitres I, II & III). La seconde phase présente une conceptualisation de la dynamique du déclin industriel ainsi que le paradoxe de l’action régionale sur la base duquel est élaborée la problématique de recherche (conclusion intermédiaire). La troisième phase est dédiée au cadre théorique (chapitres IV, V, VI). Celui-ci débouche sur la présentation de la problématique de recherche (chapitre VII) et la posture épistémologique et méthodologique (chapitre VIII). La quatrième phase correspond aux deux niveaux d’analyse réalisés : l’un correspond à la présentation et à l’analyse thématique du cas d’étude (chapitres IX, X et XI), l’autre porte sur l’intégration d’une innovation politico-administrative (chapitre XII). La cinquième et dernière phase se compose de la conclusion générale. Cette dernière présente les apports et limites de la thèse ainsi qu’une réflexion générale sur la thématique étudiée.



## **Partie I : Ouvrir la boîte noire, examen d'un système de gouvernance industrielle**

**L**a remise en cause du modèle bureaucratique par les modèles de la nouvelle gestion publique et de la gouvernance par les réseaux a mis en évidence une série de limites de l'État wébérien parmi lesquelles la concentration du pouvoir des élus politiques, les limites de la domination légale-rationnelle (un appareil administratif régi par de nombreuses règles et procédures faisant difficilement face à des demandes hétérogènes de la population) , la difficulté de piloter une administration monolithe dédiée exclusivement à la mise en œuvre des dispositions légales ou encore la difficulté de traiter des problématiques complexes et exposées au risque (Hartley, 2005).

Ces limites du modèle bureaucratique ont donné lieu à une réflexion générale sur le système de gouvernement. Ce dernier fait écho « aux activités ou aux processus en lien avec l'action de diriger ; la condition d'une réglementation organisée; toutes les personnes dont le devoir est de diriger ; la manière, la méthode ou le système par lequel une société particulière est régie » (Finer, 1974: 3-4). Cette remise en cause, tant sur le terrain que par la communauté scientifique, a alimenté l'émergence du concept de « gouvernance ». Selon Rhodes, la gouvernance se réfère à « un changement des moyens d'administrer un État, impliquant un nouveau processus de décision, un changement dans la réglementation établie ou une nouvelle méthode par laquelle une Société est dirigée » (1996: 652-653).

La gouvernance qualifie « un État dont le rôle et la présence dans le champ social et économique sont limités au profit du secteur privé et des associations volontaires, du local et des citoyens » (Spanou, 2003 : 15). En ce qui concerne l'action publique, le passage d'un mode gouvernemental à celui de la gouvernance insiste sur l'importance « d'une forme plus souple de pouvoir politique [qui consiste] dans l'interaction d'une pluralité d'acteurs gouvernants qui ne sont pas tous étatiques ni même publics » (Boussaguet & Jacquot, 2009 : 409). De ce fait, l'organisation des interactions et la configuration de celles-ci soulignent l'importance d'analyser la construction de l'action publique sous l'angle d'un système de gouvernance.

Ainsi, l'étude d'un système de gouvernance met en lumière des mécanismes de régulation ou de coordination des acteurs publics et privés, la distribution des rôles et du pouvoir entre ceux-ci, les règles formelles ou informelles en vigueur dans le système ou encore les conditions d'élaboration de l'action collective. Par conséquent, la caractérisation du système de gouvernance est la première étape nécessaire à la compréhension du jeu complexe des acteurs autour de l'intégration d'une innovation politico-administrative.

### **Le système wallon de gouvernance industrielle dans le contexte du fédéralisme belge, un niveau d'étude particulier**

Dans le cadre du fédéralisme belge, les Régions ont la capacité de voter des normes législatives (« décret ») et de prendre des mesures d'exécution (« décret ») équipollentes aux normes fédérales (Petit-Jean, 2016). Il n'existe pas de rapport hiérarchique entre les mesures prises par le niveau étatique et celles prises par le niveau régional. En revanche, la Wallonie ne peut prendre des

dispositions décrétales sur toutes les problématiques publiques. *De jure*, la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée à de nombreuses reprises, liste les champs de compétences des Régions. Dans cette optique, l'étude du système de gouvernance wallon se distingue d'une étude d'un niveau infra-étatique et constitue davantage l'examen d'un cas de régionalisation d'un champ de compétence autrefois national. Au niveau des compétences économiques, l'étude d'un dispositif wallon se place davantage entre le niveau local et le niveau européen.

Par ailleurs, ce travail de recherche se concentre sur le système de gouvernance régional en rapport avec les problématiques du développement de la structure industrielle. Le choix d'étudier la configuration et le fonctionnement de ce système de gouvernance repose, premièrement, sur l'importance prise par le débat de la ré-industrialisation de la Wallonie. Des constats de l'après Première Guerre Mondiale au lancement du Plan Marshall 4.0 en 2015, les mesures visant à protéger, moderniser, restructurer ou reconvertir le tissu économique en Wallonie ont été nombreuses et diversifiées. Aussi, toutes ces mesures ont contribué à établir un système de gouvernance régional comportant son histoire, ses traumatismes et ses aspirations.

Deuxièmement, la gestion autonome des leviers du développement économique constitue le cœur même du processus de régionalisation. Si la Flandre revendiquait des compétences liées à la culture et la langue, la Wallonie ambitionnait de gérer elle-même les compétences liées à l'économie et le développement territorial. Ces deux revendications ont profondément impacté le fonctionnement de l'État belge et ont mené à sa fédéralisation.

*A priori*, le système wallon de gouvernance industrielle est un cas d'étude particulier d'un processus d'intégration d'un dispositif inédit.

Tout d'abord, il interroge la capacité de transformation d'un système de gouvernance d'une région industrielle traditionnelle. En effet, marquée par la prédominance des grandes entreprises sur son territoire, la Wallonie concentre à présent ses efforts sur l'organisation de la production industrielle axée sur l'innovation, la collaboration et sur le modèle des firmes « *global born*<sup>3</sup> ».

Ensuite, la Wallonie se singularise par le rôle important des pouvoirs publics et par un système de gouvernance industrielle composé de nombreuses structures (semi-)publiques (Reid & Musyck, 2000). Dès lors, l'examen du système wallon de gouvernance industrielle fournit l'occasion d'observer les transformations du rôle étatique ou des stratégies d'adaptation des institutions publiques en matière de politiques économiques et industrielles.

Enfin, les dispositifs de politique industrielle sont influencés par les interactions entre plusieurs échelles d'action – communale, intercommunale, régionale, nationale, européenne -. À cet égard, la construction de la politique économique et industrielle wallonne est un exemple typique. Combinant les financements européens, les plans d'action locaux et la mise en œuvre d'instruments régionaux, la Wallonie représente un cas idéal pour étudier le fonctionnement d'un système de gouvernance comprenant des acteurs provenant de niveaux divers.

---

<sup>3</sup> Les firmes « *global born* » sont définies « comme étant une entreprise qui, dès sa création, cherche à tirer un important avantage compétitif des ventes de produits dans de multiples pays » (Rialp et al., 2003 : 646).

## **Ouvrir la boîte noire, l'examen du système de gouvernance industrielle en Wallonie**

La finalité de cette thèse étant de comprendre en profondeur les processus sous-tendant l'intégration d'une innovation politico-administrative en Wallonie, il nous apparaît essentiel de saisir l'ensemble du fonctionnement du système de gouvernance étudié, d'en découvrir les règles formelles et informelles, d'en élucider les pratiques socio-politiques ou encore de clarifier les positions « idéologiques » des acteurs prenant part à la co-construction de la politique économique et industrielle. Dans cette optique, nous consacrons la première partie de notre recherche à l'étude du système de gouvernance industrielle en Wallonie.

L'analyse de ce système de gouvernance est structurée en trois chapitres. Le premier chapitre examine l'influence de l'activité industrielle sur la constitution dudit système. *Via* l'examen de l'évolution de la structure productive régionale de la première révolution industrielle à nos jours, ce chapitre tisse la trame du système analysé ainsi que les tenants et les aboutissants de la problématique du déclin industriel en Wallonie.

Le second chapitre détaille les caractéristiques et procédures de la prise de décision en Belgique et en Wallonie. L'objectif est de répertorier les acteurs impliqués dans les processus de décision, de caractériser le fonctionnement du système de gouvernance et de mettre en évidence les particularités du modèle wallon.

Le troisième chapitre trace l'évolution de la politique économique et industrielle sur le territoire wallon. Plus particulièrement, il s'agit d'étudier les logiques d'action, les stratégies et les politiques publiques mises en œuvre depuis la

régionalisation des compétences économiques. C'est pourquoi, ce chapitre met en lumière les changements dans la formulation du problème public à traiter et les dispositifs mobilisés pour y répondre.

## **Chapitre I : Le développement du système de gouvernance industrielle wallon au prisme des pratiques industrielles**

**L**es nombreux ouvrages scientifiques traitant de l'histoire économique wallonne soulignent le rôle prépondérant de l'industrie à partir de la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle (Dumoulin & Kupper, 2004 ; Destatte, 2010 ; Germain & Robaye, 2011). En Wallonie, le développement d'une production industrielle a eu un impact conséquent sur l'organisation des rapports entre les groupes sociaux, sur la constitution d'une identité de classe voire de métier ainsi que sur le rapport des individus au monde du travail (Cammarata et al., 2001). Dans cette perspective, tracer l'histoire industrielle régionale, permet de saisir les tenants et les aboutissants des politiques de développement économique, des mécanismes de soutien industriels, de l'émergence de l'innovation comme voie de modernisation et de diversification d'une économie à bout de souffle. En d'autres termes, étudier l'histoire industrielle de la Wallonie est essentiel pour qualifier l'ampleur du défi et, surtout, les pressions pesant sur le système politico-administratif dans la mise en œuvre des politiques économiques et industrielles génératrices d'emplois et de croissance économique.

Toutefois, avant de décrire l'évolution de la structure industrielle wallonne, nous voulons éviter de tomber dans le piège du « mythe » industriel en Wallonie et en Belgique. Effectivement, comme le note Steffens (1995: 150), « il existe [à travers les différentes approches et au-delà des clivages idéologiques] dans la grande majorité des travaux sur l'histoire économique belge, un

dénominateur commun que l'on pourrait appeler le « paradigme industriel » ». Ce dernier correspond au « modèle de la société occidentale moderne » et est sous-tendu par cinq postulats, à savoir : (1) la rationalisation du travail, (2) l'augmentation du rendement du travail par la mécanisation, (3) l'accumulation de capital par les entrepreneurs, (4) le financement de la structure de production assuré par le système financier, (5) l'avènement de la démocratie représentative (Steffens, 1995).

Malgré les précautions prises par les historiens spécialisés dans le domaine, leurs travaux tendent à minimiser l'impact des activités artisanales tant d'un point de vue économique que sociologique. Or, en 1870, l'artisanat représente près de 15% du total des travailleurs (Steffens, 1995 : 151). Pour ce faire, l'analyse de la structure productive se doit de ne pas prendre pour acquis les postulats énoncés ci-dessus, de considérer également les acteurs opérant dans une conception artisanale et de dépasser l'analyse des politiques industrielles au-delà du clivage « Possédant-Travailleur »<sup>4</sup> (Frognier, 2007).

À travers l'exposé de l'histoire industrielle wallonne, ce premier chapitre fixe un cadre général indispensable pour étudier

---

<sup>4</sup> Le clivage « Possédant-Travailleurs » est l'un des quatre clivages énoncés dans le modèle élaboré par Lipset et Rokkan. Outre ce clivage, nous retrouvons les clivages « Centre-Périphérie », « Église-État ». Le clivage « Possédant-Travailleur » met aux prises d'une part, les propriétaires et employeurs et d'autre part, les travailleurs et les locataires. L'analyse du positionnement des organisations partisans sur ces différentes lignes de fracture permet de qualifier l'essence des familles politiques traditionnelles (libérale, socialiste et démocrate-chrétienne) en Europe occidentale (Frognier, 2007). Par conséquent, en se focalisant sur le clivage « Possédant-Travailleur », nous risquons de mettre en évidence l'action des familles politiques y prenant position, à savoir les libéraux (employeurs et détenteur du capital) et les socialistes (travailleurs).

(1) la configuration et le fonctionnement du système de gouvernance industrielle (2) l'émergence et l'importance de la problématique du déclin industriel en Wallonie ainsi que (3) les rapports entre le monde industriel et le système politico-administratif. Le travail de recherche à l'origine de ce chapitre a été dicté par les questions suivantes : quelles sont les caractéristiques de l'histoire industrielle wallonne ? Comment celles-ci ont-elles influencé les pratiques sociales et politiques en Wallonie ? L'évolution de la structure productive wallonne a-t-elle eu des répercussions sur les pratiques politico-administratives régionales ?

Pour répondre à ces questions, nous décrivons les différentes phases traversées par l'industrie wallonne. Au-delà de l'exercice de contextualisation, il s'agit d'examiner l'évolution de la structure industrielle sur une temporalité plus longue. Par conséquent, nous structurons ce chapitre en deux parties. La première traite de l'histoire économique wallonne de la fin du XVIIIème siècle au début du XIXème siècle. Nous y abordons les périodes importantes telles que la première révolution industrielle, l'entre-deux guerres, les *golden-sixties* ou encore les chocs pétroliers. La deuxième partie offre un état des lieux de l'économie régionale au cours de la première décennie du XXIème siècle. Nous y présentons l'évolution des indicateurs économiques (le produit intérieur brut (PIB), le taux d'activité, le degré d'ouverture à l'économie internationale ou encore le taux de chômage).

## **1. La Wallonie, deux siècles d'histoire industrielle**

### ***1.1. L'âge d'or de l'économie wallonne (fin du XVIIIème à 1913)***

La première révolution industrielle débuta en Angleterre à la moitié du XVIIIème siècle. Celle-ci se caractérise par un bouleversement des facteurs de localisation des entreprises (Verley, 1991). Dans les faits, l'organisation de la production muta d'un mode proto-industriel à un mode industriel. Cette mutation industrielle<sup>5</sup> se produit jusqu'à la fin du XIXème siècle et se cristallise autour de trois *items* majeurs : la mécanisation, l'utilisation d'énergie et de matière première ainsi qu'une migration des populations rurales vers les pôles urbains (Verley, 1991). La diffusion des nouveaux modes de production industrielle se cristallise principalement sur deux secteurs: la sidérurgie et le textile – la laine et le coton -. Dans le sillage de l'Angleterre, deux pays continentaux connaissent une révolution industrielle: la Belgique et la Suisse (Bairoch, 1983).

Dans cette perspective, la Wallonie a été, à la fin du XVIIIème siècle, l'une des premières régions d'Europe continentale à voir apparaître une organisation productive de type industriel sur son territoire (Capron, 2011). Durant près d'un siècle et demi, la croissance de l'économie wallonne a essentiellement reposé sur l'exploitation des gisements de charbon, le

---

<sup>5</sup> Le terme de révolution industrielle est adéquat pour le cas britannique. Ce dernier a vu son tissu industriel croître et se transformer rapidement . Pour les économies continentales, l'appellation « révolution industrielle » peut-être utilisée pour les cas belge et suisse. En ce qui concerne les autres États, nous préférons recourir à l'expression de « mutation industrielle ». Ce phénomène traduit un processus plus diffus dans le temps (Verley, 1991).

développement de la sidérurgie et de l'industrie du textile (Quévit & Lepage, 1995 ; CESW, 2004 ; Destatte, 2010 ; Capron, 2011).

Cette transformation est rapide et de grande ampleur. Les travaux de Bairoch sur la hiérarchie des puissances industrielles classent la Belgique à la seconde place mondiale sur la période 1810 à 1880<sup>6</sup> (Bairoch, 1983 ; Destatte, 2010). La production de charbon passe de 3 millions de tonnes en 1831 à 23 millions en 1910 (Quévit & Lepage, 2005). La rapidité du développement industriel wallon se traduit par un taux de croissance moyen sur la période 1840-1880 de 4,4%. À titre de comparaison, ce taux s'élève à 3.73% pour l'ensemble du territoire belge (Destatte, 2010 : 3). Enfin, nous notons un doublement de l'emploi industriel régional qui, en 1910, atteint 664.060 unités soit 53% de l'emploi total wallon (Quévit et Lepage, 1995 : 2)<sup>7</sup>.

Géographiquement, l'industrie wallonne se concentre autour des pôles de Liège-Verviers et de l'entre Sambre et Meuse (Capron, 2011). Si le tissu économique régional prospère, dans un premier temps, grâce à l'industrie du fer et du textile, la croissance de l'économie wallonne est alimentée, dans un second temps, par le développement des secteurs de la verrerie ou de la chimie. Cette industrialisation de la Wallonie, qui s'opère dès la fin du XVIIIème siècle, est stimulée par l'existence d'une base proto-industrielle préexistante et dynamique. En outre, la capacité des acteurs de ce tissu à imiter et à s'approprier des innovations

---

<sup>6</sup> Ce classement est effectué en considérant la population et la taille du territoire.

<sup>7</sup> À titre comparatif, la Flandre affiche un taux de 40% d'emploi dans l'industrie et de 20% dans l'agriculture. La Wallonie affiche, quant à elle, un taux d'emploi de 13% dans l'agriculture (Quévit & Lepage, 1995).

étrangères contribue à la compétitivité des industries belges et à l'acquisition d'un avantage compétitif (Capron, 2011).

### **La dynamique d'acquisition d'un avantage compétitif : un mélange entre des facteurs économiques et sociaux**

Dans le processus d'acquisition d'un avantage compétitif, le développement industriel résulte d'un processus cumulatif d'avantages dans l'organisation de la production industrielle.

Le premier avantage est la présence de matière première en abondance. Dans le cas wallon, le charbon extrait sur son territoire fournit d'une part, l'énergie nécessaire pour assurer la mécanisation de la production et, d'autre part, le coke indispensable à la réduction du fer dans les hauts-fourneaux.

Le second avantage est la présence d'entrepreneurs connectés à l'industrie britannique. Ces derniers jouent un rôle essentiel dans l'imitation et le transfert d'innovations industrielles mises au point au Royaume-Uni<sup>89</sup>. Précisons, qu'à partir de la seconde moitié du XVIIIème siècle, l'avantage compétitif repose aussi sur une capacité d'innovation technique endogène (Destatte, 2010).

Le troisième avantage est culturel. La Révolution française a contribué à instiller un esprit favorable à l'entrepreneuriat d'origine bourgeoise. En effet, la publicisation des biens du clergé a dégagé des capitaux directement investis dans la modernisation de la structure productive. L'émergence d'un grand capitalisme rend possible les

---

<sup>8</sup> À l'image de Liévin Bauwens, les entrepreneurs belges n'hésitent pas à importer, parfois de manière frauduleuse, les machines à la pointe ou à débaucher des ouvriers britanniques qualifiés (Briavoine, 1839).

<sup>9</sup> Dans cette perspective, les actions de Liévin Bauwens illustrent l'état d'esprit des entrepreneurs belges pour se tenir à la pointe du progrès technique. Ces derniers recourent à différentes techniques : espionnage économique, débauche d'ouvriers qualifiés, etc. Liévin Bauwens, ingénieur gantois, a été le premier à importer le secret de la navette volante mise au point en 1733 par John Kay sur le continent européen. Cette importation a été réalisée en démontant la machine et en important les pièces de manière frauduleuse en Belgique (Briavoine, 1839).

investissements substantiels liés à la modernisation de l’outil de production<sup>10</sup> (Quévit & Lepage, 1995).

Le quatrième avantage compétitif pour l’industrie wallonne est la présence d’une main d’œuvre spécialisée se transmettant les processus de fabrication de génération en génération (Quévit & Lepage, 1995).

Par la cumulation de ces différents avantages, un cercle vertueux émerge et permet aux industries régionales d’obtenir un avantage sur leurs concurrents. La dynamique d’acquisition de l’avantage compétitif de 1830 à 1913 s’explique par une concentration industrielle forte et la spécialisation de l’industrie régionale. Cette logique correspond au concept de « district industriel<sup>11</sup> ». Les qualités d’un district industriel découlent aussi d’une organisation socio-économique de la production industrielle comprenant la transmission de compétences spécifiques de génération en génération et la constitution un marché de l’emploi spécialisé pour l’industrie présente sur le territoire (Belussi & Cadari, 2008).

---

<sup>10</sup> Par conséquent, la logique du capitalisme familial est supplantée par le capitalisme de grands groupes « le système bancaire domine dès lors l’industrie en prenant des participations financières dans les entreprises principalement par la création de société anonyme » (Quévit & Lepage, 1995).

<sup>11</sup> Dans son ouvrage « *Principles of Economics* » (1890), Alfred Marshall théorise la logique sous-tendant la localisation d’une industrie durant la première révolution industrielle. Selon l’économiste anglais, l’établissement et la prospérité d’un secteur industriel dépend de la capacité des entreprises à cumuler les avantages concurrentiels se trouvant sur un territoire donné. Dans cette perspective, les ressources premières, l’existence de liens interindustriels autour d’une demande de biens de haute qualité et l’existence d’une ville sont autant de facteurs permettant à une industrie comme la sidérurgie ou la verrerie de se développer.

### 1.1.1. Un premier coup d'arrêt à la croissance industrielle à la suite du déclenchement de la Première Guerre Mondiale

Avant la Première Guerre mondiale, l'industrie wallonne tire pleinement profit de l'avantage concurrentiel qui s'est constitué depuis plus d'un siècle. Combinant ressources premières, progrès techniques et ouverture sur le monde, le tissu industriel wallon est entré de plain-pied dans l'ère industrielle.

Le déclenchement de la Première Guerre Mondiale assombrit les perspectives socio-économiques. La Wallonie occupée par l'Empire Allemand connaît une situation paradoxale : bien qu'épargnée par les dommages liés aux déroulements d'opérations militaires, son industrie subit les politiques de réquisition (tant sur le matériel que sur la main-d'œuvre) et le blocus mis en place par les alliés (CESW, 2004). Ces politiques de réquisitions ont des conséquences néfastes sur la capacité de production de l'industrie wallonne<sup>12</sup>.

### ***1.2. Les premiers signes d'essoufflement (1914-1944)***

À la fin de la première guerre mondiale, les deux principaux pôles sidérurgiques en Wallonie – Liège et Charleroi – sont amoindris par les politiques de réquisitions. La relance économique est tardive. La Belgique ne connaît une embellie économique qu'à la fin de l'année 1926. Cette dernière est le résultat de la mise en œuvre de politiques de relance et de restauration des infrastructures. Concrètement, la Belgique se redresse de 1927 à 1929. Au cours de ces deux années, « la

---

<sup>12</sup> Par exemple, la production annuelle d'acier passe de 1 490 460 tonnes en 1913 à 2 380 en 1918 tandis que la production de charbon a diminué de moitié (CESW, 2004 : 1).

reconstitution des capitaux, l'émission d'emprunts et d'actions [...] le niveau de transaction à la bourse de Bruxelles est passé de 46 milliards en 1927 à 142 milliards en 1929 » (CESW, 2004 : 1). Cette courte période de croissance économique et financière est stimulée par une augmentation des salaires<sup>13</sup> et le développement de la législation en matière de bien-être au travail.

### 1.2.1. La crise financière et économique de 1929

Ces quelques années d'euphorie sont refroidies par la crise économique de 1929. La Belgique est affectée par les crises britanniques et allemandes. Les dommages directs sur l'industrie, principalement située en Wallonie, sont importants. Une combinaison de facteurs tant externes qu'internes explique l'ampleur du choc.

Premièrement, face à la crise, une série d'États étrangers relèvent leurs tarifs douaniers. Les exportations belges sont frappées par ces mesures et voient leur compétitivité se dégrader sur les marchés étrangers. De plus, la situation monétaire internationale incertaine et la spéculation boursière détériorent la rentabilité de l'industrie. Ces trois facteurs touchent sévèrement une industrie exportant près de 90% de sa production (CESW, 2004 : 4-6).

Deuxièmement, plusieurs facteurs internes amplifient les effets de la crise pour l'industrie wallonne. Ceux-ci sont de cinq ordres : (1) des salaires plus élevés et un rapport coût salarial-productivité défavorable pour la Wallonie en comparaison aux États étrangers ; (2) une dépendance à l'égard des régions

---

<sup>13</sup>« L'indice des salaires est passé de 127 en décembre 1926 à 185 en décembre 1929 » (CESW, 2004)

étrangères pour l’approvisionnement en coke ainsi qu’une rentabilité plus faible des charbonnages régionaux ; (2) une mésadaptation du tissu industriel wallon quant à la production de masse et la valorisation économique d’inventions régionales; (3) une concentration bancaire accrue couplée à un déracinement progressif des centres décisions de la Wallonie; (4) l’apparition d’un mouvement de délocalisation de plusieurs secteurs économiques rentables vers la Flandre pour des raisons de coût de production et de logistique (CESW, 2004 : 6).

Les conséquences pour la structure de production régionale sont doubles. Les effets immédiats sont une perte de compétitivité par rapport aux entreprises étrangères et une dépendance accrue à l’égard des fournisseurs situés en dehors du territoire belge. À plus long terme, le déracinement des centres de décision financiers, la délocalisation des secteurs économiques les plus rentables et une modernisation trop faible des moyens de production fragilisent fortement une économie fortement ouverte sur le monde.

#### 1.2.2. Une concentration bancaire en défaveur du système productif wallon

Cette incapacité d’adaptation de l’économie wallonne à cette époque est, selon plusieurs chercheurs (Quévit, 1978 ; CESW, 2004 ; Destatte, 2010), due à une concentration bancaire accrue en défaveur de la Wallonie et les politiques gouvernementales inadaptées à la situation socio-économique wallonne.

La concentration bancaire prend ses racines dans l’organisation de l’économie durant la guerre. Comme le souligne l’historien liégeois Francis Balace :

« Pendant l’occupation, la vente par des particuliers de matières premières et de produits industriels en hausse et pas toujours très patriotique, avait fait affluer vers les caisses de la Société Générale des capitaux, que les circonstances empêchaient d’investir dans les activités industrielles » (CESW, 2004 : 4).

À la fin de la guerre, la Société Générale amplifie ses investissements en Flandre ainsi qu’au Congo belge et entérine la fusion d’une série d’établissements bancaires wallons (CESW, 2004 : 4). *De facto*, la concentration du système bancaire belge qui s’opère sur la période 1917-1931 consacre la domination de trois groupes financiers : la Société Générale, la Banque de Bruxelles ainsi que l’*Algemende Bank Vereniging* – qui devient en 1935, le *Krediet Bank*- (Destatte, 2010 : 12). Par des mécanismes d’acquisition et de fusion, plusieurs établissements financiers wallons sont absorbés par la Société Générale ou par la Banque de Bruxelles. La conséquence principale de ces mouvements est un « déracinement » de la Wallonie des centres de décision liés à l’investissement dans l’appareil industriel<sup>14</sup>.

### 1.2.3. Une politique de rigueur et des tensions sociales

À l’entame des années trente, la situation socio-économique en Belgique est précaire. Près d’un travailleur sur cinq est sans emploi (CESW, 2004 : 6), l’industrie peine à écouler ses produits et le secteur financier se relève péniblement. Devant ce constat, le Gouvernement belge réduit les dépenses publiques, lève de nouveaux impôts, reporte certains investissements, modifie les allocations de chômage et modère les salaires (Destatte, 2010 :

---

<sup>14</sup> Ce phénomène a alimenté les revendications régionalistes pour l’autonomie dans la gestion des leviers économiques (Destatte, 2010: 12-13).

11). Malgré ces diverses mesures, la conjoncture économique ne s'améliore guère. Pire, la crise économique couplée aux mesures du Gouvernement attise les tensions sociales<sup>15</sup>.

#### 1.2.4. Les prémisses du déclin industriel régional

Les années trente font émerger les prémisses de la déliquescence d'un tissu industriel régional vieillissant touché par la crise économique et de plus en plus inadapté pour concurrencer les entreprises étrangères (Destatte, 2004 : 10). Les conséquences socio-économiques se traduisent par la fermeture de sites, les délocalisations et la réduction du volume d'emplois. Face à cette situation problématique, la Wallonie « dépend pour sa survie non plus de patrons issus de son terroir et épaulés par des capitaux locaux, mais de groupes financiers puissants sans enracinement local et pouvant céder à la tentation de délocaliser les secteurs restés rentables comme la verrerie ou la chimie » (CESW, 2004 : 4).

Malgré la dégradation de sa compétitivité, l'économie régionale continue de se structurer autour de la sidérurgie et des charbonnages dont le coût d'extraction ne cesse d'augmenter. Cette situation pose les jalons d'un processus de déclin industriel long et de grande ampleur.

---

<sup>15</sup> La modération salariale et la hausse du chômage provoquent en 1932 une série de « grèves insurrectionnelles » dans le Borinage et à Liège (CESW, 2004 : 4). En outre, les difficultés économiques et les mesures gouvernementales touchent le salariat qui est essentiellement concentré dans les bassins industriels wallons (CESW, 2004 : 6).

### ***1.3. De l'illusion du « miracle belge » à la désillusion du déclin industriel (1945-1963)***

En 1945, les industries belges et wallonnes sortent de la Deuxième Guerre Mondiale relativement préservées. À court terme, cette situation se révèle bénéfique pour un redémarrage rapide de l'appareil économique<sup>16</sup> et pour une utilisation restreinte des crédits liés au Plan Marshall (CESW, 2004). En relançant directement son industrie, la Belgique connaît, jusqu'en 1946, un taux de croissance supérieur aux pays limitrophes (Demoulin & Kupper, 2004). Toutefois, cette situation ne dure pas. Dès le début des années cinquante, l'économie belge, particulièrement l'économie wallonne, est rattrapée puis dépassée par ses voisins. Le « miracle belge » est davantage lié à « une capacité productive épargnée plutôt qu'à une croissance avantageuse » (CESW, 2004 : 10).

*A contrario* de la situation économique en Flandre et en Belgique, les années cinquante marquent le début du long déclin wallon (Capron, 2011). Cette situation problématique constitue la trame de fond de l'histoire économique et industrielle wallonne durant la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle<sup>17</sup>.

La situation économique en Wallonie incite les acteurs à se rassembler pour étudier les causes du déclin et les réponses à y apporter. Dans ce cadre, le Conseil économique wallon est mis en place (Destatte, 2010). Inspiré du Conseil Économique Flamand – *Vlaams Economisch Verbond* fondé en 1926 (Entretien PT, 2015),

---

<sup>16</sup> Ce redémarrage a été qualifié de « miracle belge ».

<sup>17</sup> Entre 1948 et 1959, la croissance du produit intérieur brut par habitant à prix constant s'élève à 2.4% pour la Belgique contre 1.9% pour la Wallonie (CESW, 2004).

le Conseil économique wallon a pour objectif de réaliser un inventaire des problèmes régionaux. À ce titre, il rédige et présente, le 20 mai 1947, un rapport s'intitulant « Économie wallonne » (Destatte, 2010 : 15).

### **Le déclin industriel wallon : état des lieux des facteurs explicatifs**

Au cours de nos recherches, nous nous sommes employé à dresser un inventaire des facteurs explicatifs de l'arrêt de l'expansion économique régionale. En combinant les observations du Rapport « Économie wallonne » (1947) avec d'autres publications parues sur la problématique (Quévit, 1978 ; Quévit & Lepage, 1995 ; CESW, 2004 ; Demoulin & Kupper, 2004), nous avons répertorié les facteurs suivants :

Une modernisation insuffisante de l'industrie traditionnelle et un faible taux de création d'activités dans les nouveaux secteurs technologiques (CESW, 2004). Outre une faible modernisation de la structure productive, les produits manufacturés en Wallonie sont placés en amont de la chaîne de production (Quévit & Lepage, 1995). Ce type de produits est fortement sensible au coût de production et est, dès lors, davantage soumis à la concurrence étrangère.

L'hyperspécialisation et la concentration du tissu industriel sur des secteurs en perte de vitesse sont également des facteurs explicatifs du déclin (Demoulin & Kupper, 2004). Pour combler le manque de production domestique, les industries hautement énergivores, issues de la première révolution industrielle, importent les ressources nécessaires à son fonctionnement. L'importation des matières premières, qui se réalise dans un premier temps par le réseau ferroviaire, s'effectue de plus en plus par la voie maritime. Les conséquences de ces changements sont directs : une détérioration structurelle de la compétitivité des entreprises wallonnes et le développement d'un

avantage de localisation maritime au profit de la Flandre (Quévit & Lepage, 1995).

Dans cette optique, l'évolution du capitalisme<sup>18</sup> et, surtout la concentration du système bancaire se répercutent sur la modernisation des secteurs industriels à faible rentabilité (Quévit, 1978 ; Destatte, 2010). La concentration du système bancaire, durant la période de l'entre-deux guerres, a débouché sur l'absence de la représentation des intérêts wallons au sein des centres de décisions financiers (Destatte, 2010). Cette absence a un triple effet : premièrement, l'attachement à la dimension régionale est minimisé dans la décision d'investir; deuxièmement, ne pouvant peser sur les leviers de décisions, les acteurs régionaux sont dans l'incapacité d'élaborer une stratégie d'investissement soignant les maux de la structure productive wallonne ; troisièmement, la dynamique d'investissement dégrade la rentabilité du secteur traditionnel wallon (CESW, 2004 ; Destatte, 2010).

Dans son ouvrage « Les causes du déclin wallon. L'influence du pouvoir politique et des groupes financiers sur le développement régional » (1978), Quévit postule que le déclin wallon est causé par l'action d'un État unitaire belge ne disposant que d'une faible autonomie dans le domaine économique ainsi que ne contrôlant pas l'initiative économique<sup>19</sup> (1978).

---

<sup>18</sup> Quévit note l'évolution d'un capitalisme industriel à un capitalisme international (1978). Dépourvu d'attaches locales, ce dernier est mû par la question de la rentabilité des investissements tout en étant territorialement détaché.

<sup>19</sup> Cette vision alimente depuis le début des années cinquante les revendications des franges autonomistes wallonnes qui dénoncent la centralisation du pouvoir politique et économique à Bruxelles au détriment d'une action publique prenant en compte les problèmes structurels régionaux.

Durant la moitié du XXème siècle, la Wallonie enregistre un vieillissement de sa population<sup>20</sup>. Le 27 février 1962, la problématique du vieillissement de la population wallonne est mise en lumière par la présentation du Rapport Sauvy<sup>21</sup>. Ce dernier établit une corrélation positive entre le déclin de l'économie wallonne et la situation démographique. Constatant que la gestion nationale de la politique de la famille favorise davantage une Flandre plus jeune au détriment de la Wallonie, le démographe Sauvy préconise l'adoption d'une approche régionale des problématiques démographiques et souligne l'importance de l'immigration pour résoudre la problématique du « sur-vieillissement » (Sauvy, 1962 : 46).

Enfin, les conclusions du rapport « Économie wallonne » mettent en évidence l'absence d'infrastructures et de moyens de communication performants<sup>22</sup> (Destatte, 2010).

En l'intervalle de cinq ans, la Wallonie passe de l'illusion d'un nouveau développement économique à la désillusion du déclin industriel. Á ce titre, la perte de vitesse de la Wallonie combinée à la montée en puissance de la Flandre amorce un

---

<sup>20</sup> De 1947 à 1960 et ce, dans une proportion plus importante que les autres régions belges, la natalité faiblit en Wallonie tandis que la mortalité y décroît (CESW, 2004).

<sup>21</sup> Commandité par le Conseil économique wallon, le Rapport Sauvy est inédit par son approche duale « Flandre-Wallonie » de la question démographique (CRISP, 1962).

<sup>22</sup> Pour répondre à cet écueil, le rapport préconise la mise en œuvre d'une politique de modernisation et de grands investissements dont la finalité est d'équiper la Wallonie de voies de communication modernes (Demoulin & Kupper, 2004)

véritable « retournement spatial » dans l'économie belge<sup>23</sup> (Aydalot, 1986).

#### ***1.4. D'une économie en déclin à une économie en restructuration (1963-1986)***

Sur le plan économique, les *Golden sixties* correspondent à une période de croissance continue, à une situation proche du plein emploi ainsi qu'au développement substantiel des secteurs liés aux technologies. Si ce label peut être accolé à la situation belge et flamande, la réalité wallonne, quant à elle, est contrastée (CESW, 2004).

Effectivement, durant les années soixante, l'écart entre le nord et le sud du pays n'a cessé de se creuser. Dans les chiffres, la croissance bien que modérée stabilise le taux d'activité et le taux de chômage, mais la Wallonie enregistre une dégradation structurelle des secteurs industriels moteurs, une détérioration des autres indicateurs macroéconomiques ainsi que des performances décevantes par rapport à ses partenaires commerciaux principaux (CESW, 2004 ; Destatte, 2010 ; Delforge, 2011).

##### **1.4.1. L'amplification du déclin causée par les chocs pétroliers de 1973 et de 1979**

Le début des années septante se caractérise par l'augmentation de la productivité et des salaires, de la croissance du secteur public ainsi qu'une augmentation du taux de l'inflation. Ces indicateurs couplés à un taux monétaire instable et une dépendance accrue à la ressource pétrolière et aux biens dérivés

---

<sup>23</sup> À cet égard, l'année 1963 est symbolique. Il s'agit de la première année où le produit intérieur brut de la Flandre dépasse le produit intérieur brut wallon (Accaputo et al., 2006).

amplifient le premier choc pétrolier en 1973 (CESW, 2004)<sup>24</sup>. Dès lors, la situation économique se détériore rapidement et toute l'industrie wallonne est fortement impactée par ce choc externe.

En 1975, la Wallonie connaît une contraction importante de son activité industrielle, une diminution des investissements réalisés par les firmes étrangères, une augmentation du nombre de personnes sans emploi et une détérioration de la productivité industrielle (CESW, 2004). Le second choc pétrolier de 1979 aggrave l'état des grandes entreprises régionales. Leur situation est d'autant plus critique pour l'économie wallonne que les sous-traitants sont fortement dépendant des industries motrices du secteur (Quévit & Lepage, 1995). Par conséquent, la réduction des activités et la fermeture des grandes entreprises touchent doublement le tissu économique du sud du pays<sup>25</sup>.

#### 1.4.2. Un tissu industriel entre restructuration et tertiarisation

Dans les années quatre-vingt, la Wallonie connaît deux phénomènes économiques majeurs : *primo*, une lente et profonde restructuration de son économie (Demoulin & Kupper, 2004) ; *secundo*, un phénomène de tertiarisation de l'économie présent dans de nombreux pays occidentaux.

---

<sup>24</sup> Dans les deux mois qui suivirent le 18 octobre 1973, l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole (OPEP) décide de quadrupler les prix du pétrole (CESW, 2004 :19).

<sup>25</sup> Dans les chiffres, le déclin ou la stagnation de presque tous les secteurs économiques engendrent un effondrement structurel de l'emploi industriel de 35% ( 434.007 en 1972 à 286.008 en 1993) ainsi qu'une hausse du taux de chômage grim pant en 1982 à 17,8% de la population active (CESW, 2004 ; Destatte, 2010).

Les mutations du contexte industriel – globalisation de l'économie, développement de nouveaux processus de production, prépondérance des facteurs immatériels et de la recherche et du développement (Quévit & Lepage, 1995) – ont contraint les entreprises des secteurs traditionnels à se réinventer. La longue et lente transformation d'un système productif structuré autour des secteurs traditionnels vers un tissu de petites et moyennes entreprises axées sur la valorisation de l'innovation technologique est mue par la quête de l'augmentation de la productivité (Quévit & Lepage, 1995).

Parallèlement à la mutation du tissu industriel en cours, l'économie wallonne connaît un processus de tertiarisation se caractérisant par un développement accru de l'activité liée aux services. Dès le milieu des années septante, le secteur tertiaire représente 55% de l'économie wallonne contre 40% pour le secondaire et 5% pour le primaire (CESW, 2004). En 1987, le secteur de la production de service représente 68% de l'économie régionale contre 32% pour les secteurs secondaire et primaire (CESW, 2004).

### ***1.5. Une économie régionale en voie de reconversion (1987-2001)***

À la fin des années quatre-vingts, la Belgique et la Wallonie enregistrent une embellie économique. Celle-ci se traduit par une croissance forte ainsi qu'une diminution du nombre de demandeurs d'emploi. Néanmoins, la situation est de courte durée et le taux de croissance s'érode dès le début des années nonante (CESW, 2004). Par ailleurs, il convient de préciser que la croissance régionale entre 1987 et 1993 a été tirée par le secteur

tertiaire tandis que les secteurs industriels traditionnels, mis à part celui de la construction, continuent de péricliter (CESW, 2004).

À la fin du XXème siècle, la situation s'inverse. En 1999, le secteur secondaire booste la croissance wallonne, plus particulièrement, le secteur de la chimie (+107.7% entre 1985 et 1997).

Encore marquée par le poids de la désindustrialisation, la Wallonie aborde le troisième millénaire avec un visage industriel transformé. La sidérurgie ne constitue plus le premier secteur industriel. Les secteurs des sciences du vivant, de la chimie ou encore de la production électronique émergent comme forces motrices de la structure industrielle régionale.

## **2. Une structure productive régionale tournée vers l'innovation et en quête d'une masse critique**

Après avoir parcouru l'histoire économique de la Wallonie au cours des XIXème et XXème siècles, il est primordial de dresser un bref portrait de la structure productive régionale au XXIème siècle. Pour ce faire, nous traçons l'évolution des indicateurs macroéconomiques principaux : le taux de chômage, le taux d'emploi, l'intensité en R&D ou encore le taux de croissance du PIB. Par la suite, nous relativisons les performances de l'industrie wallonne au regard des performances enregistrées par les régions européennes à l'histoire industrielle similaire.

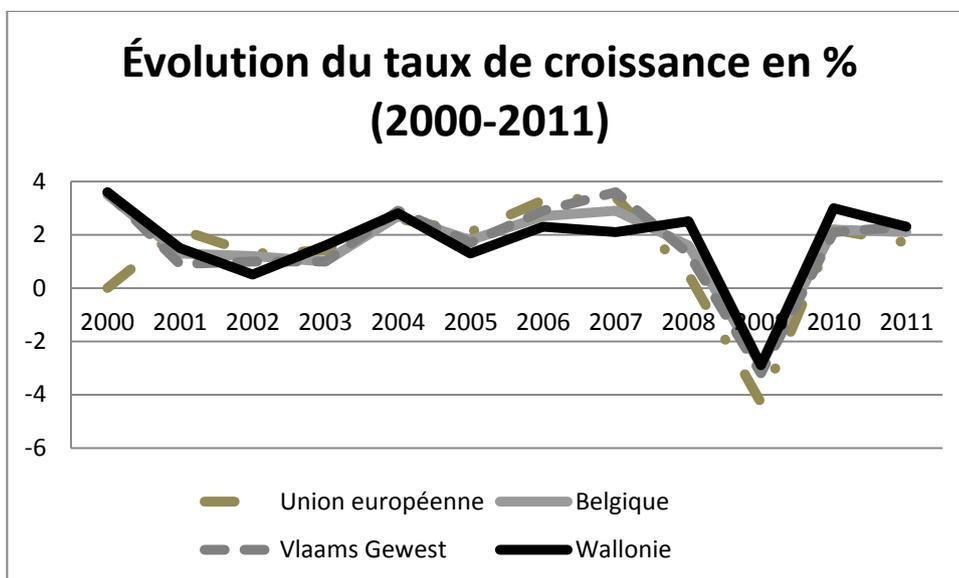
### ***2.1. L'évolution de la Wallonie au regard des indicateurs macroéconomiques***

Sur la décennie 2001-2011, le taux de croissance moyen s'élève à 1.5% pour la Wallonie. Ce taux est identique pour la

Flandre, la Belgique ainsi que l'Union Européenne<sup>26</sup> (Eurostat, 2016 a). À la lecture du graphe ci-dessous, nous constatons que la courbe de croissance wallonne suit la même tendance que les espaces de référence mobilisés. Toutefois, la Wallonie apparaît moins impactée par les chocs externes et connaît des variances de ses taux de croissance moins importantes que les trois autres entités.

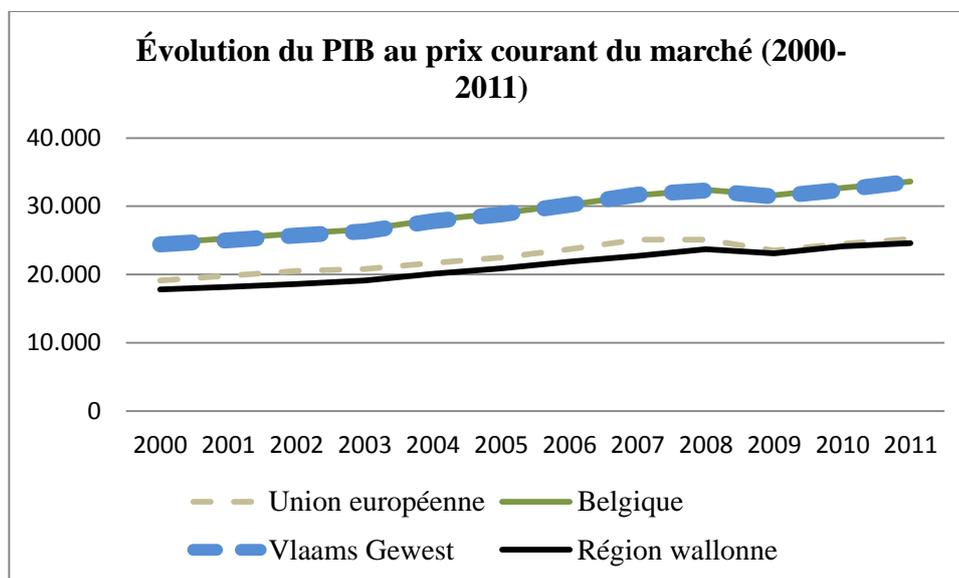
---

<sup>26</sup> Pour l'Union Européenne, il s'agit de la moyenne des taux de croissance des 27 États membres.



**Graphique 1: Évolution du taux de croissance exprimé en pourcent pour la période 2000-2011 (Eurostat, 2016 a)**

L'évolution du PIB au prix courant du marché connaît une progression similaire pour les quatre entités. Toutefois, en comparaison de la *Vlaams Gewest* et de la Belgique, la Wallonie reste nettement à un palier inférieur. Par ailleurs, notons que le différentiel entre les valeurs wallonnes et européennes s'est atténué. L'analyse des indicateurs tels que le taux de croissance et le PIB au prix courant confirme l'arrêt du décrochage wallon sans, pour autant, que nous puissions qualifier le phénomène de « rattrapage ».



**Graphique 2: Évolution du PIB au prix courant du marché en euro sur la période 2000-2011 (Eurostat, 2016 b)**

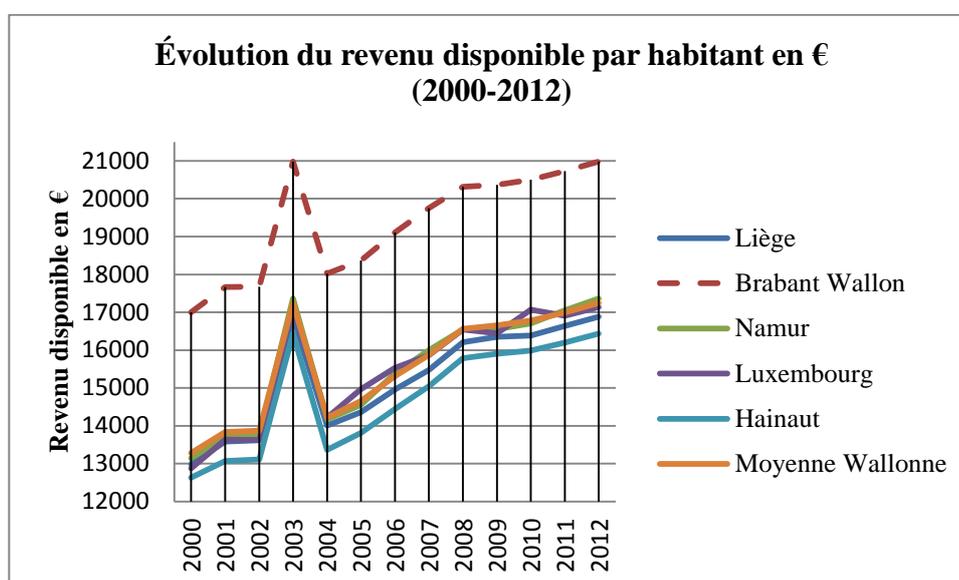
Le taux de chômage wallon, pour sa part, a connu une hausse. Il est passé de 15.8% en 2008 à 16.1% en 2014<sup>27</sup> (IWEPS, 2016). À l'échelle wallonne, une analyse du taux de chômage par province montre des disparités sous régionales importantes. Ainsi, le taux de chômage pour la Province de Hainaut s'élève en 2014 à 18.3% contre un taux de 11.2% pour la Province de Luxembourg. De manière générale, le phénomène de disparités entre les sous-régions de Wallonie est fortement présent et se traduit également dans le taux d'activité<sup>28</sup> (en 2014, ce taux s'élève à 65.8% pour la

<sup>27</sup> Le taux de chômage repris ici « rapporte le nombre de personnes qui sont sans emploi, à la recherche d'un emploi et disponibles pour occuper un emploi, à la population active (personnes présentes sur le marché du travail, qu'elles aient un emploi ou pas) de 15 à 64 ans, en moyenne annuelle » (IWEPS, 2016).

<sup>28</sup> Le taux d'activité est « le nombre de personnes qui se présentent effectivement sur le marché du travail (qu'elles soient occupées ou chômeuses) à la population de 15 à 64 ans, en moyenne annuelle » (*Idem*)

Province de Hainaut contre 69.1% pour la Province du Brabant Wallon) ainsi que dans le revenu disponible par habitant.

Pour l'évolution du revenu disponible par habitant, si les cinq provinces wallonnes suivent la même tendance, il y a un différentiel important entre la Province du Brabant Wallon et les quatre autres Provinces

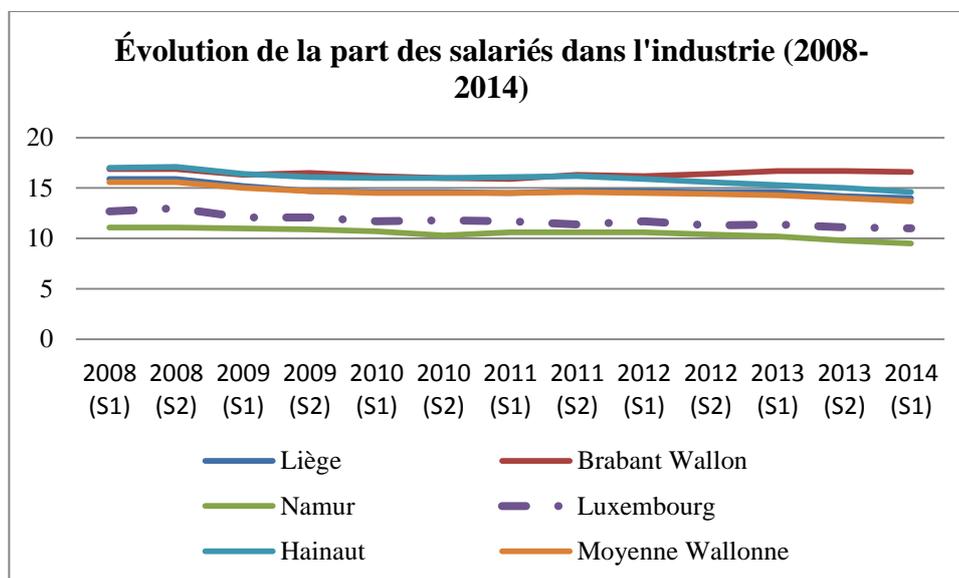


**Graphique 3: Évolution du revenu disponible par habitant en euro pour la période 2000-2012 (IWEPS, 2016)**

## 2.2. *L'évolution du tissu économique wallon au regard des indicateurs industriels*

Afin d'évaluer l'évolution du tissu industriel en Wallonie, nous procédons à (1) une analyse de la part des postes de travail occupés dans l'industrie parmi l'ensemble des postes de salariés et à (2) un examen de l'évolution sectorielle des activités économiques en Wallonie.

*Primo*, l'évolution de la part des postes de travail occupés dans l'industrie n'a cessé de diminuer au cours de cette dernière décennie. Entre le premier semestre de l'année 2008 et le premier semestre de l'année 2014, toutes les provinces wallonnes ont enregistré une baisse de la part des emplois industriels. Cette contraction de l'emploi industriel est comprise entre -0.3 point pour le Brabant wallon (16.9% au premier semestre 2008 contre 16.6% au premier semestre de 2014) et – 2.4 points pour le Hainaut (17% au premier semestre 2008 contre 14.6% au premier semestre 2014). Sur l'ensemble du secteur secondaire, les indicateurs montrent une érosion du niveau de l'emploi industriel en Wallonie.

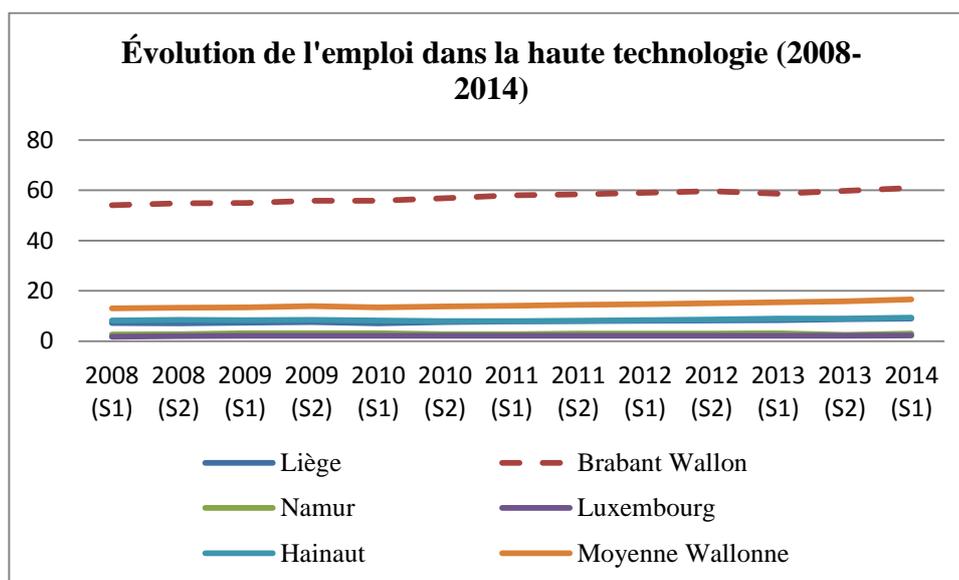


**Graphique 4: Évolution de la part des salariés dans l'industrie pour la période 2008-2014 (IWEPS, 2016)**

*Secundo*, la transformation de la structure sectorielle de la Wallonie se traduit par une part plus importante des emplois dans les hautes technologies. Au premier semestre de l'année 2014, l'emploi dans les hautes technologies constituait 16.6% des emplois industriels contre 13.1% pour le premier semestre de l'année 2008 (IWEPS, 2016).

Nous notons également des disparités entre les provinces wallonnes. Le Brabant wallon présente un fort pourcentage d'emploi industriel dans le secteur des hautes technologies (60.9% au 31 juin 2014) tandis que les Provinces de Luxembourg et de Namur ont un taux plafonnant à 3.2%. Par ailleurs, la part des postes de travail dans les services de connaissances élevées est passée, à la fin du premier semestre 2008, de 68.2% à 66.1% pour le second semestre de l'année 2013 (IWEPS, 2016).

À la lecture des différents indicateurs, l'augmentation de la proportion des emplois dans les hautes technologies pourrait s'expliquer par une baisse générale du niveau d'emploi régional dans l'industrie et un maintien relatif du volume d'emploi dans les hautes technologies.



**Graphique 5: Évolution de l'emploi dans la haute technologie 2008-2014 (IWEPS, 2016)**

Au prisme de l'indicateur de la valeur ajoutée brute, le constat d'une décroissance de l'importance du secteur secondaire est corroboré par les données recueillies. En 2005, le secteur industriel représente seulement 17% de la valeur ajoutée brute régionale (Ministère de la Région Wallonne, 2008 : 13). Le secteur tertiaire représente, quant à lui, 45.1% de la valeur brute de l'économie wallonne. En comparaison à 1995, les tendances sectorielles restent identiques en 2008 : un développement important des secteurs pharmaceutiques, des matériels de transport de l'appareillage électrique et des transports aériens. Par ailleurs,

la métallurgie reste un secteur important de l'économie wallonne et connaît une croissance de 2.8 % sur la période 2001-2008<sup>29</sup> (Capron, 2011 : 337-338).

### ***2.3. Une structure industrielle wallonne en diversification et en ouverture sur le monde***

Pour clore la présentation de l'histoire et de la situation économique wallonne, nous mettons en perspective la mutation de cette dernière avec des régions européennes à la trajectoire identique, nommées les régions de tradition industrielle<sup>30</sup> (RETI). À la lecture des différents indicateurs, la Wallonie présente deux points noirs majeurs : un taux de chômage élevé et un faible taux d'emploi.

En comparaison aux autres RETI, seuls la Ruhr et le Nord-Pas-de-Calais enregistrent, en 2007, un taux de chômage plus élevé. De plus, la Wallonie présente la plus forte part de demandeurs d'emploi de longue durée - 57%<sup>31</sup> en 2007 contre 45.8% pour la Ruhr et 49.7 pour le Nord-Pas-de-Calais – (Capron,

---

<sup>29</sup> Par rapport à l'importance du secteur métallurgique, il convient d'actualiser les données. La crise économique de 2008 a lourdement frappé l'industrie métallurgique wallonne et diminué son importance tant au niveau de la part d'emploi occupé que la part de valeur ajoutée brute.

<sup>30</sup> Les RETI sont des régions qui à l'instar de la Wallonie ont joué le rôle de locomotive économique durant la première révolution et qui, durant les décennies septante et quatre-vingt, ont connu un déclin de leurs secteurs économiques phares. Les économistes ayant travaillé sur cette thématique ont identifié 15 RETI à savoir : le Nord-Pas-de-Calais, la Lorraine, les Asturies, le Pays Basque, la Catalogne, la région de Catambria, la Sarre, Hamburg, Weser-Ems, Brême, le Nordrhein Westfalen, Overrijssel, le Limbourg (Pays-Bas), le Yorkshire & Humberside et l'Ecosse (CESW, 2011 :7).

<sup>31</sup> Il convient de préciser que le chômage de longue durée en Wallonie a connu, sur la période 1999-2007, une différence de 7.4 contre une hausse de 5.87 pour la Ruhr et de 4.1 pour le Nord-Pas-de-Calais (Capron, 2011 : 340).

2011 : 340). Pour le taux d'emploi, la Wallonie connaît un des taux les plus faibles des RETI. Alors que les taux d'emploi de la Ruhr et du Nord-Pas-de-Calais se situent aux alentours de la moyenne européenne (67% en 2007), le taux d'emploi wallon s'élève à 57%.

En matière de R&D, la Wallonie présente des indicateurs dans la moyenne supérieure des RETI. En effet, avec un taux de 1.85% du PIB en 2005, le sud du Pays enregistre une intensité en R&D légèrement supérieure aux moyennes européennes (1.83%) et belges (1.81%). Au niveau du nombre de brevets déposés par million d'habitants (110 en 2002), la Wallonie n'est devancée que par la Ruhr (187) et la Sarre (116). Enfin, soulignons une ouverture à l'économie internationale du tissu économique wallon de plus en plus grande. En l'espace de quatre années, le degré d'ouverture à l'international est passé de 46.9% du PIB en 2009 à 53.2% du PIB en 2012 (IWEPS, 2016).

<b>Degré d'ouverture internationale de l'économie % du PIB (IWEPS, 2016)</b>			
2009	2010	2011	2012
46,9	49,5	52,3	53,2

Pour clôturer notre état des lieux de l'économie wallonne, il nous apparaissait pertinent de citer l'économiste Capron. Ce dernier dresse un constat nuancé de la situation économique régionale. Selon lui, « si la Wallonie souffre toujours d'une base économique insuffisante, des ajustements sont en train de s'opérer au sein de sa structure d'activités. Alors que la base économique wallonne a continué de péricliter jusqu'en 2001, on observe un retournement de tendance à partir de cette année. Les pertes

enregistrées de 1995 à 2001 (-1.3%) par rapport à la moyenne belge ont été compensées au cours de la période 2001-2008. [...]. Le bon comportement de l'économie wallonne au cours des dix dernières années laisse présager un retour de la région vers une trajectoire de croissance favorable. Une part importante des anciennes spécialisations industrielles wallonnes sont maintenant de plus en plus supplantées par le développement de nouvelles activités à haute valeur ajoutée » (Capron, 2011 : 337).

### **3. Un système de gouvernance industrielle wallon mis sous tension**

#### ***3.1. L'élaboration d'un système de gouvernance façonné par l'organisation de la production économique issue de la Révolution industrielle***

Dès la fin du XVIIIème siècle, l'industrie wallonne s'est hyperspécialisée et concentrée autour des secteurs tels que la sidérurgie, le verre ou le textile. Alimentées par l'émergence du grand capitalisme, les entreprises ont développé leurs activités, ont atteint des tailles imposantes, ont employé plusieurs milliers de travailleurs et ont rayonné à travers le monde. Il s'agit ici du premier élément composant la trame du système de gouvernance industrielle en Wallonie. La présence de ces entreprises a constitué pendant de nombreuses décennies le moteur du développement économique de la région.

Au-delà des aspects économiques, nous notons que l'organisation de la production industrielle a aussi impacté les pratiques sociales et politiques. L'organisation de la production des grandes entreprises a régi le quotidien de plusieurs centaines

de milliers de travailleurs wallons. Or, dans ces entreprises traditionnelles, la production a été construite sur la base des principes tayloriste<sup>32</sup> (Boyer, 1983) et fordiste<sup>33</sup> (Boyer & Orléan, 1991).

Parmi les différents principes, nous mettons en avant celui de la production polarisée entre d'une part, une tâche ouvrière parcellisée et déqualifiée et d'autre part, un monopole de l'initiative commerciale et technique réservé aux dirigeants et aux ingénieurs (Boyer, 1983). Cette division des tâches a modelé le rapport des travailleurs à l'entreprise et à l'entrepreneuriat. À cet égard, dans leur publication « Le Plan Marshall pour la Wallonie » (2006), Accaputo, Bayenet et Pagano soulignent, durant les années cinquante et soixante, la relation difficile des wallons à l'entreprise et la préférence pour une position de salarié plutôt que d'entrepreneur.

---

<sup>32</sup> Boyer caractérise cet ensemble de pratiques par (1) la conception de l'organisation de l'entreprise basée sur l'uniformisation et la rationalisation de la production, (2) par les relations entre les travailleurs et les employeurs concernant la politique du salaire minimal, (3) par une conception de l'organisation (axée sur la productivité, la verticalisation et la décomposition des tâches) et de l'action étatique (qui se singularise par l'affirmation du rôle économique de l'État et par sa participation dans les relations entre les partenaires sociaux) ainsi que (4) par une « recomposition de la classe ouvrière selon une double polarisation, à un extrême, un travail parcellisé et déqualifié et, à un autre extrême, une série de tâches de conception, d'organisation et de gestion » (Boyer, 1983 : 18-19).

<sup>33</sup> En se basant sur l'ouvrage « Ma vie et mon œuvre » d'Henry Ford (1930), Boyer et Orléan répertorient quatre traits caractéristiques du fordisme : (1) une stratégie paternaliste en vue d'assurer le soutien du salariat aux objectifs de l'entreprise, (2) une politique d'intéressement des travailleurs aux résultats financiers de l'entreprise notamment par les salaires et appointements, (3) le développement d'une vie familiale ouvrière et (4) la pratique d'un haut niveau salarial en vue de stimuler la demande (1991 : 253-256).

En plus du monde industriel, les acteurs financiers et bancaires ont occupé une place centrale dans le système de gouvernance hérité de la révolution industrielle. Leur fonction est vitale pour développer les activités économiques en Wallonie. C'est pourquoi, les organisations représentant les travailleurs constituent le troisième type d'acteurs présent au sein du système de gouvernance. L'État belge, pour sa part, a adopté une action minimale se déclinant sous une politique monétaire, d'investissements et de grands travaux ou encore de modération salariale. Par conséquent, le système de gouvernance industrielle en vigueur durant près d'un siècle en Wallonie a été fortement polarisé autour des grandes entreprises et des institutions financières. Les organisations syndicales font face et défendent l'intérêt des travailleurs. Le rôle de l'État se caractérise par une posture libérale et se limite à une fonction de « gendarme ».

### ***3.2. Le déclin industriel comme conséquence d'une non-adaptation de la structure productive régionale?***

Les premiers signes de l'affaiblissement de l'industrie wallonne sont apparus dès la sortie de la Première Guerre Mondiale. Par la suite, une conjonction de facteurs explique le déclin industriel wallon dont le paroxysme est atteint dans les années septante et quatre-vingts. Globalement, l'incapacité structurelle du système industriel wallon à s'adapter et à se moderniser est la principale cause de ce phénomène. À l'instar du Nord de l'Italie, les grandes entreprises wallonnes subissent de plein fouet une remise en cause de leur avantage comparatif basé sur les économies externes et la nécessité d'acquérir un avantage différenciatif sur les concurrents en misant sur l'innovation

(Bagnasco, 1977 ; Becattini, 1981 ; Piore & Sabel, 1984 ; Aydalot, 1986).

Selon les chercheurs (Quévit, 1978 ; Quévit & Lepage, 1995 ; CESW, 2004 ; Destatte, 2010 ; Capron, 2011), les causes du déclin industriel en Wallonie sont de nature politique, financière et sociale.

Les causes politiques se cristallisent, tout d'abord, sur le rôle de l'État unitaire. Plus particulièrement, sur l'absence de contrôle étatique et d'initiative économique. Ensuite, les chercheurs soulignent la soumission de l'État belge à l'influence des agents industriels. Enfin, la croyance en la mise en œuvre d'une politique économique centralisée a conduit les décideurs politiques à adopter des mesures peu adaptées au cas wallon (Quévit, 1978).

Au niveau financier, l'internationalisation du capitalisme (Quévit, 1978) couplée au déracinement des centres de décision des institutions bancaires et financières (Destatte, 2010) ont modifié les stratégies d'investissement. Le choix dans la localisation des investissements se fait dans une logique d'accumulation et de rentabilité du capital (Quévit, 1978). La perte de compétitivité des grandes entreprises wallonnes et l'augmentation de la concurrence mondiale contribuent à enclencher un mécanisme de désinvestissement dans la structure productive wallonne.

Outre ces raisons, nous avons identifié dans cette thèse une autre cause du déclin industriel en Wallonie. La spécialisation territoriale a forgé un ensemble de pratiques inspiré de l'organisation de la production industrielle dans les secteurs

traditionnels. Or, depuis près de trois décennies, le tissu économique wallon a connu d'importantes mutations : une forte tertiarisation, un déclin important des entreprises des secteurs traditionnels, une diversification sectorielle et l'émergence de nouveaux secteurs de référence (la chimie et la pharmaceutique). Par conséquent, nous relevons des indices de décalage entre d'une part, des pratiques économiques, sociales et politiques héritées du monde industriel de la première moitié du XXème siècle et d'autre part, les principes de développement régional actuel qui mettent en exergue l'importance de l'innovation, la collaboration, la transversalité ainsi qu'une action publique flexible<sup>34</sup>.

### 3.2.1. Mise en lumière d'une tension économique au sein d'un système régional de gouvernance entre « traditions » et volontés de transformation

La Wallonie est un exemple de région de tradition industrielle européenne. Comme nous l'avons cité auparavant, l'analyse de l'histoire économique a montré la prépondérance des grandes entreprises traditionnelles, le rôle majeur des institutions bancaires nationales ainsi qu'une répartition polarisée des tâches de production.

Le basculement d'une logique d'avantage comparatif à celle d'avantage différenciatif (Capron, 2009) a considérablement

---

<sup>34</sup> Ces propositions découlent des postulats véhiculés par les modèles territoriaux d'innovations à savoir : (1) Les mutations de l'environnement économique ont modifié les facteurs de compétitivité ; (2) Le développement territorial s'opère sur la base d'une dynamique endogène ; (3) L'acquisition d'un avantage différenciatif est fondamentale dans un contexte de concurrence territoriale; 4) L'agglomération industrielle favorise l'innovation sur un territoire ; (5) Les pouvoirs publics jouent un rôle dans l'organisation du système d'innovation territorial (Lawarée, 2016).

affaibli le poids des entreprises traditionnelles tant en volume d'activité qu'en volume d'emploi. Le déracinement et l'internationalisation du système financier a, pour sa part, augmenté les exigences de rentabilité des structures industrielles.

Face à ce constat, les chercheurs ont pressenti un phénomène de recomposition des systèmes régionaux de gouvernance industrielle. Le basculement spatial mis en avant par Aydalot (1986) illustre cette évolution des tissus industriels. Les régions de tradition industrielle (Wallonie, Ruhr, Nord-Pas-de-Calais, Pays de Galle) ont vu leurs grandes entreprises périlcliter ou se délocaliser tandis que des régions autrefois agraires (Flandre, Nord-ouest de l'Italie) ont connu le développement d'un tissu de petites et moyennes entreprises. Le développement de ces régions agraires s'est effectuée par la production et par la commercialisation des biens et services issus de la révolution technologique. Autrefois cantonnées aux fonctions de sous-traitants, les petites et moyennes entreprises deviennent le moteur du développement économique régional.

Les recherches menées sur les districts industriels italiens, celles du groupe de recherche sur les milieux innovateurs (GREMI) ou encore les travaux sur les systèmes productifs ont tenté de montrer l'importance pour le développement d'un système de gouvernance industrielle d'avoir, sur un territoire donné, un ensemble de relations entre des unités socio-économiques et politiques (Maillat, 1992 ; Ratti et al., 1992). Les composantes sociales, économiques et politiques d'un territoire sont appelées à collaborer. La configuration du système de gouvernance industrielle d'une région devient ainsi une variable explicative du développement régional. Lors de leurs travaux, les

chercheurs du GREMI ont qualifié la trajectoire technologique en Wallonie comme étant celle de la résistance au changement et au progrès (Proulx, 1992).

En regard à ces divers éléments, le système de gouvernance industrielle en Wallonie se singularise par la tension entre d'une part, l'inertie due aux pratiques industrielles traditionnelles et d'autre part, la force transformative produite par les acteurs ancrés dans le référentiel de l'organisation systémique de l'innovation.

La force transformative porte les pratiques d'organisation sociale et industrielle issues des nouveaux secteurs-phares (sciences du vivant, chimie verte, ingénierie, etc.). Dans ce cadre, la diversité des acteurs industriels pris en compte par le système de gouvernance industrielle s'accroît. Les petites et moyennes entreprises coexistent avec les grandes entreprises dans de nombreux secteurs.

Après avoir étudié l'influence de l'histoire économique wallonne sur l'évolution du système de gouvernance industrielle, nous nous intéressons à présent à la régionalisation de celui-ci. L'étude de ce phénomène est l'objet du second chapitre et se focalise sur les caractéristiques et les mutations du système organisationnel.

## **Chapitre II : La régionalisation des compétences économiques en Belgique et l'action européenne en matière de politique régionale comme vecteurs de transformation du fonctionnement du système de gouvernance industrielle wallon**

**L**a remise en cause d'une action centralisée et l'affirmation des niveaux de pouvoirs supra-étatiques (Union Européenne), infra-étatiques (Région) et locaux ont bouleversé le cadre de l'action publique en matière de politiques économiques et industrielles.

Ce deuxième chapitre décrit l'évolution du système décisionnel chargé du développement économique en Wallonie et poursuit l'objectif de répondre aux questions suivantes : d'un point de vue politico-administratif, comment se prennent les décisions en Wallonie? Quels sont les acteurs et les organisations majeures dans le processus décisionnel du système étudié ? Quelles ont été les influences du processus de régionalisation sur les politiques économiques et industrielles? Comment se distribue le pouvoir au sein du système de gouvernance industrielle analysé ?

Pour répondre à ces questions, nous procédons en quatre temps. Premièrement, nous étudions les systèmes décisionnels belges et wallons et en répertorions les particularités. Deuxièmement, nous traçons l'évolution du système de gouvernance industrielle wallon de ses origines à nos jours. Cette partie examine le processus de régionalisation des leviers

économiques entrepris en Belgique dès les années septante. Troisièmement, nous listons les acteurs publics wallons prenant part à la politique industrielle régionale. Quatrièmement, suite au rôle joué par les instances européennes dans les pratiques de développement régional et ce, dès 1957, nous décrivons les politiques régionales et industrielles implémentées par l'Europe et qualifions les rôles joués par les autorités européennes dans les politiques de développement régional.

## **1. Description générale du processus décisionnel en Belgique et en Wallonie**

Cette section vise à mettre en lumière les particularités des systèmes politiques belge et wallon et les étapes du cheminement de la décision.

### ***1.1. Le modèle de démocratie consociationnelle à la sauce belge***

Durant le XXème siècle, la particularité du système politique belge a été l'organisation de la répartition des forces socio-politiques en mondes relativement stables (Aiken et al., 1972). Ces mondes (qualifiés de « piliers »<sup>35</sup>) reposent sur une base philosophique, sur une tradition historique ainsi que sur un réseau dense et complexe d'organisations (Ladrière, 1967). Par ailleurs, ces piliers se sont développés sous l'effet de trois tensions majeures (nommées également « clivages ») parcourant la société belge, à savoir : (1) le débat lié au pluralisme idéologique

---

<sup>35</sup> Le terme « pilier » fait référence à l'existence d'un réseau dense d'organisations appartenant à la même sous-culture et englobant presque totalement ses membres. Les piliers fournissent à leurs membres une variété de services du berceau à la tombe » (Deschouwer, 2009 :4).

confrontant les partisans d'un modèle étatique laïque *versus* les partisans d'une Église catholique organisant les services sociaux, culturels ou éducatifs ; (2) la problématique de la répartition du pouvoir économique mettant aux prises les possédants du capital et les travailleurs ; (3) les questions liées à l'organisation de l'État belge opposant les forces centrifuges aux forces centripètes<sup>36</sup> (De Coorbyter, 2008).

Durant plus d'un siècle, les trois piliers - catholique, socialiste et libéral<sup>37</sup> - ont cloisonné le système décisionnel belge. Ce dernier incarne l'exemple-type de la démocratie consociationnelle<sup>38</sup>. Face à une société divisée philosophiquement, linguistiquement ou économiquement, la démocratie consociationnelle regroupe un ensemble de pratiques assurant la survie du système politique belge. À l'instar de nombreux ouvrages publiés sur le système décisionnel belge (Ladrière 1967,

---

<sup>36</sup> Les forces centrifuges s'emploient à l'autonomisation des régions économiques ou des communautés linguistiques. Les forces centripètes, pour leur part, s'emploie à maintenir une action politique centralisée.

<sup>37</sup> Le pilier catholique a l'Église pour noyau et se compose d'une large variété d'organisations portant le label catholique ou chrétien. La défense de l'enseignement catholique dans les années cinquante a été l'un des principaux catalyseurs pour les organisations du pilier catholique. Le pilier socialiste, pour sa part, est centré sur un parti. Le pilier socialiste est le réseau des organisations liées au syndicat socialiste et tenu par le parti socialiste. Le pilier libéral est plus petit et non fondé sur un mouvement de masse. Toutefois, le parti est parvenu à construire des liens forts et réciproques avec des organisations connexes. (Deschouwer, 2009 : 6)

<sup>38</sup> À la fin de la Première Guerre Mondiale, le pouvoir politique a fait face à de nombreuses revendications linguistiques et sociales. Dans ce contexte, le Roi Albert Ier décide de réunir les dirigeants des trois piliers afin que ceux-ci discutent des moyens pour faire face à ces divisions profondes. La réponse apportée par les dirigeants politiques est l'octroi du suffrage universel pour les hommes. Cet événement fonde les bases de la démocratie consociationnelle belge (Deschouwer, 2009).

1970 ; Plentzen & Mabilie, 1995 ; De Coorbyter, 2008 ; Deschouwer, 2009), Quévit et Aiken postulent que « la stabilité du système politique repose sur les interactions des trois partis traditionnels dont la structuration en trois familles spirituelles assure le contrôle et l'absorption des tensions internes de la société» (1975 : 16). À cet égard, l'institutionnalisation des mécanismes de partage du pouvoir et l'autonomie des trois piliers sont les principaux stabilisateurs du système politique belge (Deschouwer, 2009).

### ***1.2. La place centrale des partis politiques dans le système politique belge***

L'effectivité du processus décisionnel en Belgique est basée sur la relation entre les partis et les groupes membres du piliers. Les partis politiques y occupent une place centrale (Ladrière, 1967 : 12). Dans les faits, les états-majors des partis sont les acteurs centraux pour fixer la direction politique, pour constituer les listes électorales, pour négocier les accords de gouvernements et pour gérer les tensions avec les partenaires au gouvernement<sup>39</sup>.

Aussi, les partis traditionnels belges sont fortement organisés. Ceux-ci entretiennent des liens avec une série de groupes tels que les syndicats, les mutualités, les mouvements de jeunesse ou encore des organisations professionnelles (Ladrière, 1970). Lors de leur participation au pouvoir exécutif, les liens du parti avec d'autres organisations lui permettent de faire jouer la concurrence entre les différents groupes ou de mobiliser des

---

<sup>39</sup> À cet égard, il est intéressant de noter que les tensions sont gérées prioritairement par les états-majors et non par la voie parlementaire classique (Ladrière, 1967).

membres de son pilier sur une thématique donnée (Ladrière, 1967).

#### 1.2.1. Trois caractéristiques de la prise de décision en Belgique

Ladrière (1967) met en avant trois caractéristiques fondamentales du processus décisionnel en Belgique : la multiplicité des relais, le rôle prépondérant des partis et l'effet de laminage. Si le rôle des partis a déjà été détaillé ci-dessus, la multiplicité des relais renvoie à l'importance des différentes organisations liées au parti. Celles-ci communiquent aux instances politiques de leur pilier des demandes, des revendications. Le parti politique opère une sélection. Lorsque la revendication est portée politiquement et mise à l'agenda du Gouvernement, la recherche du compromis contraint les acteurs à laminier leur proposition ou leur projet de loi. Le processus de laminage fait référence au processus durant lequel « le contenu de la décision se trouve progressivement dépouillé de ce qu'il pouvait y avoir de trop radical et se trouve ramené vers des positions qui tendent à modifier aussi peu que possible les équilibres existant » (Ladrière, 1967 : 27).

#### 1.2.2. La prédominance du pouvoir exécutif et des cabinets ministériels dans les processus décisionnels belge et wallon

Dans le système politique belge, le pouvoir exécutif est prédominant. Par ailleurs, l'une des particularités du processus décisionnel en Belgique est l'importance du personnel politique dans la prise de décision et la conceptualisation des politiques publiques. Les attributions du personnel politique renvoient, au niveau fédéral par l'article premier de l'arrêté royal publié le 29 mai 1999, aux « affaires susceptibles d'influencer la politique

générale du gouvernement ou les travaux parlementaires; les recherches et les études propres à faciliter le travail personnel du ministre, la présentation des dossiers de l'administration, le secrétariat du ministre; le traitement de son courrier personnel, les demandes d'audience, la revue de la presse ». Dans cette perspective, les cabinets politiques sont les lieux au sein desquels sont négociés, construits et laminés les différents programmes d'action (de Visscher, 2005).

Dans les faits, la fonction première du personnel politique est le soutien au Ministre. À côté de cette fonction, les membres du cabinet ministériel contribuent à la décision, apportent un conseil politique, rencontrent les différents représentants des organisations syndicales, professionnelles ou patronales, participent à la négociation politique et effectuent le relais entre le Ministre et l'Administration. Le personnel politique est désigné pour une part, par le Ministre et le chef de Cabinet et d'autre part, par les éminences du parti. Outre le critère de la compétence, la principale motivation dans la sélection du personnel politique est la loyauté envers le Ministre et le parti. Par conséquent, la durée du mandat des membres du cabinet est fortement liée au parcours politique du Ministre en fonction (Goransson, 2015).

L'importance du pouvoir exécutif et du personnel politique dans la prise de décisions est génératrice de tensions dans les relations politico-administratives (de Visscher, 2005). La principale raison de ces tensions est l'immixtion du cabinet dans le travail de l'administration au moins à trois niveaux : le filtrage des demandes et des dossiers en provenance de l'administration, l'incursion dans la mise en œuvre des politiques publiques et le détachement du personnel administratif (Goransson, 2015). Tout

d'abord, concernant le positionnement dans le système politico-administratif, les membres du cabinet constituent l'interface entre le Ministre et l'administration. Par conséquent, le personnel politique a, d'une part, la possibilité de traiter les demandes de l'administration avant que celles-ci n'arrivent aux Ministres et d'autre part, de veiller à la bonne mise en œuvre des décisions ministérielles. Ensuite, le cabinet s'immisce directement ou indirectement dans la gestion de l'administration dont le Ministre a la responsabilité. La nature de l'implication est diverse et porte tant sur la nomination du personnel dirigeant que sur la répartition du travail à effectuer. Enfin, pour composer le cabinet, le Ministre recourt au détachement de fonctionnaires. Ces derniers, payés par l'administration, sont choisis pour leur expertise d'un domaine. L'administration voit ainsi partir ses éléments les plus aguerris. Le phénomène du détachement pose à tout le moins deux problèmes : la gestion des ressources humaines au sein de l'administration et la réintégration du personnel politique après la législature au sein du service public<sup>40</sup> (Goransson, 2015).

Malgré les différentes tentatives visant à réduire l'ampleur et le poids des cabinets ministériels dans le système politique belge, il convient de constater que ces derniers restent des acteurs majeurs dans l'élaboration d'une politique publique. L'administration, quant à elle, se voit principalement confier des tâches de mise en œuvre. En outre, la temporalité électorale a pour

---

<sup>40</sup> Pour la (ré)intégration des personnes détachées de l'administration, la pratique tend à parachuter, pour services rendus, le personnel politique dans des fonctions hiérarchiquement plus élevées. De ce fait, les cabinets ministériels sont vus comme des tremplins professionnels et la réintégration de leurs membres dans l'administration constitue, lors de chaque fin de législature, une source de troubles potentiels pour le fonctionnement du secteur public.

conséquence directe de contraindre l'administration à s'adapter lors de chaque début de législature aux pratiques et aux visions du nouveau cabinet. C'est pourquoi, la nature des relations entre le personnel politique et les hauts-fonctionnaires - immixtion dans les dossiers et court-circuitage hiérarchique – tend à produire un sentiment de non-responsabilité dans le chef des acteurs administratifs (Goransson, 2015 : 14).

### 1.2.3. Les spécificités du système wallon dans le domaine économique

Si les éléments évoqués ci-dessus constituent la trame des systèmes politiques belge<sup>41</sup> et wallon, nous répertorions quelques spécificités régionales.

Premièrement, au-delà de la langue, la principale différence entre la Flandre et la Wallonie est le pilier dominant. Au nord du pays, le pilier catholique est largement prédominant tandis que le parti socialiste est traditionnellement plus puissant dans les régions industrielles wallonnes. Le pilier libéral est, pour sa part, relativement faible dans les deux régions (Deschouwer, 2009).

Depuis les années quatre-vingts, les systèmes politiques belge et régional connaissent un processus de décloisonnement relatif (Lentzen & Mabile, 1995). Ce mouvement de décloisonnement s'explique par la déconfessionnalisation des organisations membres du pilier catholique, l'apparition de partis et d'enjeux politiques allant au-delà des trois tensions

---

<sup>41</sup> Depuis 1993, la Belgique a inscrit son caractère fédéral dans la Constitution. Le fédéralisme belge est mû par un mouvement de dévolution des compétences de l'État central vers les Régions et les Communautés plutôt qu'un fédéralisme d'agrégation.

traditionnelles (De Coorbyter, 2008). Aujourd'hui, si ces piliers sont moins importants et moins intégrés qu'au début du XXème siècle, il reste, qu'en Wallonie, les lieux et les procédures de démocratie consociationnelle perdurent. Dans cette optique, la famille socialiste – à travers le Parti socialiste, la Mutualité socialiste et la Fédération Générale du Travail de Belgique - reste une force motrice du système politique régional.

Deuxièmement, le système politique wallon s'est construit au prisme de la société industrielle. Celle-ci a conditionné l'action des décideurs politiques de la façon suivante :

« les différences sociales sont perçues en termes de conditions de vie et directement rapportées au pouvoir économique. La prise de conscience s'effectue à travers l'idée socialiste de la transformation sociale. Le projet d'une révolution sociale qui doit résoudre les problèmes posés par la condition des travailleurs dans la société industrielle » (Ladrière, 1967 : 47-48).

Par conséquent, la préservation ou l'accroissement des conditions de vie des travailleurs a longtemps été portée et mise en œuvre par le monde socialiste et les démocrates-chrétiens wallons.

Troisièmement, à l'instar du niveau fédéral, la concertation entre les gouvernants et les organisations représentant les travailleurs ou les employeurs est développée en Wallonie. Lors de la rédaction d'une proposition ou d'un projet de décret, les décideurs politiques sont appelés à consulter le Conseil économique et social de Wallonie (CESW). Ce dernier est le lieu principal de la concertation sociale en Wallonie. Cet organe aussi nommé « Parlement social » est chargé de rendre des avis, d'assurer la concertation sociale ainsi que la gestion administrative

des conseils spécialisés (CESW, 2016). De plus, au même titre que les syndicats, l'Union wallonne des entreprises ou encore les fédérations d'entreprises<sup>42</sup> entretiennent des contacts directs avec le personnel politique et le Ministre en charge des compétences liées à l'économie, l'emploi ou le commerce extérieur.

## **2. De la régionalisation d'une politique économique territorialisée à la constitution d'un système wallon de gouvernance industrielle**

La thématique du développement territorial est, en Wallonie, intimement liée aux revendications de régionalisation des compétences économiques. Davantage qu'une simple réorganisation des compétences étatiques, la régionalisation des principaux leviers économiques suggère une double rupture : la première à l'encontre de l'organisation du système financier tel qu'établi durant les premières décennies du XXème siècle et la seconde, par rapport à une logique nationale d'action politique jugée inefficace et sclérosée.

Cette section étudie la régionalisation des compétences économiques. Ce processus de régionalisation, qui a fait de la Wallonie l'acteur central en la matière, ne s'est pas opéré de façon linéaire et a fait l'objet de négociations intenses qui ont retardé la mise en œuvre des Régions.

---

<sup>42</sup>Parmi les différentes fédérations d'entreprises, nous répertorions : Agoria (pour l'industrie technologique), Essencia Wallonie (pour les industries chimiques et les sciences de la vie), Febetra (pour le transport et les services logistiques), la Fevia (pour l'industrie agro-alimentaire) et la GSV (pour la sidérurgie).

## ***2.1. L'émergence d'une politique régionale en Belgique***

Sur le plan de la politique économique, l'État unitaire belge a longtemps adopté une posture libérale se concrétisant par une faible participation dans les entreprises publiques et se structurant autour de trois axes : (1) une politique monétaire, (2) une politique de travaux publics et (3) une politique d'aide aux investissements privés (Crisp, 1963). Outre l'État belge, les communes ont été les acteurs prépondérants de la politique de développement économique belge jusqu'à la création des Régions économiques. Les communes, *via* la création d'institutions intercommunales, prennent des initiatives allant de la création de zonings à la promotion des avantages offerts par le territoire communal auprès des investisseurs privés. À côté des acteurs publics, une série de groupes de pression interfère dans la définition de la politique économique et s'emploie essentiellement à organiser ainsi qu'à maintenir cette dernière dans le cadre unitaire (Crisp, 1963).

Les décennies cinquante et soixante sont importantes dans l'émergence d'une politique régionale en Belgique. Élaborée dans le carcan unitaire, celle-ci est polarisée entre d'une part, les tentatives de régionalisation des politiques de développement économique et d'autre part, le maintien d'une logique d'action centralisée (Crisp, 1966 c). Pour décrire la politique régionale mise en œuvre dans ce contexte, nous examinons les textes législatifs, répertorions les acteurs et caractérisons les instruments publics développés.

Premièrement, les premiers textes législatifs fondant la politique régionale belge sont les lois dites d'expansion économique du 17 et 18 juillet 1959. Par ces deux lois, le Gouvernement Eyskens III poursuit l'objectif de développer

économiquement le territoire belge (en instaurant un régime d'incitation pour les investisseurs y installant leurs activités économiques (Crisp, 1966 c). La loi du 17 juillet promeut l'expansion économique au moyen d'aides telles que la prise en charge d'une partie des intérêts par l'État, les garanties de l'État, l'octroi de diverses subventions ainsi que l'exonération fiscale (Loi du 17 juillet 1959 instaurant et coordonnant des mesures en vue de favoriser l'expansion économique et la création d'industries nouvelles.). La loi du 18 juillet 1959 instaurant des mesures spéciales en vue de combattre les difficultés économiques et sociales de certaines régions [les régions de développement] rend possible l'octroi « d'avantages supplémentaires à des entreprises qui acceptent de faire des investissements dans certaines zones délimitées par le pouvoir exécutif » (Crisp, 1966 c : 9). À ces deux dispositions s'ajoute l'arrêté royal du 27 janvier 1959 créant un fond d'aide aux initiatives économiques régionales ainsi que l'arrêté ministériel du 13 juillet 1959 agréant les Comités provinciaux/régionaux d'expansion économique (Crisp, 1963 : 4). La loi du 20 Novembre 1962 permet, quant à elle, l'octroi d'aides fiscales et plus particulièrement, organise un système d'amortissement dégressif (Crisp, 1966 c : 11).

Deuxièmement, parmi les acteurs impliqués dans la conceptualisation et/ou l'implémentation de la politique régionale durant les années cinquante, les acteurs politico-administratifs jouent un rôle déterminant et ce, à différents niveaux.

Au niveau belge, les ministres en charge de l'industrie, du commerce, des affaires économiques ou encore des finances sont décisifs dans la conception de la politique régionale. Le département des affaires économiques responsable des services

généraux comme l'industrie et le commerce est, quant à lui, un acteur administratif majeur<sup>43</sup> (Crisp, 1966 c). Outre le département des affaires économiques, l'Inspecteur général économique et le Bureau de programmation économique sont désignés, en ce qui concerne le premier pour l'exécution de la politique économique et, pour le second, afin de formuler des propositions de programmes d'expansion économique (Crisp, 1966 c).

Au niveau provincial ou sous-régional, les Comités provinciaux/régionaux d'expansion économique « assurent la prise de conscience des problèmes économiques et sociaux de leur région ; établissent des programmes de développement ; mettent à jour ou remanient les programmes de développement ; promeuvent les initiatives, coordonnent les efforts et développent un climat favorable à la réalisation des programmes » (Crisp, 1966 c :4). De plus, dans son article 17, la loi du 18 juillet 1959 a prévu la constitution de Sociétés d'équipement économique régionales. Ces dernières constituent des organisations au statut d'intercommunale et couvrent tantôt une province tantôt une sous-région. Le secteur public est l'actionnaire majoritaire et le gouvernement belge y délègue un commissaire. Les fonctions de ces Sociétés d'équipement économique régionale sont (1) d'affecter des terrains à des fins industrielles, (2) de bâtir, de rénover des bâtiments à vocation industrielle ou artisanale et (3) de concéder ou de louer des surfaces ou des bâtiments aux acteurs industriels (Crisp, 1966 c : 4). Les autres acteurs régionaux sont les Conseils

---

<sup>43</sup> En son sein, la direction de l'expansion économique poursuit deux missions majeures : (a) encourager le développement des industries présentes sur le sol national et (b) susciter la mise en œuvre de pratiques propices à l'expansion économique à l'échelle locale (Crisp, 1966 c).

économiques<sup>44</sup>. Bien que jouant un rôle indirect, ils représentent un lieu de discussion, de concertation et de prospection pour le développement économique régional (Crisp, 1966 a).

Au niveau communal, il convient de souligner l'action directe des décideurs politiques locaux. Ces interventions évoquées précédemment sont diverses et incluent la création de zonings industriels, le démarchage direct auprès d'investisseurs ainsi que l'octroi de facilités aux entreprises venant ou étant établies sur le territoire communal (Crisp, 1966 a).

Troisièmement, la logique d'action qui gouverne la politique régionale est, dans les années cinquante et soixante, celle de la « stratégie du nichoir ». Cette dernière se caractérise par la volonté des autorités publiques d'équiper en infrastructures *ad hoc* le territoire ainsi que d'y édifier un cadre fiscal, économique et social propice à l'accueil des firmes multinationales qui cherchent à réaliser des investissements. Cette stratégie de « captation » des investissements étrangers repose sur l'implémentation d'instruments publics variés. Parmi ceux-ci, nous distinguons les mesures directes et les mesures indirectes. Les premières font référence aux subsides à l'investissement, aux aides octroyées par la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA), aux aides fiscales, aux financements d'infrastructures industrielles, aux financements d'études sur l'économie régionale et la promotion auprès des investisseurs potentiels (Crisp, 1966 c : 9-12). Les mesures indirectes recouvrent « des mesures non dédiées à la politique régionale mais qui possèdent des

---

<sup>44</sup> À cette époque, nous répertorions trois Conseils économiques : le Conseil économique wallon, le Conseil économique de l'arrondissement de Bruxelles et l'*Economisch Raad voor Vlaanderen* (Crisp, 1966 a).

incidences régionales » (Crisp, 1966 : 13) telles que les prises de participation, la recherche, les politiques de l'emploi et de la formation, les travaux publics, la gestion des crédits, etc.

### 2.1.1. La politique régionale belge comme objet de débats institutionnels et idéologiques

Pour clore la description de l'action territorialisée de l'État unitaire, nous mettons en évidence deux débats qui ont structuré les premiers dispositifs de politique de développement régional: (1) la régionalisation voire la fédéralisation de la politique nationale ainsi que (2) la rupture dans la logique d'action entre d'une part, une posture libérale et d'autre part, une politique plus interventionniste.

Les politiques de développement régional ont été l'occasion pour les partisans du fédéralisme de mettre en évidence les dysfonctionnements de l'État central. Pour illustrer ce processus, nous mobilisons le concept de « seuil de régionalisation des problématiques et des décisions ». Celui-ci qualifie le processus par lequel certains acteurs prennent conscience de la portée régionale de mesures nationales et s'emploient à la publiciser au cours de sa mise en œuvre (Crisp, 1966 c : 7). Les chercheurs ont aussi qualifié « un seuil de fédéralisation ». Ce dernier est le processus par lequel tout problème dont le seuil de régionalisation a été franchi sert à légitimer la fédéralisation d'une problématique.

À la fin des années cinquante, la mise en œuvre politique de développement économique belge constitue un point d'inflexion idéologique. Auparavant, l'État belge limitait sa politique économique aux domaines monétaires, aux grands travaux et au soutien des investissements privés. Par la suite, l'État a élaboré

une approche plus interventionniste calquée sur une programmation sectorielle et macro-économique.

Néanmoins, ce basculement ne remet guère en cause la distribution des pouvoirs économiques, financiers et politiques. Le tournant résulte à la fois d'une volonté de répondre à des contraintes contextuelles freinant le développement économique et à la fois, d'une stratégie de régionalisation des problématiques par des acteurs afin d'obtenir des aides et financements de l'État central.

## ***2.2. La régionalisation de la politique économique et industrielle wallonne des années septante à nos jours***

Les revendications pour une régionalisation des leviers économiques n'est pas neuve. Une série d'acteurs politiques, économiques ou syndicaux ont porté le projet régional. Dans cette perspective, nous explicitons brièvement les étapes majeures de la régionalisation de l'État belge et la montée des régions en tant qu'acteur central du développement économique.

### **2.2.1. La base de la régionalisation des compétences industrielles et économiques**

La réforme constitutionnelle du 24 décembre 1970 modifie le fonctionnement de l'État unitaire belge. Cette réforme reconnaît trois communautés culturelles (francophone, néerlandophone et germanophone) et consacre le principe d'autonomie culturelle (Parlement wallon, 2016 : 2). Trois territoires unilingues - celui de langue flamande, celui de langue allemande, celui de langue française - et un bilingue – Bruxelles-capitale - sont identifiés. Par ailleurs, faute d'une majorité parlementaire relative aux compétences à régionaliser, seules les Communautés sont créées.

Les compétences dévolues à ces dernières sont linguistiques et culturelles (Parlement wallon, 2016).

La loi du 15 juillet 1970, dite la « loi Terwagne » planifie la décentralisation économique (Wallonie, 2016). Le texte législatif a créé les Conseils économiques régionaux, les sociétés de développement régional ainsi qu'une direction générale au Bureau du Plan (Brassine a, 1975 : 3). Pour sa part, la base de la régionalisation de l'État belge est établie dans la révision de la Constitution de 1971. Toutefois, la création des institutions politiques régionales s'étend sur près d'une décennie. La période 1974-1976 est celle de la régionalisation préparatoire. En 1974, les Conseils régionaux<sup>45</sup> et les Comités ministériels régionaux sont créés. Par ailleurs, la loi du 1<sup>er</sup> août 1974 organise le budget (Brassine b, 1975 : 3). Toutefois en raison du statut préparatoire de la régionalisation, le pouvoir octroyé aux organes régionaux est consultatif (Brassine a , 1975 : 12). Dans cette optique, nous notons que l'assemblée régionale en Wallonie est composée de Sénateurs, que les Comités ministériels régionaux ont des compétences spécifiques liées au développement régional tout en restant des organes du Gouvernement national et que, d'un point de vue budgétaire, la répartition du budget pour les dépenses des régions en matière de développement régional est réalisée sur la base de critères établis par la loi (Brassine a , 1975 : 12-37).

La loi Perin-Vanderkerchove du 20 août 1974 est une étape importante dans la préparation de la régionalisation et fixe cinq

---

<sup>45</sup> Les Conseils régionaux sont supprimés en 1977 (Parlement wallon, 2016: 3). Les Comités ministériels sont, quant à eux, maintenus. Ces derniers connaissent un régime transitoire entre 1979 et 1981 durant lequel ils quittent le giron de l'Exécutif national pour devenir un organe exécutif à part entière (Petit-Jean, 2016).

éléments : (1) le territoire des régions et leurs organes respectifs, (2) la composition des Conseils régionaux, (3) les compétences des Conseils régionaux, (4) la liste des matières à régionaliser et (5) le fonctionnement des Conseils régionaux (Brassine a, 1975: 14-18). Par la suite, d'autres décisions sont prises quant à la régionalisation de l'État belge, notamment les Arrêtés royaux du 12 novembre 1974 réglant une série de problèmes liés à la régionalisation et du 19 novembre 1974 organisant les Comités ministériels pour les affaires régionales (Brassine b, 1975: 30). La régionalisation de l'administration est plus ardue et implique des transferts de directions, des mutations de personnel. Comme le résume Brassine (1975 b: 37), « la régionalisation préparatoire est la première transformation tangible d'une transformation des structures de la Belgique ; sa caractéristique principale est d'être provisoire ».

### 2.2.2. L'émergence de la Région wallonne comme entité politique à part entière (1980-1993)

Durant la première quinzaine du mois d'août 1980, deux textes législatifs importants pour la régionalisation sont votés : la loi spéciale du 8 août 1980 et celle du 9 août 1980.

La loi spéciale qui octroie la capacité aux trois Régions – flamande, wallonne et bruxelloise – est votée le 8 août 1980. Ce texte législatif crée les institutions régionales<sup>46</sup>, énumère les compétences transférées aux Régions et approfondit les compétences des Communautés (Moniteur belge, 1980).

---

<sup>46</sup> Le Conseil régional de Wallonie ne se compose plus uniquement de Sénateurs et regroupe tous les Députés et Sénateurs issus du territoire Wallon (Petit-Jean, 2016).

Le Conseil régional (Parlement), dont les élus ne sont désignés au scrutin proportionnel que depuis les élections de 1995, dispose d'une motion de méfiance constructive à l'égard du pouvoir exécutif (Petit-Jean, 2016).

La composition de l'Exécutif régional, et ce pour une période transitoire de quatre ans, est déterminée « proportionnellement au nombre de représentants que les partis comptaient dans le Conseil régional » (Service public de Wallonie, 2013 : 6). Cet Exécutif de la Région wallonne comprend six membres dont le Président. L'Exécutif de 1985 est le premier à être désigné par le Conseil régional (Service public de Wallonie, 2013).

La loi ordinaire du 9 août 1980 organise, quant à elle, le financement des Régions et des Communautés (Moniteur belge, 1980).

Le 8 août 1988, le texte de la loi spéciale du 8 août 1980 est modifié. La modification a comme double objectif d'assurer le bon fonctionnement des organisations nationales et d'accroître le portefeuille des compétences dévolues aux Régions et aux Communautés. Dans cette optique, la réforme consacre le transfert de nouvelles compétences, institutionnalise un mécanisme visant à résoudre les conflits entre entités et renforce le pouvoir de contrôle de l'État national sur les compétences qu'il exerce (Service public de Wallonie, 2013).

En 1993, le Parlement belge modifie la constitution et y inscrit dans l'article premier que « la Belgique est un État fédéral qui se compose des Communautés et des Régions » (Séant belge, 1993).

### 2.2.3. État des lieux des compétences régionalisées

La Wallonie gère de nombreuses compétences liées à l'aménagement et au développement économique de son territoire. Dans le système fédéral belge, les normes juridiques adoptées par les Parlements des entités fédérées sont nommées « décret » pour les Parlements flamand, wallon, de la Communauté française, de la Communauté germanophone ainsi que pour l'Assemblée de la Commission communautaire francophone (Cocof). Le Parlement de la Région Bruxelloise et l'Assemblée de la Commission communautaire commune adoptent quant à eux des « ordonnances »<sup>47</sup> (Crisp, 2016).

Depuis 1980, la succession des réformes constitutionnelles et des réformes de l'État a eu pour conséquence d'accroître les compétences attribuées par l'État fédéral aux entités fédérées. Les articles 6, 6 bis, 6 ter et 6 quater de la loi spéciale du 8 août 1980 répertorient les compétences régionalisées<sup>48</sup>. Afin de faciliter la tâche du lecteur, nous mettons en avant pour chacun de ces quatre articles, les principales attributions en matière de développement régional.

Les compétences attribuées à la Région wallonne par l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1988 sont (1) l'aménagement du territoire<sup>49</sup>, (2) l'environnement et la politique de l'eau, (3) le

---

<sup>47</sup> *De jure*, les décrets adoptés par le Parlement wallon dans le cadre des compétences qui lui ont été transférées sont équipollentes aux normes prises par le Parlement fédéral.

<sup>48</sup> Le texte législatif ayant servi de référence est la version actualisée au 31 janvier 2014.

<sup>49</sup> Cette compétence comprend notamment la rénovation des sites d'activités économiques désaffectés, l'acquisition et l'aménagement de sites pour l'industrie, l'artisanat et les services, la politique foncière, etc.

logement, (4) la rénovation rurale et la conservation de la nature, (5) l'agriculture, (6) l'économie<sup>50</sup>, (7) l'énergie<sup>51</sup>, (8) les éléments concernant les pouvoirs subordonnés<sup>52</sup> repris par la loi – Communes et Province –, (9) les éléments de la politique de l'emploi<sup>53</sup> cités par la loi, (10) les travaux publics et les transports.

L'article 6 bis de la loi du 8 août 1980 attribue également, aux Régions et aux Communautés, des compétences en matière de recherche scientifique. Dans le volet « recherche scientifique », l'État fédéral reste toutefois compétent pour (1) la recherche spatiale, (2) la recherche scientifique nécessaire à ses propres compétences, (3) les établissements scientifiques et culturels fédéraux, (4) la participation de la Belgique aux activités des

---

<sup>50</sup> L'économie se compose des attributions telles que la politique économique, la politique des débouchés et des exportations (sans nuire à l'État fédéral), les ressources naturelles, les aspects régionaux de la politique de crédit, les activités des fonds de participation, le tourisme. L'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 précise également que la Région se doit d'exercer ces compétences « dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux ». Il est important de noter que sur les matières fiscales, l'État fédéral reste compétent. En outre, l'État fédéral est compétent pour la politique financière et la protection de l'épargne, la politique monétaire tant interne qu'externe, la politique des prix et des revenus, le droit de la concurrence, le droit commercial, la propriété industrielle et intellectuelle, etc. (article 6, loi spéciale du 8 août 1980).

<sup>51</sup> La compétence porte, plus particulièrement, sur les aspects régionaux de la politique de l'énergie.

<sup>52</sup> La loi liste une série de mesures pour lesquelles la Région est compétente.

<sup>53</sup> Le placement des travailleurs, les programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi inoccupés font parties des compétences régionalisées. Par ailleurs, il convient de préciser que la sixième réforme de l'État, en 2013, régionalise l'activation des demandeurs d'emploi, les conventions de premier emploi, etc. (Belgique, 2016)

organismes internationaux de recherche et (3) pour la tenue d'un inventaire permanent du potentiel scientifique du pays (article 6 bis de la loi spéciale du 8 août 1980). L'article 6 ter donne la possibilité aux Régions et aux Communautés de réaliser de la coopération au développement. L'article 6 quater confère aux Régions le soin de fixer les modalités en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique d'un bien.

En 2013, la sixième réforme de l'État transfère davantage de compétences de l'État fédéral vers les entités fédérées. Parmi les attributions appelées à être régionalisées, dès 2014, nous listons en autres: la politique en matière d'autorisations concernant les implantations commerciales, l'activation des allocations de chômage, les agences locales pour l'emploi, l'apprentissage industriel, les allocations familiales, la migration économique, la gestion du fonds d'intégration européen, l'économie sociale, la politique des grandes villes, les pôles d'attraction interuniversitaires, le fond de participation (Belgium.be, 2016).

La conception et la mise en œuvre d'une dynamique de développement d'un territoire suggèrent la mise en œuvre de politiques publiques coordonnées. Il s'agit de jouer tantôt sur les aspects économiques, tantôt sur des aspects sociaux ou culturels. Dans ce cadre, l'évolution de l'État belge et de son système décisionnel a fait émerger des institutions régionales qui ont la souveraineté et les compétences pour développer des territoires à la trajectoire industrielle et à la configuration socio-économique différentes. Toutefois, le partage des compétences entre l'État fédéral et les entités fédérées requiert de la coordination et de la cohérence. Dans l'exercice de la décision, des enjeux politiques et électoraux divers mettent à mal la capacité de coordonner l'action

publique. *De facto*, le développement régional wallon passe donc par des actions publiques menées à différents niveaux de pouvoirs. Effectivement, à côté des acteurs nationaux et régionaux, l'Union européenne est un acteur prépondérant dans la conception et la mise en œuvre de la politique régionale wallonne. À ce titre, il apparaît essentiel d'en examiner les caractéristiques.

### **3. La participation des institutions publiques régionales au système de gouvernance industrielle**

À la suite de la régionalisation des compétences liées au développement économique, les institutions publiques wallonnes se sont impliquées dans le fonctionnement du système régional de gouvernance économique. À ce titre, nous listons les autres acteurs publics étant amenés à participer à la mise en œuvre de la politique industrielle wallonne. D'emblée précisons que cette partie est brièvement traitée. En effet, la description de l'étude de cas nous confère la possibilité de détailler davantage les acteurs prenant part aux pôles de compétitivité ainsi que leur fonction respective.

Pour les acteurs administratifs, nous répertorions d'une part, ceux directement attachés au Service public de Wallonie (SPW) et d'autre part, ceux opérant pour des organisations parastatales. Au sein du SPW, c'est essentiellement la Direction générale opérationnelle de l'économie, de l'emploi et de la recherche (DGO6) qui est chargée de la mise en œuvre des actions liées à la politique industrielle.

L'interventionnisme public au sein des sphères économiques et industrielles a fait éclore une multitude d'organisations régionales chargées tantôt du financement des entreprises – Société régionale d'investissement de Wallonie

(SRIW), la Société wallonne de financement (Sowalfin), la Société de gestion et de participation (SOGEPA) - tantôt des services de conseils dans les matières de l'internationalisation (Agence wallonne du commerce extérieur – AWEX) ou de l'innovation (Agence pour l'Entreprise et l'Innovation).

Outre ces organismes régionaux, il existe une série d'institutions locales chargées du développement économique. À ce titre, les neuf invests wallonnes ainsi que les nombreuses sociétés de développement locales contribuent à soutenir l'émergence et la maturation du tissu industriel en octroyant des financements, des infrastructures, des terrains aménagés ou des services de conseil aux entreprises situées sur leur territoire.

Au-delà de ces différents départements et institutions, la Wallonie finance de nombreuses organisations chargées de mettre en réseaux des acteurs ou d'assurer l'intermédiation entre les acteurs « producteurs » de connaissance et les acteurs « exploitant » économiquement cette dernière. À ce titre, la Région a lancé, en 2000, les *clusters* – réseaux d'entreprises - puis, en 2005, les pôles de compétitivité. Elle a aussi développé un véritable système d'intermédiation regroupant les institutions chargées de « booster » le développement économique régional, des plateformes de valorisation pour la recherche universitaire (LIEU), de conseils technologiques et juridiques (Innovatech) ou encore de conseil en matière de propriété intellectuelle (PiCarré).

#### **4. L'Union Européenne comme acteur majeur du système régional de gouvernance industrielle**

Dès 1957, l'article 130 A du traité de Rome mentionne l'importance de la mise en œuvre d'une politique de cohésion

sociale et économique parmi les États-membres. L'objectif poursuivi par l'autorité communautaire est formulé selon ces termes : « Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci [la Communauté européenne] développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées, y compris les zones rurales » (article 130 A du traité de Rome, 1957). La politique de cohésion sociale et économique constitue, à cet égard, les premières interventions communautaires en matière de développement régional. Par la suite, en réponse à la crise économique et à la désindustrialisation progressive de son économie, les instances européennes ont entrepris de mettre en œuvre une véritable politique industrielle. Enfin, le rôle de l'Union européenne ne se limite pas à la conceptualisation et la mise en œuvre de politiques publiques, elle joue aussi un rôle de vigile vis-à-vis des règles et des principes contenus dans les traités et les directives.

#### ***4.1. La politique européenne de cohésion et de développement territorial***

La politique européenne de cohésion et de développement régional est implémentée, jusque dans la moitié des années septante, au moyen du Fonds social européen (FSE), de la Communauté économique du charbon et de l'acier (CECA) et du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA-O). À partir de 1975, la Communauté européenne lance le Fonds européen de développement régional (FEDER). D'abord limité dans ses moyens d'action, le FEDER est progressivement

augmenté pour faire face à l'intégration d'États aux régions en retard de développement. Simultanément à la hausse des moyens d'action, l'intervention communautaire en matière de cohésion sociale et économique se structure. Durant les premières décennies de son implémentation, la politique de cohésion sociale et économique se caractérise par le foisonnement d'initiatives, une indétermination du type de région à aider et des programmes d'action principalement conçus au niveau national (Capron, 2007).

À partir de la fin des années quatre-vingts, les décideurs européens font de la cohésion territoriale un objectif premier<sup>54</sup> et révisent en profondeur les mécanismes d'intervention de la politique de cohésion et l'organisent autour de quatre principes d'action : (1) la concentration<sup>55</sup> des moyens, (2) l'additionnalité<sup>56</sup>, (3) la programmation<sup>57</sup> et (4) le partenariat<sup>58</sup>. Trois phases de programmation de la politique de cohésion et du développement

---

<sup>54</sup> L'affirmation de l'objectif de la cohésion sociale et économique par les autorités communautaires est formulée dans l'Acte unique de 1988.

<sup>55</sup> Les moyens se concentrent sur des régions identifiées comme accusant un retard de développement. Ce dernier est mesuré à l'aide d'indicateurs définis – principalement celui du produit Intérieur brut (PIB). Les régions ayant un PIB inférieur à 75% de la moyenne européenne font l'objet d'aides communautaires plus importantes.

<sup>56</sup> L'additionnalité fait référence à la logique de co-financement prévalant dans le FEDER. Ainsi, pour chaque montant alloué dans le cadre d'un projet FEDER par les autorités européennes, l'État-membre ou les Régions le composant s'engagent à allouer le même montant.

<sup>57</sup> La logique d'intervention publique dans le cadre du développement régional doit être planifiée préalablement à l'octroi du financement. De plus, les actions mises en œuvre et financées par le FEDER doivent faire l'objet d'une évaluation.

<sup>58</sup> L'État-membre n'est plus le seul acteur à élaborer et à implémenter les projets labellisés FEDER. Les instances européennes incitent à faire collaborer les autorités nationales, régionales avec les acteurs sociaux, économiques et culturels.

régional sont conceptualisées et mises en œuvre selon ces principes – 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006 - (Capron, 2007).

Pour la programmation 2007-2013, la politique régionale de l'Union européenne a pris une nouvelle direction. Ce tournant s'explique en partie par une double transformation ; la première est externe et fait référence à l'augmentation de la concurrence mondiale au plan économique. Ainsi, avec l'apparition de nouveaux territoires qui possèdent des avantages comparatifs sur les États européens – coût de la main d'œuvre, ressources naturelles, cadre juridique plus permissif, etc. -, les décideurs européens ont opté pour un développement territorial fondé sur l'avantage différenciatif<sup>59</sup> (Capron, 2007). Pour ce faire, la programmation 2007-2013 a pour objectif de renforcer la croissance et la compétitivité européenne (Gaeta et al., 2004).

De manière succincte, la nouvelle politique régionale européenne se singularise par une série de nouvelles orientations. Premièrement, elle concerne l'ensemble des Régions européennes. La finalité recherchée est d'augmenter l'attractivité territoriale en misant sur des Régions prospères, dynamiques et innovantes. L'objectif de convergence est supplanté par la logique de concentration des activités économiques. En misant sur la concentration, les décideurs européens conceptualisent le développement régional dans un contexte de concurrence entre des territoires inégalement dotés de ressources et institutionnellement différenciés. Par conséquent, les territoires européens les plus

---

<sup>59</sup> L'avantage différenciatif fait écho à la compétitivité d'un acteur économique. Celle-ci n'est plus uniquement le résultat d'une fonction de production d'une firme et inclut la compétitivité liée aux ressources territoriales et la participation de celles-ci dans un système territorialisé d'innovation (Gaeta et al., 2004)

dynamiques, les plus prospères constituent des acteurs-clés dans la nouvelle politique régionale européenne d'innovation. Deuxièmement, le statut des Régions a évolué. D'une part, celles-ci sont reconnues à part entière comme des acteurs de la politique économique et industrielle européenne et d'autre part, l'Union européenne joue un rôle incitatif. Le système territorial s'organise selon une logique de multi-gouvernance et repose sur la capacité des institutions le composant à se connecter et à faire émerger des logiques d'action cohérentes et coordonnées. Troisièmement, l'Union européenne s'inscrit pleinement dans le paradigme de l'économie de la connaissance. Pour ce faire, le FEDER et l'organisation du système productif en pôles territoriaux d'excellence constituent deux pistes d'actions privilégiées par les instances européennes (Gaeta et al., 2004). La politique régionale vise la création d'emploi et pour ce faire, place au cœur de ses préoccupations les problématiques de l'innovation et de l'entrepreneuriat.

En matière de politique régionale européenne, les Régions belges bénéficient de différents financements. Ces derniers visent à atteindre trois objectifs déterminés : la convergence, la compétitivité régionale et emploi ainsi que la coopération territoriale. Le Hainaut est la seule province belge à bénéficier des financements « convergence ». Pour l'objectif compétitivité régionale et emploi, les entités fédérées<sup>60</sup> perçoivent le FEDER et le FSE. En ajoutant les financements liés à la coopération territoriale, les fonds européens constituent, dans le cas belge, une

---

<sup>60</sup> La Région et la Communauté flamande, la Région wallonne (à l'exception de la Province du Hainaut), la Région Bruxelles-Capitale, la Communauté française, la Communauté germanophone ainsi que l'État fédéral.

enveloppe de près de deux milliards<sup>61</sup> répartis entre les Régions comme suit : 54.4 % pour la Wallonie, 36.1 % pour la Flandre et 9.5 % pour Bruxelles (Capron, 2007). Par ailleurs, il convient de préciser l'accord entre les entités fédérées ou l'État fédéral et l'Union européenne en matière de financement des projets. Dès lors, pour tout euro financé par l'Europe, les niveaux de pouvoirs belges compétents s'engagent à octroyer une contrepartie identique. De ce fait, la politique de cohésion européenne représente pour la Belgique un levier financier de plus de quatre milliards d'euros.

#### ***4.2. La réaffirmation d'une politique industrielle pour l'Union européenne (2014)***

En 2005, la Commission effectue une communication appelant à une approche intégrée<sup>62</sup> de la politique industrielle et à la mise en œuvre du programme communautaire de Lisbonne (Parlement européen, 2014). En 2008, le processus d'intégration de la politique industrielle inclut la durabilité de la production et de la consommation (Parlement européen, 2015). Par la suite, la Commission souligne l'importance pour l'industrie européenne de miser sur « le développement de technologies-clés ». Ces multiples étapes ont préparé le terrain pour la Stratégie Europe 2020 et l'implémentation d'une « politique industrielle à l'ère de la mondialisation » (Parlement européen, 2014 : 2).

La Stratégie 2020 succède à la stratégie de Lisbonne et vise à développer une croissance intelligente, durable et inclusive (Commission européenne, 2010). Conceptualisée dans un contexte

---

<sup>61</sup> Pour la période de programmation 2007-2013.

<sup>62</sup> En 2005, le terme « intégrée » fait référence à la combinaison des initiatives sectorielles et intersectorielles (Parlement européen, 2015).

de post-crise économique se caractérisant par un taux de croissance minimale et une augmentation du taux de chômage, la Stratégie 2020 se concrétise *via* toute une série d'indicateurs à atteindre<sup>63</sup>. En 2012, afin de relancer l'économie, l'Union européenne amplifie l'importance du secteur industriel et publie une communication intitulée « une industrie européenne plus forte au service de la croissance et de la relance économique – mise à jour de la communication sur la politique industrielle » (Parlement européen, 2014 : 3). À travers cette communication, la Commission entend faire de l'Europe un acteur mondial dans des domaines d'action à fort potentiel – les technologies de fabrication avancées pour une production propre, les véhicules propres, les biotechnologies, les réseaux intelligents, une construction et des matières durables -. Outre l'énumération de domaines d'action à cibler, les autorités européennes ont souligné l'importance de la coopération des acteurs – industriels, administratifs, de la recherche, etc.- (Parlement européen, 2014).

En janvier 2014, les autorités européennes publient une communication « Pour une renaissance industrielle européenne » faisant état d'un déclin de l'industrie européenne et ambitionnant une contribution de l'industrie à 20% du PIB d'ici 2020 (Parlement européen, 2015). À travers ce document, l'Union européenne affirme sa volonté de créer davantage d'emplois sur

---

<sup>63</sup> Le document officiel reprend les indicateurs suivants : 75% de la population entre 20 et 64 ans devrait avoir un emploi, 3% du PIB de l'Union européenne devrait être investi dans le R&D, les objectifs «20/20/20» en matière de climat et d'énergie devraient être atteints, un taux d'abandon scolaire inférieur à 10% et 40% au moyen de diplômés de l'enseignement supérieur parmi les jeunes générations, enfin, un nombre de personnes menacées par la pauvreté en Europe en dessous de 20 millions (Commission européenne, 2010)

son territoire en augmentant la compétitivité de l'industrie européenne. Pour atteindre cet objectif, l'Union européenne ambitionne l'élaboration d'une politique industrielle intégrée, coordonnée et focalisée principalement sur la mise en œuvre d'un cadre « favorable » à l'activité industrielle ainsi qu'à l'attraction des investissements. Dans cette perspective, les instances européennes ont élaboré quatre pistes d'action. Ce dernières sont inscrites dans l'article 173 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) et sont formulées de la façon suivante<sup>64</sup> : « (1) accélérer l'adaptation de l'industrie aux changements structurels, [...] (2) encourager un environnement favorable à l'initiative et au développement des entreprises de l'ensemble de l'Union et notamment des petites et moyennes entreprises, [...] (3) encourager un environnement favorable à la coopération entre entreprises, [...], (4) favoriser une meilleure exploitation du potentiel industriel des politiques d'innovation, de recherche et de développement technologique ». Par ailleurs, la communication présentée succinctement ci-dessus résulte d'une réflexion de près d'une décennie sur l'intégration des instruments de la politique industrielle.

Au départ, axée sur le renforcement de l'industrie manufacturière européenne, la politique industrie intégrée mise en place au cours de la dernière décennie est motivée par la relance de la croissance économique et la création d'emplois. Dès lors, les autorités européennes couplent les objectifs industriels et les dynamiques de développement régional. Dans les faits, cette trajectoire se marque principalement par l'inflexion de l'objectif

---

<sup>64</sup> Dans la formulation de l'article 173 du TFUE, les instances européennes poursuivent l'objectif d'augmenter la compétitivité de l'industrie européenne « conformément à un système de marchés ouverts et concurrentiels ».

de la convergence portée pendant un demi-siècle par la politique de cohésion vers un objectif de concentration et de création d'un cercle vertueux de développement économique territorialisé.

#### ***4.3. Les instances européennes comme « gendarme », « initiateur », et « diffuseur » des pratiques de développement régional***

Au-delà de la politique de cohésion et de la politique industrielle, l'Union européenne fixe également le *corpus* juridique encadrant les politiques économiques régionales et nationales. Par conséquent, les instances européennes sont amenées à jouer le rôle de vigile, voire de gendarme en matière de politiques de développement territorial mises en œuvre par les États et/ou les Régions. L'objet de leur surveillance est le respect des principes contenus dans les traités fondateurs ainsi que la non-entrave au commerce et au fonctionnement du marché.

Ensuite, l'Union européenne initie également certaines pratiques de développement territorial par l'intermédiaire des programmes d'action implémentés et par la finalité des financements octroyés aux États/Régions membres. Bien qu'elle n'intervienne pas directement dans l'élaboration des programmes opérationnels – dans le cas FEDER, les instances européennes fixent un cadre général d'action et les objectifs stratégiques.

Enfin, L'Union européenne diffuse un modèle d'action en ce qui concerne le développement régional. Si, durant plusieurs décennies, le développement régional a été dicté par l'objectif de la convergence et s'est concrétisé par d'importants investissements en infrastructures dans les régions visées, l'Union européenne a diffusé les postulats sous-tendant le paradigme de l'économie de la

connaissance et une concentration des aides sur des secteurs porteurs. Cette inflexion se traduit par la diffusion des pratiques et des programmes portant notamment sur l'innovation, l'entrepreneuriat et la mise en réseau des acteurs.

## **5. La distribution du pouvoir au sein du système de gouvernance industrielle wallon entre mécanismes décisionnels inchangés...**

Au cours de ce chapitre, nous avons listé les spécificités des systèmes décisionnels belge et wallon. Parmi ces dernières, la recherche du *consensus* et la consultation des partenaires sociaux ou des autres organes thématiques sont deux mécanismes essentiels dans le processus de décision.

Le mode de scrutin proportionnel a pour conséquence d'engendrer des Gouvernement de coalition. Les partis membres de la coalition gouvernementale négocient entre eux et élaborent, au début de la législature, une Déclaration de politique gouvernementale (pour le Gouvernement fédéral) ou une Déclaration de politique régionale (pour le gouvernement régional). Ce document constitue la feuille de route de l'Exécutif pour la durée de la législature. La négociation de ce document politique est pilotée par les états-majors des partis. De ce fait, le mécanisme de prise de décision s'opère à deux niveaux : le niveau stratégique implique les Présidents des partis membres de la coalition et les membres du Gouvernement.

Le deuxième niveau décisionnel se situe au niveau de l'équipe gouvernementale en place. En effet, le processus de prise de décision régional se singularise par l'importance des membres de l'équipe gouvernementale dans la mise à l'agenda et la

conceptualisation des politiques publiques. Par extension, les conseillers politiques des ministres jouent un rôle important dans le processus décisionnel. Les singularités présentées ci-dessous ont au moins deux conséquences directes sur la forme et la substance des décisions gouvernementales: le laminage des premières versions de décret et la tenue à distance de l'administration dans l'élaboration de l'action publique au profit des cabinets.

## **6. ...et de profondes transformations**

En 1980, La Région wallonne se voit transférer de l'État belge des compétences directement liées au développement régional. À cette époque, le système politico-administratif wallon est restreint et focalisé sur l'organisation de son fonctionnement. Parallèlement, dès les années septante, la Communauté européenne a intensifié sa politique de cohésion et a diversifié ses instruments, notamment en lançant le FEDER. Dès lors, à l'instar d'autres domaines, les politiques de développement territorial connaissent un double mouvement.

Premièrement, le passage progressif d'une politique territoriale centralisée au développement d'un système régional de gouvernance industrielle constitue le mouvement clé. Au cours des dernières décennies, les réformes institutionnelles ont abouti à l'autonomie des Régions dans les matières du développement économique. Par conséquent, l'affirmation du niveau régional en tant qu'échelon de pouvoir juridiquement compétent pour répondre à la problématique de la reconversion industrielle est centrale dans cette thèse. En étudiant cette dernière dans le contexte du fédéralisme belge, nous nous focalisons principalement sur les actions des acteurs politico-administratifs régionaux.

Les différentes réformes du système institutionnel belge ont des conséquences sur les pratiques du système régional de gouvernance industrielle: morcellement des compétences entre les divers niveaux de pouvoir (la compétence fiscale étant dans le chef de l'État fédéral), et augmentation de la difficulté à coordonner les actions.

Deuxièmement, l'implication de l'acteur européen s'est affirmée et diversifiée au cours du temps. À la fin des années cinquante, les actions communautaires ont porté sur la cohésion des territoires et ont consisté à financer des programmes établis par les acteurs nationaux, voire selon les cas, régionaux. À présent les fonctions des instances communautaires en matière de politique industrielle vont de l'initiation de pratiques de développement régional à la surveillance de la conformité des mesures régionales/nationales aux principes européens (libre concurrence, libre circulation des personnes et des biens, fonctionnement du marché unique, etc.). En plus de la diversification de ces fonctions, les instances européennes ont lancé plusieurs plans stratégiques pour développer la structure industrielle européenne.

Les conséquences de ces transformations politico-administratives sur le système de gouvernance industrielle sont (1) l'affirmation du caractère multi-niveaux des dispositifs de politiques industrielles (co-financement, intégration des mesures régionales dans les programmes d'action européens, coordination des politiques régionales et européennes, etc.), (2) la distribution des principales ressources de pouvoir aux niveaux régional (gestion des compétences liées au développement économique) et européen (régulation, veille du respect des principes) et (3)

l'augmentation du nombre d'acteurs politico-administratifs impliqués dans la mise en œuvre des dispositifs de soutien et d'aide aux entreprises.

À présent que le système régional de gouvernance industrielle a été analysé, il convient d'analyser les dispositifs de politique économiques élaborés et mis en œuvre au sein de celui-ci. Depuis les années quatre-vingts, les efforts du pouvoir régional pour développer et accompagner la mutation du tissu industriel se sont traduits par l'implémentation de plusieurs plans d'actions. À présent, il s'agit de comprendre comment le système décisionnel wallon a développé ces instruments et ces organisations et quels sont les divers éléments composant la politique industrielle depuis plus de trois décennies. Cette thématique est traitée dans le chapitre suivant.

### **Chapitre III : L'évolution des politiques de développement régional, d'une logique d'aides à l'investissement à la territorialisation de l'innovation**

À présent que la configuration et le fonctionnement du système de gouvernance industrielle ont été décrits, nous réalisons, dans ce chapitre, l'inventaire des réponses construites par ce dernier (soit la création de nouvelles institutions, de plans d'actions, soit la mise en place d'un système financier) afin de traiter les problématiques du déclin et du redéploiement industriel en Wallonie. Cette thématique, hautement stratégique, constitue le cœur de l'action du Gouvernement régional depuis les années quatre-vingts.

Dans cette optique, ce troisième chapitre questionne la perception de la problématique du déclin industriel, les réponses apportées par les décideurs politiques ainsi que les étapes de la constitution d'un système de soutien public des acteurs économiques. Par conséquent, tracer ces évolutions permet d'entamer une réflexion sur les questions suivantes : comment s'est constituée l'action publique en matière de développement régional en Wallonie? Quelle est la place de la sphère publique dans les politiques économiques et industrielles ? Comment a évolué le système d'aide et de soutien économique au cours de ces trente dernières années ?

Afin d'éclairer le lecteur sur les éléments qui ont composé les politiques économiques et industrielles depuis plus de trois décennies, nous opérons, pour chacune des périodes identifiées, un cadrage des théories et concepts mis en avant en matière de

développement régional. Par la suite, nous décrivons la (ou les) logique(s) d'action ainsi que les différents mécanismes d'aide, de soutien ou encore d'investissement implantés. Enfin, nous proposons une analyse issue de l'articulation entre la théorie et les éléments factuels.

### **1. La reconversion et la rénovation du système productif comme lignes directrices de la politique économique régionale (1976-1988)**

Au cours du chapitre précédent, nous avons daté l'origine des politiques économiques et industrielles à l'échelle régionale au vote des premières lois d'expansion le 17 et le 18 juillet 1959. La logique d'action prônée par le Gouvernement central est l'expansion économique ainsi que la création de nouvelles entreprises. Il leur offre des aides à l'investissement. Outre l'État central, les intercommunales – et à travers celles-ci les pouvoirs locaux - constituent des acteurs importants du développement économique et de l'aménagement du territoire. Le cadre d'action en matière de politique régionale reste stable durant près d'une décennie. En effet, mis à part la création d'un fonds économique d'expansion en 1967, les instruments de la politique de développement économique sont inchangés et limités. Toutefois, à partir de 1970, la concrétisation de l'autonomie culturelle – création des Communautés – et l'affirmation du principe de régionalisation ont pour conséquence la création de nouvelles institutions et de nouveaux modes d'intervention. En matière d'économie régionale, la loi du 15 juillet 1970 fait naître les Conseils économiques régionaux et permet la création de Sociétés de développement régional. Dans ce cadre, la Société de

développement régional pour la Wallonie voit le jour en 1973 (Crisp, 1985).

La crise économique, qui touche la Belgique au début des années septante, marque un tournant dans l'orientation des politiques économique et industrielle. Cette transformation se concrétise par le passage d'une logique d'expansion économique axée sur l'attraction de grandes firmes étrangères à la double logique de rénovation et de reconversion du tissu industriel belge. De plus, les réflexions menées sur la finalité et la manière d'atteindre ce double but représentent un point de départ important dans la compréhension des choix institutionnels et politiques régionaux posés en matière de développement économique au cours des décennies ultérieures. Dans cette section, nous nous employons à qualifier ce changement et à en saisir l'impact sur l'action publique implémentée. D'un point de vue temporel, nous débutons par le vote de la loi du 30 mars 1976 portant sur l'organisation de l'initiative économique publique et nous terminons par le vote de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1988. Pour faciliter la tâche du lecteur, nous structurons cette partie en trois volets : le premier volet élucide les pratiques de développement territorial au regard du *corpus* théorique; le deuxième volet a trait à la politique économique mise en œuvre sur le territoire wallon; le troisième volet propose une réflexion sur la politique industrielle mise en œuvre en Wallonie.

### **1.1. L'émergence d'une politique économique régionale et de la notion d'initiative industrielle publique**

Durant les années quatre-vingts, la politique industrielle implémentée par les Gouvernements centraux successifs sur le territoire wallon a pour finalité de :

« Permettre aux pouvoirs locaux d'assumer un rôle actif dans la restructuration et la diversification du tissu industriel, par l'injection de capitaux à risques dans les entreprises et les secteurs économiques où l'effort du privé semblait insuffisant, voire même défaillant » (CRISP, 1986 : 3-4).

Pour répondre à cet objectif, les décideurs politiques créent plusieurs institutions et édictent un *corpus* législatif. À l'époque, l'élaboration d'instruments publics inédits est d'autant plus prégnante qu'il s'agit d'une réponse politique destinée à aider un système productif souffrant de la crise économique héritée des années septante. Outre les lois d'expansion économique votées en juillet 1959, et la Société nationale d'investissement (SNI) conçue en 1962, la volonté du pouvoir central dans l'organisation d'une politique industrielle s'est traduite par la création (1) des Sociétés de développement régional créées en 1970 (loi du 15 juillet 1970), (2) de l'Organisation de l'initiative économique publique en 1976 (loi du 30 mars 1976), (3) des Sociétés régionales d'investissement établies par la loi du 4 et 5 août 1978, (4) du fond de rénovation industrielle (arrêté du 15 décembre 1978), (5) du Comité national de planification et de contrôle conçu en 1978 (arrêté du 15 décembre 1978) ainsi que (6) de la Société nationale de restructuration des secteurs nationaux (arrêté du 17 septembre 1982).

Au début des années quatre-vingts, les gouvernements centraux successifs ont donc institutionnalisé plusieurs mécanismes d'aide au développement économique. La Région wallonne, nouvellement créée, tire sa légitimité dans la volonté de décentraliser les politiques économique et industrielle. Toutefois, avant de décrire le rôle des institutions et des logiques d'action qui les gouvernèrent au cours de la période 1976-1988, nous mettons en évidence deux débats essentiels dans les choix en matière de politique industrielle en Wallonie.

#### 1.1.1. Le débat relatif à l'initiative économique publique

La place de l'acteur public dans le développement économique a fait l'objet d'un débat important entre 1974 et 1976. Auparavant, les politiques régionales étaient principalement focalisées sur l'aide à l'investissement et l'aménagement du territoire (Crisp, 1966 ; Capron, 1989). Néanmoins, la crise économique a incité les décideurs politiques à moduler leurs actions. Le débat mettant aux prises les partisans d'une politique d'inspiration néo-libérale conférant un rôle limité au secteur public face aux partisans d'une politique industrielle initiée par le pouvoir politique se cristallise, en 1975, lors du travail préparatoire du texte de loi étendant les compétences de la Société nationale d'investissement (Borremans, 1989).

Parmi les acteurs politiques en présence, le Parti libéral (Parti de la Liberté et du Progrès) insiste sur le rôle de l'initiative privée tandis que le Parti socialiste belge promeut une initiative économique publique. La voie de l'initiative économique publique est, depuis la première moitié des années cinquante, une demande émanant des syndicats socialistes wallons. Les chrétiens démocrates, pour leur part, sont pour « l'initiative publique

lorsqu'elle constitue la meilleure façon de réaliser les objectifs de l'expansion économique et du développement des régions « (Capron, 1989 : 32).

Lors de la déclaration gouvernementale du 25 avril 1974, la coalition démocrate-chrétienne et libérale affirme que « l'initiative privée demeure le fondement de notre système économique » (Borremans, 1989 : 35). Durant cette même année, la création d'un  *Holding public*  est proposée par les syndicats socialiste et chrétien. Dans ce débat clivé, il faut attendre le vote de la loi du 30 mars 1976 pour que soit organisée l'initiative industrielle publique. Avec la loi relative au redressement économique du 30 mars 1976, le pouvoir légiférant entend :

« Compléter la gamme des moyens d'action qu'il convient d'accorder aux pouvoirs publics pour assurer la réalisation de leurs objectifs de politique économique. Il s'agit d'abord de permettre à la puissance publique d'assumer, avec la responsabilité et la clarté requises, des initiatives économiques là où celles-ci peuvent ou doivent être prises. Dans ce but, il a été jugé nécessaire d'habiliter une institution publique [la Société nationale d'investissement] à créer ou à reprendre des entreprises, pour contribuer à la satisfaction des besoins économiques, que ce soit dans la production ou dans la distribution de biens ou de services » (Borremans, 1989 : 36-37).

La décision prise par le Gouvernement belge attribue un rôle aux secteurs publics en matière de développement économique. Cette logique d'action est renforcée en 1978 par la mise sur pied du Fonds de Rénovation industrielle. Proposé par le Ministre de l'économie socialiste, Willy Claes, l'arrêté royal du 15 décembre 1978 entend impulser une nouvelle politique industrielle

en Belgique (Crisp, 1986). Parmi les acteurs politiques et syndicaux, la position retenue suscite de vives réactions. Le monde socialiste reproche au Gouvernement de baliser le domaine et les mécanismes d'intervention publics. Le syndicat socialiste insiste également sur le manque de coordination entre les missions dévolues à la SNI et à la planification économique pilotée par le Bureau du Plan. Le parti libéral, bien que dans la majorité gouvernementale, se préoccupe de l'évolution de la SNI et se refuse à faire de cette dernière une entreprise d'État (Borremans, 1989).

#### 1.1.2. Les tensions relatives au niveau de pouvoir compétent en matière de politiques économique et industrielle

Par le vote de la loi du 15 juillet 1970, l'État central confère aux collectivités régionales la possibilité d'établir des sociétés régionales de développement économique ainsi que des Conseils économiques régionaux (Capron, 1989). Dans les matières liées à l'économie et à l'industrie, il convient de noter que ce texte constitue le point de départ d'un important processus d'innovations juridiques et institutionnelles avec un ancrage tantôt national, tantôt régional.

En 1975, le législateur étend les compétences de la Société nationale d'investissement ; en 1976, il organise l'initiative économique publique ; en 1978, il lance un Fonds de Rénovation industrielle ; en 1979, la Société régionale d'investissement wallonne voit le jour et, enfin, la loi du 4 août 1978 de réorientation économique confie de nouvelles missions aux sociétés d'investissement nationale et régionale. Outre, les éléments énoncés ci-dessus, la décision prise dans le cadre des politiques économiques est soumise jusqu'au mois d'août 1980 à

différentes pressions. Ainsi que l'explique le chapitre précédent, la mise en œuvre des textes juridiques relatifs aux affaires économiques et aux affaires régionales est l'objet d'un mécanisme de régionalisation voire de fédéralisation de la part des partisans d'une Région économique compétente. Face aux « régionalistes », les tenants d'une politique économique centralisée défendent l'action de l'État national dans les matières économiques et industrielles.

Le 8 août 1980, les entités régionales sont créées. La loi spéciale des réformes institutionnelles transfère une série de compétences de l'État central vers les Régions. Cependant, la répartition des compétences se révèle particulièrement ambiguë et confère aux Régions le soin de s'occuper :

« D'une part, de l'initiative économique publique au niveau régional et d'autre part, de l'application de la législation [nationale] d'expansion économique à l'exception de quelques points, et surtout, à l'exception des entreprises relevant des secteurs économiques nationaux : les charbonnages, la sidérurgie, les chantiers navals et le verre creux d'emballage. Par ailleurs, la modification des lois d'expansion économique requiert l'accord des Exécutifs régionaux » (Crisp, 1986 : 16).

Dans cette optique, l'élaboration des politiques économiques et industrielles implémentées se trouve freinée, leur contenu laminé par les positions d'idéologie économique et leur mise en œuvre complexe suite à l'architecture institutionnelle et les nombreuses strates dévolues au développement économique (les pouvoirs locaux, les Régions et l'État national).

## ***1.2. Les prémices d'une politique industrielle wallonne alliant reconversion et rénovation***

Dès sa création en 1980, la Région est confrontée à la problématique d'un déclin sévère de son tissu industriel. La réponse politique prend la forme d' « une politique de relance et de reconversion qui assurera le redressement wallon » (Delforge, 2011 : 7). Au sein des trois familles idéologiques traditionnelles, le développement économique est perçu comme un enjeu majeur. Toutefois, les voies pour y parvenir diffèrent. D'un côté, le monde socialiste – le parti et le syndicat – ainsi que la gauche chrétienne prônent une intervention importante des pouvoirs publics dans l'économie. Cette intervention se décline en différents modes à savoir une politique d'initiative publique, une politique d'aménagement du territoire, une politique d'aides à l'investissement ou encore une politique de soutien aux entreprises en difficulté (Delforge, 2011). De l'autre côté, inspirés de façon modérée par les pratiques néo-libérales en vogue au cours des années quatre-vingts, les libéraux wallons s'emploient à promouvoir un développement économique davantage basé sur le fonctionnement du marché ainsi que sur l'initiative privée (Borremans, 1989).

Dans les faits, les décideurs politiques wallons s'attèlent à la fois à rénover les outils industriels et à lancer de nouveaux secteurs porteurs. Les modes d'intervention prennent la forme d'aides générales<sup>65</sup>, d'aides supplémentaires conditionnées ou

---

<sup>65</sup> Ce type d'aides comprend « des subventions, des primes en capital, des amortissements accélérés, des exonérations du précompte immobilier et des exonérations des droits proportionnels sur les apports en sociétés » (Loi de réorientation économique du 4 août 1978).

encore de primes à l'emploi. Ces interventions consacrent l'intervention du pouvoir public et se font essentiellement par l'intermédiaire de la Société régionale d'investissement de Wallonie (Dangoisse & Vagman, 1997) et des différentes *invests* (Bayenet, 1996) créés au cours de la décennie. Par ailleurs, l'Exécutif régional entend diversifier le tissu économique wallon et soutenir les secteurs porteurs d'emplois et de plus-values économiques. À cet égard, en 1982, Melchior Wathelet, en sa qualité de Ministre des Technologies nouvelles et des PME, publie le « livre blanc pour une politique des technologies ». La combinaison entre la rénovation du tissu industriel d'une part, et la volonté de reconversion d'autre part, caractérise les actions publiques en matière de politique industrielle.

Au-delà de ces principes d'action, nous examinons, dans la période 1980-1988, la manière dont la Région wallonne a activé les différentes institutions chargées du développement économique. Dès lors, nous décrivons les missions et les moyens d'action de la Société régionale d'investissement en Wallonie et des *invests*. Par ailleurs, suite à l'ambiguïté de la politique économique belge de 1980 à 1988, nous décrivons également le Fonds de Rénovation industrielle. Ces éléments apparaissent dans un ordre chronologique.

### 1.2.1. Le Fonds de Rénovation industrielle

Le Fonds de Rénovation industrielle (FRI) est créé par l'arrêté royal du 15 décembre 1978. À travers cet instrument, le Ministre des affaires économiques Willy Claes ambitionne de mettre en œuvre une nouvelle politique industrielle. La fonction du FRI est déclinée en deux volets : le co-financement de la nouvelle politique industrielle et le soutien à la reconversion industrielle

dans les régions frappées par les restructurations ou les fermetures touchant les secteurs de la sidérurgie, le textile et la construction navale (CRISP, 1989). Politiquement, le FRI vise à conférer au pouvoir public « des moyens nécessaires à l'exécution de la politique industrielle » (Crisp, 1986 : 5). Précisons que, dans le cadre de la politique industrielle renouvelée, le Gouvernement inclut la notion de sélectivité. Dès lors, les aides et primes sont attribuées en fonction d'objectifs préalablement déterminés.

Par ailleurs, l'arrêté royal du 15 décembre 1978 organise les mécanismes décisionnels et répartit les compétences entre le comité de gestion du FRI et les sociétés nationale et régionale d'investissement. Le Comité de gestion se compose de fonctionnaires délégués tant par les ministres nationaux que régionaux. L'accord réalisé consiste à distinguer les projets de reconversion et les projets de rénovation. Si les premiers passent par le comité de gestion, les seconds sont analysés et aidés par les sociétés d'investissement (Borremans, 1989).

Juridiquement, le FRI est un fonds budgétaire sans personnalité. Il est utilisé selon la logique suivante :

« Ils constituent [les fonds budgétaires] en principe des enveloppes qui, au sein du mécanisme budgétaire, permettent de réunir les dépenses et les recettes relatives à un même domaine d'activités et de les soustraire ainsi à la rigueur des principes relatifs à l'annualité et à l'universalité budgétaire » (Borremans, 1989 : 9-10).

Si la création d'un fonds peut reposer sur un mécanisme de débudgétisation, le FRI est une enveloppe alimentée par des transferts de crédits budgétaires ordinaires, d'emprunts et de perception des recettes propres (Borremans, 1989 : 11). Cette

enveloppe est distribuée aux sociétés d'investissement pour financer les différents projets économiques et industriels. Par la suite, celles-ci recourent à des modes d'intervention divers tels que les avances récupérables, les prises de participation, les souscriptions d'obligations, les octrois d'avance pour la mise au point de prototypes.

Institutionnellement, l'ambiguïté causée par la formulation de la loi spéciale des réformes institutionnelles du 8 août 1980 accroît les difficultés dans la délimitation des missions des acteurs publics tant nationaux que régionaux. Dans ce contexte, la coexistence du FRI comme fonds national avec le fonds budgétaire régional (FEERR) illustre la complexité et la difficulté de coordonner les différentes mesures. Toutefois, le FRI est un moyen d'affirmation des autorités nationales de leur rôle dans la reconversion économique des régions tout en laissant la responsabilité à ces dernières (Borremans, 1989 : 15).

### 1.2.2. La Société régionale d'investissement en Wallonie

En 1979, la création de la Société régionale d'investissement (SRIW) en Wallonie est le résultat d'une double évolution : *primo*, elle consacre l'intervention du pouvoir public dans l'économie régionale et *deuxio*, elle résulte de la montée de la problématique du développement régional et du processus de régionalisation entrepris dès 1974 (Borremans, 1989). Mise en place sous le modèle de la Société nationale d'investissement, la SRIW est, depuis la réforme institutionnelle de 1988, le principal instrument des autorités régionales en matière de politique économique (Dangoisse & Vagman, 1997). Avec le statut de Société anonyme dont l'actionnaire est la Région wallonne, la

SRIW poursuit trois missions définies par la loi de réorientation économique votée le 4 août 1978 :

« (1) une mission d'institut de développement menée sous la responsabilité des holdings publics ; (2) une mission d'initiative économique publique redéfinie (suppression de la référence à une carence de l'initiative privée) ; (3) une mission de contribution à la mise en œuvre de la politique industrielle de l'État et des régions, accomplie pour le compte de ces derniers, sous leur responsabilité et avec les moyens financiers qu'ils procurent » (Dangoisse & Vagman, 1997 : 4).

Il est essentiel de préciser qu'outre son rôle de relais principal du pouvoir régional dans la rénovation du système productif, l'action de la SRIW a été définie également par la création d'autres instruments tels que le Fonds de Rénovation industrielle, la Société nationale pour la restructuration des secteurs nationaux et les invests (Dangoisse & Vagman, 1997 : 5). Par la suite, deux faits marquent le développement de la SRIW : la régionalisation des secteurs nationaux décidée dans la loi du 30 mars 1984 ainsi que la loi spéciale du 16 janvier 1989 et la délégation par l'Exécutif wallon de la mission d'aide aux entreprises en difficulté par l'entremise de la Société pour la gestion des participations de la Région wallonne (Dangoisse et Vagman, 1997 : 6). Le développement et l'importance de la SRIW dans le tissu économique wallon ne cesse de grandir.

« En quelques années donc, la SRIW a acquis des participations dans des entreprises et créé de nouvelles sociétés. Elle s'est dotée d'un réseau de filiales spécialisées qui a intégré progressivement les nouvelles opérations

constituées par la Région wallonne pour mener sa politique de reconversion à bien » (Dangoisse & Vagman, 1997 : 6).

Pour terminer, l'importance de la SRIW dans son rôle de holding public a été aussi renforcée par l'accroissement régulier de ses fonds par la Région wallonne.

### 1.2.3. Les invests

À l'instar de la SRIW, les *invests* sont des institutions mixtes – privé/public - chargées de l'apport financier aux entreprises. Dans la panoplie des instruments publics, les particularités des *invests* résident dans leur souplesse d'organisation, leur autonomie de décision et leur caractère local. Plus précisément, celles-ci sont :

« Des sociétés d'investissement créées à l'initiative du Gouvernement national ou des Exécutifs régionaux et dont l'objet consiste, à travers une structure financière associant le plus souvent des capitaux publics et privés, à mettre en œuvre des politiques de reconversion et/ou de développement régional » (Bayenet, 1996 : 3).

En termes de moyens d'action, les *invests* disposent du droit de tirage et des produits de recyclage issus de leurs participations antérieures. Historiquement, les pouvoirs publics ont élaboré quatre générations d'*invests*. Bien que poursuivant le même objectif de développement économique d'un territoire délimité, les motivations des décideurs politiques à concevoir de telles institutions sont diverses (Bayenet, 1996).

Premièrement, en 1981, Les invests Sidinvest & Alinvest correspondent à des réponses politiques aux revendications des entreprises sidérurgiques du nord du pays qui ont estimé être

désavantagées par rapport aux aides versées à la sidérurgie wallonne. Dans un contexte de tension entre les régions, le Gouvernement décide de constituer des enveloppes financières destinées aux investissements des entreprises Sidmar et ALZ (Bayenet, 1996). La finalité de la seconde génération d'*invest* est de concourir à la reconversion économique. La société de diversification Investsud constituée en 1984 l'illustre parfaitement. Troisièmement, en 1985, à la suite de la mise en œuvre du plan Gandois<sup>66</sup>, l'Exécutif wallon lance Meusinvest et Sambrinvest dans l'objectif de reconversion des bassins industriels touchés. Enfin, en 1988-1989, la mise en œuvre des *invests* de dernière génération vise à réduire les inégalités géographiques dans le soutien aux entreprises. Le Gouvernement veut équiper chaque sous-région d'un *invest* maîtrisant les spécificités du tissu économique local (Bayenet, 1996 : 5).

Les *invests* wallonnes sont habilitées à aider des entreprises conforme à une série de critères. *De jure*, ces organismes fournissent une aide localisée aux entreprises opérant dans les secteurs éligibles pour l'octroi de primes à l'investissement. Leurs interventions doivent être minoritaires et temporaires. Ainsi, les *invests* ne sont pas autorisées à gérer les entreprises dans lesquelles elles possèdent des participations et elles ne peuvent aider les entreprises en difficulté. Ces dernières relèvent de la Société wallonne de gestion et de participation (Bayenet, 1996).

---

<sup>66</sup> Le Plan Gandois est un plan de sauvetage de l'industrie sidérurgie wallonne entrepris dès 1983. Ce plan est sous-tendu par le présupposé que la faillite de la sidérurgie régional aurait un cout égal à son sauvetage. Moyennant des mesures sociales et de restructuration de Cockerill-Sambre, le Plan Gandois est mis en œuvre avec l'objectif de relancer la production industrielle en 1985 (Capron, 1989).

### ***1.3. Une politique industrielle marquée par l'initiative économique publique***

Avant d'accorder de l'attention aux processus qui caractérisent les politiques économiques et industrielles durant la période 1975-1988, nous reprenons dans le tableau ci-dessous les évènements majeurs qui ont été cités au cours de cette partie.

## Les dates de la politique industrielle belge et wallonne de 1959 à 1989

<u>Date</u>	<u>Évènements</u>
<b>Les 17-18 juillet 1959</b>	Vote des lois d'expansion économique
<b>Le 2 avril 1962</b>	Création de la Société nationale d'investissement
<b>Le 18 avril 1967</b>	Lancement du fonds d'expansion économique et de reconversion régionale
<b>Le 15 juillet 1970</b>	Possibilité de créer des Conseils économiques régionaux et les Sociétés de développement régional
<b>Le 8 août 1970</b>	Première réforme d'État: création des Communautés
<b>Le 26 mai 1973</b>	Création de la Société de développement pour la Wallonie
<b>Le 1<sup>er</sup> août 74</b>	Création des Conseils régionaux et des Comités ministériels régionaux
<b>Le 30 décembre 1975</b>	Vote de la loi étendant les compétences de la Société nationale d'investissement et débat sur le rôle des pouvoirs publics dans l'économie
<b>Le 30 mars 1976</b>	Vote de la loi organisant l'initiative économique publique
<b>Le 4 août 1978</b>	Vote de la loi de réorientation économique
<b>Le 15 décembre 1978</b>	Lancement du Fonds de Rénovation industrielle
<b>Le 1 mars 1980</b>	Lancement de la Société régionale d'investissement wallonne
<b>Le 8 août 1980</b>	Deuxième réforme d'État: création des Régions économiques

<b>En 1981</b>	Lancement de la première génération d' <i>invests</i>
<b>Le 5 mars 1984</b>	Vote de la loi instituant le transfert des secteurs économiques vers les Régions
<b>En 1984</b>	Lancement de la seconde génération d' <i>invests</i>
<b>En 1985</b>	Lancement de la troisième génération d' <i>invests</i>
<b>En 1988-1989</b>	Lancement de la quatrième génération d' <i>invests</i>
<b>Le 8 août 1988</b>	Troisième réforme d'État: autonomie dans la gestion des leviers économiques

Lors de la crise économique responsable du déclin du tissu industriel wallon, les autorités nationales et régionales se sont employées à développer une série d'instruments et de mécanismes en vue de mettre en œuvre une nouvelle politique économique. Cette dernière dépasse la logique de l'expansion économique et poursuit un double objectif : la reconversion et la modernisation du système productif. Dès 1978, la politique économique et industrielle implémentée marque également une évolution dans trois domaines : l'affirmation du rôle du secteur public dans l'économie, la (co)-participation des niveaux nationaux et régionaux ainsi qu'une complexification du système de soutien aux acteurs économiques.

Premièrement, les pouvoirs publics se sont affirmés progressivement dans le fonctionnement de l'économie. Si, avant la Seconde Guerre Mondiale, le développement territorial se faisait par le biais des politiques budgétaire, monétaire et de

travaux publics, le Gouvernement national avait décidé, *via* le vote des lois d'expansion économique en 1959, de s'inscrire dans une logique d'aide à l'investissement. Ce mode de fonctionnement est étoffé et diversifié dès la seconde moitié des années septante. La crise économique a donné l'opportunité au pilier socialiste de remettre la problématique de l'intervention publique à l'agenda gouvernemental. La mauvaise conjoncture économique eut également pour conséquence d'accroître les transferts publics vers les acteurs industriels (Borremans, 1989 : 43).

Deuxièmement, depuis la première réforme de l'État en 1970, le principe de régionalisation est acquis. Par conséquent, une série d'institutions régionales ou des enveloppes budgétaires ont été créées dans les années qui suivirent : la Société de développement pour la Wallonie, la Société régionale d'investissement, les *Invests*, les conseils économiques régionaux ou encore le fonds budgétaire régional. Si, avant la création des Régions en 1980, les dispositions législatives en lien avec le développement territorial sont régionalisées voire fédéralisées, nous notons que le vote de la Loi spéciale des réformes institutionnelles du 8 août 1980 ne clarifie pas les fonctions des pouvoirs central et régional. Par conséquent, la régionalisation amplifie davantage les mécanismes d'aide et de soutien aux entreprises et augmente le besoin de la coordination des mesures prises à des échelles de pouvoir différentes.

Troisièmement, la complexification du système d'aides est la résultante de la régionalisation et de l'amplification de l'interventionnisme public dans l'économie. Borremans explicite clairement ce processus de complexification :

« Les effets de cette accélération des transferts publics combinée avec ceux de la réforme des institutions se sont traduits par une diversité et une complexité des structures et de gestion. De plus, la persistance de la crise économique a amené les holdings publics à être surtout des relais des pouvoirs de tutelle dans l'exécution de leur politique de reconversion » (Borremans, 1989 : 43).

Les propos de l'auteur repris ci-dessus appuient les observations réalisées en 1996 par Bayenet. Ce dernier constate, qu'à la fin des années quatre-vingts, le Gouvernement wallon a restructuré ses moyens financiers principalement autour de la Société régionale d'investissement wallonne. Dès lors, la Société régionale d'investissements constitue le bras financier de la Région wallonne en matière de politique industrielle et s'est imposée comme un lieu de coordination des interventions sous régionales à travers le renforcement des *invests*.

## **2. Le plein exercice des compétences économiques et industrielles (1988-1999)**

La troisième réforme de l'État, qui se concrétise par le vote de la loi du 8 août 1988, accorde aux Régions l'autonomie dans la gestion des instruments économiques et fait de la Région wallonne l'acteur public central des politiques de développement territorial en Wallonie. L'étude de la période 1988-1999 appréhende l'impact de la réforme institutionnelle et décrit l'apprentissage généré par l'exercice de compétences régionales. Pour ce faire, nous proposons, dans un premier temps, de préciser l'état du développement territorial tant sur le plan de la théorie que de la pratique. Par la suite, nous traçons les mesures ainsi que les

actions prises en matière de politiques économique et industrielle sur le territoire wallon.

## **2.1. L'élaboration d'une politique industrielle pour enrayer le déclin**

À la suite de la troisième réforme d'État en 1988 et de la régionalisation des secteurs nationaux en 1989, la Région wallonne devient l'acteur central de la politique de développement territorial. Au cours de la décennie 1988-1999, les efforts des décideurs régionaux en matière de politiques économique et industrielle se concentrent principalement sur trois thématiques : la restructuration d'industries, la relance et l'investissement ainsi que les aides européennes.

### 2.1.1. Les autorités publiques comme « pompier » de la restructuration

À la fin des années quatre-vingts, la Région wallonne connaît une embellie économique et, après la mise en œuvre du Plan « Gandois », un sursaut de l'industrie sidérurgique (Destatte, 2010). Néanmoins, l'amélioration est brève et, dès le début des années nonante, les dossiers de faillite ou de restructuration de grandes entreprises incitent le Gouvernement à s'impliquer directement tant dans la négociation pour la partie industrielle que pour le volet social. La posture interventionniste adoptée par les autorités publiques en Région wallonne résulte de la conception du rôle de la puissance publique véhiculée au sein du pilier socialiste<sup>67</sup>. En effet, depuis le milieu des années cinquante, ce dernier soutient l'initiative et la planification de l'économie par

---

<sup>67</sup> Dans le chapitre précédent, le pilier socialiste constitue, en Wallonie, la première force politique et sociale.

l'autorité publique. Nous résumons cette posture de la façon suivante :

« La collectivité ne peut plus accepter d'être cantonnée dans le rôle de distributeur passif de subsides aux grandes sociétés privées. Dans les secteurs clés de l'économie et dans ceux délaissés par l'initiative privée, des organismes publics doivent disposer du pouvoir de création d'entreprises nouvelles<sup>68</sup> » (Borremans, 1989 : 33).

L'action du Gouvernement est d'autant plus marquée que les dossiers de restructuration engendrent des pertes d'emplois considérables et que les décideurs veulent éviter « un chaos social » synonyme de sanction électorale pour la majorité en place (Collignon, 2015). La fonction de pompier de la restructuration attribuée au Gouvernement régional se décline en plusieurs rôles : tout d'abord, il organise la médiation entre les revendications syndicales et les exigences patronales ; ensuite, il examine les pistes potentielles en matière de développement pour l'entreprise et prend contact avec les acteurs économiques et politiques – à l'échelle européenne et/ou nationale – afin d'analyser la faisabilité des plans d'action suggérés ; enfin, il participe à l'élaboration du plan de restructuration et à sa mise en œuvre (Collignon, 2015). Sans entrer dans les détails des dossiers, trois cas emblématiques du mouvement de faillite et de restructuration touchant la Wallonie concentrent les actions du Gouvernement wallon et particulièrement du Ministre-Président<sup>69</sup> : Les Forges de Clabecq, les usines Gustaves Boel et Cockerill-Sambre (Destatte, 2010).

---

<sup>68</sup> Congrès du PSB, 1974.

<sup>69</sup> Jusqu'en 1999, mis à part lors du Gouvernement Wathelet, le Ministre-Président combinait les fonctions de chef de l'Exécutif régional avec les

Dans le cadre des dossiers de restructuration, le spectre des modes d'intervention est large et comprend d'une part, les mécanismes traditionnels employés depuis le début des années quatre-vingts – aides à l'investissement, prises de participation, octroi d'avances récupérables, etc. – et d'autre part, le recours à la nationalisation – la reprise totale de la participation aux Forges de Clabecq, le cas de la fabrique d'Herstal –, la mise en place d'une participation mixte privée/publique ( accord entre la Région wallonne et l'entreprise Duferco pour la reprise et le développement des usines Gustave Boel) ou encore, la privatisation d'industries en difficulté (Cockerill –Sambre est vendue par la Région wallonne, en 1998, au groupe français d'Usinor).

Dans les divers cas, le Gouvernement poursuit la logique d'action suivante : la modernisation de l'outil de production, le recentrage sur les produits finis et de haute valeur ajoutée et un plan de développement industriel. À cet effet, les autorités régionales organisent leurs interventions par l'intermédiaire des institutions publiques de financement telles que la SRIW, la Sogepa (Sowagep à l'époque), les invests ainsi que les intercommunales de développement économique et d'aménagement du territoire (Collignon, 2015).

---

compétences de l'économie. En ce qui concerne la répartition des compétences, nous notons que la problématique des aides européennes ressort au Ministre-Président, tandis que l'économie peut être attribuée à un membre du Gouvernement. En cumulant les casquettes de Ministre-Président et de Ministre de l'économie, les dirigeants de l'Exécutif tels que Dehousse, Spitaals, Anselme ou Collignon avaient une vue globale du développement régional. Cette vision est mise à mal depuis 1999 au profit d'une spécialisation. Pour les Exécutifs du XIX<sup>ème</sup> siècle, la problématique de l'économie nécessite un Ministre à temps plein.

### 2.1.2. L'importance des aides européennes pour le développement régional

Outre la participation aux plans de restructuration industrielle, les aides européennes constituent un rouage important de la politique économique et industrielle mise en place par la Région wallonne et ce, dès le début de la fin des années quatre-vingts. Si, dans le chapitre précédent, nous avons décrit le cadre juridique et énoncé les principes de l'action communautaire en matière de développement régional, nous proposons dans cette partie de nous focaliser sur les types d'aides, les secteurs d'intervention ainsi que sur l'apprentissage réalisé par le monde politico-administratif wallon quant à la gestion de ce système d'aides.

Le montant alloué ainsi que le périmètre du territoire à aider sont définis par l'Union européenne en fonction de l'éligibilité de ce dernier aux divers objectifs de développement communautaire. À ce titre, le système d'aides européen comporte un volet d'aides à l'investissement et de capital à risque<sup>70</sup> ainsi qu'une série de mesures poursuivant l'objectif d'améliorer l'environnement économique telles que les aides visant à équiper des sites d'accueil pour les entreprises, pour reconvertir d'anciens sites industriels (Germain & Robaye, 2011). En matière d'intervention, les aides versées par les autorités européennes dans le cadre de la politique de développement parviennent via trois canaux principaux: le fonds européen de développement régional (FEDER), le fonds social européen (FSE) et le fond européen d'orientation et de

---

<sup>70</sup> Ce type d'aides représente près de 20% des sommes investies sur la période 1989-2013 dans le cadre des objectifs de développement communautaire sur les zones concernées (Germain & Robaye, 2011 : 342).

garantie agricole section orientation (FEOGA) (Capron, 2007). Budgétairement, chaque euro versé par l'Union européenne est doublé par les instances nationales ou régionales en fonction de la compétence visée par l'action à financer. À titre d'indication, sur la période 1989-2013, le montant investi dans le développement des zones wallonnes éligibles est de 11,2 milliards d'euros dont 46% provenant des fonds européens (Germain & Robaye, 2011 : 342).

En Wallonie, les limites des territoires bénéficiaires de ces aides ont évolué au cours des périodes de programmation. Ainsi, lors de la phase 1989-1993 seules les régions de Liège, de Charleroi étaient éligibles pour l'objectif 2. Sur la période 1994-1999, la région de Liège fut agrandie pour devenir « Meuse-Vesdre » dans le cadre de l'objectif 2. La région d'Aubange est également aidée dans ce cadre. Le 30 octobre 1993, l'ensemble de la province du Hainaut devient éligible, quant à elle, pour l'objectif 1. De 2000 à 2013, le Hainaut bénéficie de l'objectif 1 (Destatte, 2010). En plus de l'objectif 1 pour la province hennuyère, la Wallonie a reçu des aides liées à la poursuite de plusieurs finalités telles que l'adaptation des structures agricoles, le développement des zones rurales, la diminution du taux de chômage, les politiques d'éducation, de formation et d'emploi, la compétitivité régionale ou la coopération territoriale (Germain & Robaye, 2011 : 343-344).

Sur la période 1989-2013, les aides européennes composant la politique structurelle européenne ont été réparties en sept secteurs d'intervention : (1) le développement économique (19,9%), (2) l'environnement économique (10,3%), (3) l'agriculture, la sylviculture et les ressources rurales (14,9%), (4)

les infrastructures et le tourisme (13%), (5) la recherche et le développement (9%), (6) l'emploi et la formation (30,3%) et la coopération transfrontalière (2,7%) (Germain & Robaye, 2011 : 343-344).

#### *2.1.2.1. Le projet Prométhée et la Regional Innovation System*

En 1998, la Région wallonne lance, dans le cadre du programme européen *Regional Innovation System*, le projet Prométhée. Ce dernier, piloté par l'administration en charge de la recherche, s'est structuré sur la base d'une démarche participative qui a mobilisé l'ensemble des acteurs intégrés au système d'innovation tels que les centres de recherche, les organismes de financement, les entreprises, les partenaires sociaux, l'administration ou encore les institutions d'appui et de soutien au développement économique (Rapport Prométhée, 2001). Le projet Prométhée, réparti sur deux années, a pour but :

« De définir, avec l'ensemble des acteurs, les actions prioritaires et les réformes à mettre en œuvre pour stimuler la dynamique d'innovation déjà présente en Wallonie et, pour contribuer par là au déploiement maximum des potentialités de la région dans ce domaine » (Rapport Prométhée, 2000 : 5).

En matière de politique de développement régional, l'innovation a été placée au cœur de la démarche du projet Prométhée grâce à trois axes de travail : (1) une meilleure connaissance des potentialités du tissu industriel wallon, (2) la formation de grappes technologiques et (3) l'amélioration de l'adéquation entre l'offre de compétence et les demandes des acteurs économiques, principalement en matière d'innovation (Rapport Prométhée, 2000 : 11). Á cet égard, Prométhée constitue

la première démarche réflexive quant à l'émergence ou le renforcement d'un système d'innovation à l'échelle régionale. Mobilisant les concepts des districts industriels, des technopoles, le comité de pilotage s'est employé à examiner les différents rouages du système et a travaillé sur les problématiques de la valorisation de la recherche universitaire, la mise en place d'un réseau de soutien aux entreprises ainsi que l'accès au capital à risque pour les entreprises porteuses d'un projet innovant (Rapport Prométhée, 2000 : 12).

Ce rapport paru en décembre 2000 propose une série de recommandations claires en vue de mettre en œuvre une politique d'innovation en Région wallonne, vectrice de création d'activités économiques. À ce titre, le comité de rédaction détache deux mesures essentielles : (1) le recentrement des moyens publics et (2) le décloisonnement des politiques de soutien à l'innovation. Parmi les différentes actions en faveur du décloisonnement, le rapport préconise l'adoption d'une approche stratégique et intégrée en matière de développement régional couplée à la mise en réseau des acteurs (Rapport Prométhée, 2000 : 6). Dans le cadre de cette action, la Région wallonne a mis en œuvre les grappes technologiques.

#### *2.1.2.2. Les grappes technologiques comme premier exercice de mise en réseau des acteurs de l'innovation*

La création des grappes technologiques représente le premier essai de « décloisonnement du dispositif d'innovation en dépassant à la fois les découpages sectoriels traditionnels ainsi que les logiques verticales de transfert, et en favorisant au contraire le regroupement d'activités complémentaires susceptibles de donner lieu à des produits et des services nouveaux » (CESW, 2003 : 22) .

La mise en œuvre des grappes technologiques apparaît dès lors, comme un moyen pour renforcer la visibilité des entreprises, développer des relations interindustrielles durables, faire circuler l'information et participer à l'émergence de projets communs aux membres des grappes. Par conséquent, les pouvoirs publics régionaux ont lancé un appel à la constitution des grappes technologiques. Les propositions formulées ont été examinées par un jury. Pour obtenir la reconnaissance de grappe technologique, les propositions déposées par les acteurs de terrain ont dû respecter deux conditions essentielles : d'une part, le regroupement autour d'un ou des domaines technologiques et d'autre part, une entreprise ou un groupe d'entreprise est chargé du portage du dossier (CESW, 2003 : 22). La reconnaissance par les pouvoirs publics donne l'opportunité, pour deux années, à la grappe technologiques de bénéficier d'un financement pour une mission d'expertise ainsi que l'apport « d'un appui technique et méthodologique à travers un consultant choisi par la Région wallonne » (CESW, 2003 : 23).

Dans ce cadre d'action, deux séries de cinq grappes technologiques ont vu le jour. La première série a été reconnue en 2000<sup>71</sup> et une seconde a été reconnue en 2002<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Cinq grappes technologiques ont été reconnues, en 2000, dans les domaines du prototypage rapide, du recyclage des matériaux réfractaires, de la gestion intégrée et sécurisée de documents électroniques, du traitement de signal et de la programmation et des nouveaux outils multimédias (CESW, 2003 : 22).

<sup>72</sup> Cinq grappes technologiques ont été reconnues en 2002, dans les domaines de la nutrition, de la mécatronique, des TIC, des applications industrielles du génie logiciel ainsi que de la friction *Stir Welding* (CESW, 2003 : 22).

### 2.1.3. La reconversion du tissu économique via les pôles d'excellence et les premières réflexions autour d'une stratégie globale de développement économique

Combinant financements européens et fonds régionaux, les décideurs wallons s'emploient à enrayer le déclin industriel en essayant de lancer de nouvelles activités industrielles. Dans le cadre de cette thèse, la reconversion fait référence aux processus de diversification et de développement du système productif. Par conséquent, dans le lot des mesures de reconversion implémentées durant la période 1989-1999, nous mettons en avant la politique de renforcement des pôles d'excellence déjà existant dans les diverses provinces wallonnes<sup>73</sup> (Destatte, 2010) ainsi que le soutien par les autorités régionales du développement des activités aéroportuaires présentes dans les régions de Charleroi et de Liège. Chacune des deux zones se voit spécifier un axe de développement, à savoir le fret pour l'aéroport de Liège et le transport de passagers pour celui de Charleroi<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Les sciences du vivant et l'agro-alimentaire en Brabant wallon, les technologies de communication, l'aérospatial, la logistique et les biotechnologies en Province de Liège, l'aéronautique dans le Hainaut.

<sup>74</sup> Afin de développer l'aéroport de Charleroi nommé « Bruxelles-Sud », ce dernier a conclu des partenariats avec une série de compagnies aériennes à faible coût. Dans cette optique, Ryanair entame son activité sur l'aéroport carolorégien le 1<sup>er</sup> mai 1997. La compagnie irlandaise fait l'objet d'attention et d'aides tant de l'aéroport (organe public) que des autorités régionales. Parmi les aides fournies par l'aéroport de Charleroi, nous recensons le cofinancement des opérations de publicité, subvention pour l'ouverture de routes aériennes et la formation des équipages, un tarif réduit pour l'assistance en escale (De Beys, 2004 : 2-3). Dans le chef des autorités régionales, les aides sont concentrées sur une réduction des charges aéroportuaires et sur une indemnisation à la suite de la modification du

Toutefois ces différentes mesures ne suffisent pas à infléchir la trajectoire de déclin économique. Membres de la majorité gouvernementale, les démocrates-chrétiens (PSC) insistent auprès du partenaire socialiste afin de formuler une déclaration de politique régionale complémentaire. Cette dernière est présentée le 4 novembre 1997. Elle est le fruit des réflexions démocrates-chrétiennes menées lors du congrès du 27 mai 1997 sur la problématique du développement régional (Wynants, 2012). Nommant « Dix axes stratégiques pour une autre Wallonie à l’horizon 2010 », le document souligne l’importance du critère de sélection et met en avant « l’adoption d’un schéma de développement de l’espace régional ainsi que la définition du rôle spécifique des pôles de développement internes à la région en vue d’une coordination et d’une spécialisation de ceux-ci » (Accaputo et al., 2006 : 23). Dans la même optique, au Congrès des économistes belges de langue française du 26 et 27 novembre 1998, des échanges ont lieu quant au diagnostic du développement socio-économique de la Wallonie et les remèdes à y apporter. Enrichissant sa réflexion des conclusions formulées lors du congrès, le Président du PSC, Philippe Maystadt publie son ouvrage « Wallonie 2010 : Plan de Convergence » dans lequel il définit un lot de mesures et d’objectifs précis à poursuivre pour relancer l’économie wallonne.

### **3. L’ère des Contrats et des « Plan Marshall » (1999-2014)**

Au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, le Gouvernement wallon a entrepris de lancer, lors de chaque législature, un plan reprenant

---

régime de réduction des taxes aéroportuaires ainsi que des horaires d’ouverture de l’aéroport (De Beys, 2004 : 3-4).

les objectifs principaux ainsi que les axes d'action à suivre. La planification et la priorisation constituent donc, pour les politiques régionales, la nouvelle voie de l'action publique. Cette section examine ainsi les différents plans au prisme des politiques économiques et industrielles. La finalité poursuivie est de mettre en relief les instruments ou organisations lancés, les logiques d'action à l'œuvre et les apports successifs, dans la pratique publique de ces plans. Pour ce faire, nous commençons par décrire le paradigme de l'innovation territoriale. Dans les pratiques de développement régional, ce dernier s'est imposé comme la référence conceptuelle, comme un discours légitimant l'institutionnalisation du soutien à la recherche privée, à l'industrie ou encore la recherche universitaire. Par la suite, nous présentons la logique d'action, la structure et les objectifs poursuivis par les plans. Pour chaque plan, nous répertorions les mesures liées au développement régional et décrivons les instruments implémentés en matière de politique industrielle. Enfin, comme le promeut le paradigme de l'innovation territoriale, nous abordons la thématique des relations entre les acteurs de la recherche et les acteurs économiques.

### ***3.1. L'émergence d'une approche planifiée et coordonnée du développement socio-économique wallon***

En matière de développement régional, la fin du XX<sup>ème</sup> siècle est marquée par la volonté du pouvoir politique régional de programmer et d'évaluer davantage les objectifs poursuivis et les mesures prises. Dans cette optique, la coordination des mesures, le décloisonnement ainsi que la réflexion stratégique constituent les éléments clés de l'action publique wallonne durant près de deux décennies. Effectivement, le Gouvernement wallon s'est employé

à organiser son action publique, dans un premier temps, sous l'appellation de Contrat d'avenir et, dans un second temps, sous la forme d'un plan d'actions prioritaires. L'objectif de cette section est de décrire les différents plans et de mettre en relief leurs apports respectifs en matière de développement régional.

### 3.1.1. Le Contrat d'avenir pour la Wallonie (1999-2001)

Lors de la session extraordinaire du Parlement Wallon du 15 juillet 1999, le Ministre-Président socialiste Elio Di Rupo<sup>75</sup> présente les lignes directrices de la majorité gouvernementale « arc-en-ciel<sup>76</sup> » pour les cinq prochaines années. L'Exécutif wallon s'est fixé une série d'objectifs quantitatifs et qualitatifs compilés dans la déclaration de politique régionale. Ceux-ci sont formulés de la façon suivante :

« Le Gouvernement entend justement travailler par objectifs. Des objectifs quantitatifs d'abord : rehausser le produit intérieur brut régional, relever le taux d'emploi, intensifier les exportations, augmenter les taux des investissements et développer les potentialités du marché endogène. Des objectifs qualitatifs ensuite : améliorer le cadre de vie, renforcer la cohésion sociale, relever les niveaux de formation, améliorer l'image de la Wallonie, encourager la qualité totale tant au niveau des entreprises que de l'administration. Des objectifs fiscaux aussi : le Gouvernement s'engage à ne pas accroître la pression fiscale en Wallonie » (Gouvernement wallon, 1999 : 3-4).

---

<sup>75</sup> Elio Di Rupo est Ministre-Président de 1999-2000, Jean-Claude Van Cauwenberghe lui succède pour le reste de la législature (Service public de Wallonie, 2013)

<sup>76</sup> La dénomination arc-en-ciel fait référence aux couleurs des partis de la majorité gouvernementale à savoir le vert pour les écologistes, le bleu pour les libéraux et le rouge pour les socialistes.

À la lecture du document, il apparaît que les décideurs politiques wallons ont pour ambition de miser sur l'esprit d'innovation et d'entreprise. C'est pourquoi les acteurs politiques (1) misent sur la levée des obstacles et contraintes administratives via la mise en œuvre d'un guichet unique, (2) soutiennent les PME et TPE par une réorientation des aides à l'expansion économique et, enfin, (3) mettent en avant la coordination stratégique des outils économiques sous régionaux - *invests*, intercommunales de développement économique et d'aménagement du territoire - (Gouvernement wallon, 1999 : 4-5). Outre l'ambition de promouvoir l'innovation et l'entrepreneuriat, le Gouvernement parie sur l'ouverture au monde et l'attractivité internationale – promotion de la Wallonie et renforcement des actions de l'Agence wallonne des exportations (AWEX) – (Gouvernement wallon, 1999 : 6).

En matière de politiques économique et industrielle, l'action du Gouvernement se cristallise sur quatre dimensions : l'entrepreneuriat, la formation, les nouvelles technologies et l'internationalisation. Si chacune des dimensions regroupe des lignes d'action directrices, ces dernières restent relativement larges, voire évasives. Effectivement en matière d'entrepreneuriat, nous listons des *items* tels que : l'économie sociale marchande, le capital à risque, les entreprises en restructuration, les PME ou encore le soutien économique (Gouvernement wallon, 1999 : 18-21). Il convient de préciser que le gouvernement entend appuyer le développement économique wallon sur les nouvelles technologies. Dans cette optique, il souhaite organiser les relations entre les mondes universitaires et industriels, développer les pôles d'excellence ou encore soutenir le passage d'un résultat de

recherche à l'application économique (Gouvernement wallon, 1999 : 23).

Pour parvenir à réaliser ces différents objectifs, le Gouvernement a organisé son action sous la forme d'un Contrat d'avenir pour la Wallonie (CAW). Ce dernier, présenté comme le résultat d'une consultation des citoyens, des partenaires sociaux, des universitaires et du monde associatif (Gouvernement wallon, 1999), porte « l'ambition de réunir les conditions d'une Wallonie active et solidaire sur la voie du développement durable » (Gouvernement, 1999). Programmé pour la période 1999-2001, le CAW prend la forme d'un exercice d'une programmation et de coordination des nombreuses mesures. En matière économique, les autorités régionales mettent le paquet sur les PME et les TPE. Par ailleurs, pour la première fois, la Région wallonne reconnaît l'importance du « travail en réseau » et l'inscrit dans un de ses programmes d'action. Ce travail en réseau regroupe la mise en œuvre des pôles d'excellence ainsi que des *clusters* (Gouvernement wallon, 1999 : 12). Si les pôles d'excellence ne sont pas formellement définis et se réfèrent à une certaine agglomération spatiale d'entreprises opérant dans des secteurs prometteurs - biotechnologies, chimie, environnement, technologies de l'information et de la communication, etc. -, les clusters font, quant à eux, l'objet d'une action publique plus institutionnalisée.

#### *3.1.1.1. La mise en œuvre des grappes d'entreprises « clusters » (1999)*

Dans le document « Le *clustering*, outil de politique régionale », Boveroux et Graitson décrivent le concept de « *cluster* » tel que mis en œuvre en Wallonie. Ce dernier se définit

comme « un mode d'organisation du système productif qui se caractérise par le rassemblement d'une masse critique d'acteurs économiques autonomes autour d'activités liées et par le développement volontaire entre ceux-ci d'interventions verticales et horizontales, marchandes et non marchandes, ainsi que par la construction d'une vision de développement commune, lesquelles engendrent des avantages collectifs au bénéfice de la compétitivité de ces activités et de la région » (CESW, 2003 : 8). Les *clusters* ou les réseaux d'entreprises impliquent (1) une taille critique, (2) un intérêt commun fondant la collaboration entre les entreprises, (3) une logique d'action *bottom-up*, (4) le développement de relations interindustrielles de type coopératifs, (5) l'augmentation de la compétitivité, (6) une pérennisation de l'organisation des relations interindustrielle ainsi qu' (7) un ancrage territorial (CESW, 2003 : 8-10).

La logique d'action sous-tendant la création et le développement des *clusters* est de laisser le terrain opérer. Les pouvoirs publics se concentrent donc sur leur rôle de facilitateur et d'organisateur d'un système de soutien particulier<sup>77</sup>. Ce dernier a été l'objet d'un décret relatif au soutien et au développement des réseaux d'entreprises ou *clusters*, voté au Parlement wallon voté le

---

<sup>77</sup> Sur la base de l'avis d'un comité d'examen, le Gouvernement reconnaît les clusters pour une période de trois années renouvelable. Lors de ces trois premières années, le gouvernement wallon octroie une subvention de maximum 100.000 euros pour le fonctionnement d'un cluster sur une année et de 24.000 euros pour des subventions spécifiques. Cette subvention est dégressive et évolue de la façon suivante : 100% pour les trois premières années, 80% pour les trois années suivantes et 50% les années suivantes. Pour bénéficier des subventions au-delà de la sixième année, le cluster doit démontrer une évolution favorable au regard des indicateurs fixés dans les procédures de reconnaissance et de renouvellement (décret wallon 18 janvier 2007).

18 janvier 2007 et paru le 9 février 2007. Les lignes directrices de la politique de *clustering* sont la génération spontanée de réseaux d'entreprises de dimension régionale dont les entreprises sont la principale force motrice (Lepage, 2007 : 123). Dans les faits, le rôle de l'autorité publique se différencie selon les phases du cycle des clusters – la première phase est la constitution, la seconde, la stabilisation et la troisième, l'accompagnement -.

Lors de la constitution, les missions dévolues à la sphère publique ont été la sensibilisation et l'apport d'aides pour la construction du projet.

Ensuite, l'action des pouvoirs publics afin de stabiliser les *clusters* passe par l'élaboration d'un cadre légal favorable, un soutien financier, l'organisation de formations quant à l'animation économique et l'organisation d'un accès facilité pour les divers types d'aides.

Enfin, en ce qui concerne la phase de l'accompagnement, la Région wallonne organise la veille et la diffusion d'informations et données économiquement profitables, soutient les structures, procède à leurs évaluations et facilite les contacts entre les *clusters* régionaux ainsi qu'avec des *clusters* régionaux et étrangers (CESW, 2003 : 13). Les *clusters* ont été constitués à l'aide de deux mécanismes : *primo*, une étude du système productif régional couplée à une sensibilisation du tissu économique ; *deuxio*, un appel à projet pour la constitution des clusters (CESW, 2003 : 14).

En Région wallonne, la politique de *clustering* a été lancée en trois phases. Tout d'abord, quatre *clusters* pilotes ont été constitués en 2001 et 2002 dans les secteurs de l'agro-alimentaire (2002), de l'aéronautique (2001), du bois (2002) et de l'auto-

mobilité (2001). Par la suite, en 2003, trois autres *clusters* ont été lancés en recherche clinique, espace ainsi que céramique. Enfin, en 2004, cinq *clusters* sont venus s'ajouter au dispositif existant dans les secteurs des déchets solides, des transports & logistique, de la nutrition, des technologies de l'information et de la communication et dans l'écoconstruction (Lepage, 2007).

### 3.1.2. Les autres versions du Contrat d'avenir pour la Wallonie (2001-2004)

En 2002, à la suite d'une évaluation du CAW, une version actualisée du programme d'action pour la période 2002-2004 est élaborée. La finalité de la nouvelle mouture est de mieux sélectionner et de définir les objectifs ainsi que d'y adjoindre des indicateurs de réalisation (Marcourt, 2008). Le document porte le nom de Contrat d'avenir pour la Wallonie actualisé (CAWA). Ce dernier reprend vingt objectifs redéfinis tels que « augmenter de 15% la création d'entreprises entre 2001 et 2004 », « faire progresser de 50% la participation de la population active à la formation par rapport à 2000 » ou encore « Intensifier l'effort en R&D de manière à augmenter de 15% en 3 ans la mise en œuvre en Wallonie des résultats de la recherche » (Gouvernement wallon, 2002 : 1-3). En 2004, le CAWA fait également l'objet d'une évaluation. Cette dernière contient trois recommandations ou apprentissages à prendre en compte pour l'élaboration d'un plan d'action ultérieur : (1) améliorer la lisibilité en restreignant le nombre de mesures et des indicateurs choisis, (2) organiser l'action publique de manière transversale et coordonnée et (3) encourager les partenariats et impliquer les partenaires sociaux (Marcourt, 2008).

Les élections régionales de 2004 modifient la composition de l'Exécutif wallon pour la législature 2005-2009. La coalition rouge-romaine<sup>78</sup> PS et le CdH succède à la majorité PS-MR-Écolo. Dans la déclaration de politique régionale de 2004, les nouveaux partenaires de la majorité prolongent la logique de programmation entreprise durant la législature précédente. Le Contrat d'avenir pour la Wallonie renouvelé, qui met en avant les concepts de cohérence, de responsabilité et d'innovation, constitue :

« Un instrument de mobilisation pertinent [...]. Il portera sur la période 2005-2015. La prise en compte du long terme, tant pour déterminer les actions à mener que pour définir les objectifs, est une nécessité de gouvernance efficace [...]. La réussite de ce Contrat d'avenir renouvelé sera l'objectif clé de la prochaine législature et repose sur : la fixation d'objectifs recentrés autour de l'adoption de quatre plans stratégiques transversaux et d'une méthode de gouvernance innovante. Les quatre objectifs re-ciblés sur un nombre limité d'actions prochaines sont : la création d'activités, le développement du capital humain, des connaissances et des savoir-faire, l'inclusion sociale, le développement territorial équilibré » (Gouvernement wallon, 2004 : 5).

Les quatre « objectifs re-ciblés » représentent les thématiques des quatre plans transversaux (PST) à développer pour la législature.

---

<sup>78</sup> Cette dénomination provient des couleurs des partis au pouvoir à savoir le rouge pour le Parti socialiste et le terra cota pour le Centre démocrate humaniste.

### **3.2. Le Plan d'actions prioritaires (2005-2009)**

La « relance du débat sur le redressement de l'économie wallonne » et les tensions communautaires vont contraindre les décideurs politiques wallons à amplifier la démarche des contrats.

En février 2005, le sénateur libéral Alain Destexhe présente son ouvrage intitulé « Wallonie la vérité des chiffres ». La médiatisation des thèses de l'auteur est couplée à l'interview d'économistes qui dressent « un constat d'échec dans le redressement de l'économie wallon ».

À ce facteur médiatique s'ajoute l'échec des négociations pour la scission de l'arrondissement électoral et judiciaire de Bruxelles-Halle-Vilvorde (Accaputo, Bayenet & Pagano, 2006 : 25). Les dirigeants du parti socialiste (PS) et du Centre démocrate humaniste (cdH)<sup>79</sup> pressentent que les négociations pour la constitution d'un gouvernement fédéral après les élections 2007 débouchent sur un transfert de compétences important de l'État fédéral vers les entités fédérées. Dans cette perspective, il leur paraît indispensable d'intensifier la nouvelle politique industrielle wallonne afin « d'aborder les négociations dans les meilleures conditions » (Accaputo, Bayenet & Pagano, 2006 : 25). Le Président du Parti socialiste, Elio Di Rupo, prend la décision de rassembler les quatre PST et d'en faire un plan unique nommé le Plan d'actions prioritaires.

Le 30 août 2005, le Plan d'actions prioritaires (PAP) est présenté par l'équipe gouvernementale à la presse (La Libre, 2005). Rebaptisé médiatiquement « Plan Marshall » en lien avec

---

<sup>79</sup> Lors des élections régionales de 2004, la majorité rouge-romaine (PS-cdH) a succédé à la majorité arc-en-ciel.

l'ampleur de la tâche du redéploiement de l'économie wallonne et le programme de rétablissement européen lancé par les Américains à la sortie de la seconde guerre mondiale, le PAP comporte cinq axes : (1) créer des pôles de compétitivité, (2) stimuler la création d'activité, (3) alléger la fiscalité sur les entreprises, (4) doper la recherche et l'innovation en lien avec les entreprises et (5) susciter des compétences pour l'emploi (PAP, 2005). Doté d'une enveloppe budgétaire s'élevant à près d'1,4 milliard d'euros et étalé sur la législature 2005-2009, le PAP vise à « mettre en œuvre les conditions d'une prospérité partagée qui passe par un redressement structurel et une convergence vers les moyennes européennes » et est présenté comme un tournant dans la politique industrielle wallonne (PAP, 2005). Il s'agit selon le Ministre-président de l'époque, Jean-Claude Van Cauwenberghe (PS), de prescrire « un remède de cheval derrière toute une série de politiques que l'on avait menées à doses homéopathiques » (Le Soir, 2005).

En matière de politique industrielle, le premier axe du PAP « créer des pôles de compétitivités » est la mesure majeure.

### *3.2.1. Les pôles de compétitivité (2005-2015)*

La création des pôles de compétitivité en Wallonie se développe « chemin faisant » et a pour origine, la phase de travail d'élaboration du plan stratégique « création d'activités économiques » (PST1). Lors de cette période, les conseillers du Ministre de l'Économie, aidés par des consultants et des personnalités du monde académique, se sont employés à préciser les forces et faiblesses de l'économie wallonne afin de dégager les grandes lignes d'un plan de création d'activités économiques. Au terme de ce travail, le rapport porte l'idée d'« un nombre limité de

*clusters* d'envergure » en tant que projet d'une complexité moyenne, porteur d'une image positive et d'une ampleur majeure pour la création d'emplois (McKinsey, 2005 : 12).

Les sources d'inspiration pour l'élaboration d'un « *méga-cluster* » sont d'une part, les travaux académiques sur les systèmes d'innovation régionaux et les *clusters* et, d'autre part, les expériences étrangères, particulièrement les pôles de compétitivité français. Ces derniers ont grandement influencé le concept des pôles wallons sur au moins trois points : la définition des pôles de compétitivité<sup>80</sup>, le choix d'un mode de fonctionnement et la médiatisation de l'instrument. Outre l'apport d'une définition du concept, l'expérience française a aussi médiatisé en Wallonie ce concept.

Convaincu par une approche centrée sur quelques domaines technologiques, l'Exécutif régional opte pour une procédure en trois temps. Tout d'abord, le pouvoir politique fixe les domaines dans lesquels les pôles de compétitivité sont à développer. Ensuite, les acteurs politiques laissent la main aux acteurs de terrain afin d'élaborer des propositions de pôles au Gouvernement. Enfin, un jury international examine ces propositions et remet un avis à l'Exécutif régional compétent pour labelliser les pôles de

---

<sup>80</sup> « L'addition d'un cluster industriel et d'une base scientifique ou la synergie d'un pôle d'excellence et d'un tissu d'industries. Il se caractérise par la dynamique d'une agglomération entière qui met à contribution tout un tissu qui suit et soutient l'industrie innovante : service de proximité, transport, secteur financier... Le moteur de la croissance est endogène au pôle : c'est la richesse des synergies et des capacités critiques accumulées dans les domaines scientifiques et industriels ; ce moteur s'alimente de flux migratoires d'hommes et d'entreprises attirés par le dynamisme des pôles » (Rapport Blanc, 2004 : 26).

compétitivité. Au terme de cette procédure, cinq pôles de compétitivité voient le jour dans les domaines de l'aéronautique (Skywin), de l'agro-alimentaire (Wagralim), des sciences du vivant (Biowin), de l'ingénierie mécanique (Mecatech) et de la logistique (Liw). En 2009, un sixième pôle Greenwin est également lancé.

Les pouvoirs publics financent les projets montés par les membres des pôles. Pour obtenir ce financement, une procédure en quatre phases a été élaborée : (1) le lancement de l'appel à projet, (2) le montage des projets, (3) l'examen et la labellisation des projets, (4) le conventionnement des projets (Gouvernement wallon, 2013). D'un point de vue organisationnel, les pôles de compétitivité wallons se composent de deux organes internes : le conseil de gouvernance et la cellule opérationnelle (Bayenet & Wunderle, 2009). Le conseil de gouvernance est présidé par un industriel qui est soutenu par un vice-président issu du monde académique. Les décideurs politiques envoient deux représentants et demandent que la composition du conseil de gouvernance maintienne un équilibre entre les petites et moyennes entreprises (PME) et les grandes entreprises (GE) ainsi qu'entre le monde de la recherche et celui de l'industrie (Bayenet & Wunderle, 2009). Le conseil de gouvernance est « responsable de la définition du pôle de compétitivité, de la sélection des axes stratégiques de développement, de la première sélection des projets ainsi que de la présentation des projets aux autorités régionales » (Bayenet & Wunderle, 2009 : 20). La cellule opérationnelle, pour sa part, s'attèle à la gestion quotidienne, au suivi des projets du pôle ainsi qu'à la « maintenance » d'une base de données (Bayenet & Wunderle, 2009).

Les décideurs régionaux ont ancré les pôles dans un système de gouvernance inédit pour la politique industrielle wallonne. Ce système se singularise par la place laissée au monde industriel<sup>81</sup> et se concrétise par la création de deux organes : un comité interpôles et un Haut-comité. Le premier, se réunit après chaque séance thématique du gouvernement pour informer les acteurs chargés du fonctionnement opérationnel des pôles et soulever d'éventuels écueils. L'animation de l'interpôles est assurée par l'Union wallonne des entreprises. Le second rassemble les présidents, les vice-présidents des pôles et vise à « d'informer les représentants des travailleurs des projets mis en œuvre dans les pôles et les stratégies mises en place ; d'informer les représentations des travailleurs de l'évolution des pôles et des projets concrets; et de proposer des mesures de partenariat entre les différents acteurs permettant d'améliorer le fonctionnement des pôles » (Bayenet & Wunderle, 2009 : 23). Dans les faits, le Haut-Comité est tombé en désuétude tandis que le comité interpôles continue de se réunir après chaque séance thématique du Gouvernement wallon.

### ***3.3. Le Plan Marshall 2.0 (2009-2014) et le Plan Marshall 4.0 (2014-2019)***

Les résultats des élections de juin 2009 ont pour principale conséquence d'ouvrir la majorité en place aux écologistes. La coalition PS-CDH- écolo coule dans une imposante déclaration de politique régionale – plus de deux cents cinquante pages – les axes majeurs de son action gouvernementale entre 2009-2014. Les partenaires de la majorité entendent poursuivre la logique de

---

<sup>81</sup> Les industriels occupent à la fois une place de choix dans le Conseil de gouvernance ainsi que dans le jury international chargé d'évaluer les projets soumis par les pôles.

planification et lancent en 2004, le Plan Marshall 2.0 (Gouvernement wallon, 2009). Une des finalités poursuivies par ce dernier est « le redéploiement de l'économie wallonne vers le développement durable et la société de la connaissance » (Gouvernement wallon, 2009 : 17).

Pour atteindre ce objectif, les autorités régionales investissent dans le capital humain (principalement l'enseignement et la formation) amplifient la politique des pôles de compétitivité en renforçant ceux déjà existant et en créant un 6<sup>ème</sup> pôle dédié aux nouvelles technologies environnementales, ambitionnent d'élaborer un cadre favorable à la création d'activités et d'emplois et affirment la force motrice de la recherche dans le développement territorial (Gouvernement wallon, 2009). Dans la partie sur les politiques sectorielles, le Gouvernement wallon a fait le choix de soutenir le redéploiement et le développement de l'économie wallonne par toute une série d'actions telles que le développement durable, le maintien de la politique industrielle entreprise sous le Plan Marshall, l'optimisation des fonds européens ou encore la mise en avant de l'économie sociale. En outre, pour la première, la recherche et le développement sont considérés au même titre que les politiques économique et industrielle. Dans ce cadre, les autorités ont procédé à l'évaluation du décret recherche, veulent faciliter le passage des résultats de recherche à la stratégie d'innovation et, entre autres, consolider le niveau de la recherche régionale (Déclaration de politique régionale, 2009).

En 2014, les écologistes basculent dans l'opposition. Le gouvernement PS-cdH décide de continuer la programmation de sa politique via l'élaboration d'un plan d'actions prioritaires.

Dénoté Plan Marshall 4.0 et il se structure en cinq axes : (1) faire un capital humain un atout, (2) soutenir le développement de l'industrie par une politique d'innovation et de croissance des entreprises, (3) mobiliser le territoire à destination du développement économique, (4) soutenir le développement de l'économie circulaire et de l'économie de la fonctionnalité et (5) soutenir l'innovation numérique. Le Plan Marshall 4.0 est adopté par le Parlement le 29 mai 2015 et comporte un budget de 2,9 milliards d'euros dont 468 millions de financements alternatifs (Gouvernement wallon, 2014).

#### **4. Vers la constitution d'un système d'innovation en Wallonie ?**

Depuis la fin du XXème siècle, les mesures prises en matière de développement territorial ont mis l'accent sur le rôle de l'innovation, principalement technologique, en tant que vecteur du redéploiement économique wallon. Influencés en ce sens par les programmes européens, par la diffusion du paradigme de l'innovation territoriale, les décideurs régionaux se sont employés à faire émerger et croître un système d'innovation. À cet effet, au cours des deux dernières décennies, les efforts de l'Exécutif régional se sont cristallisés sur deux objectifs principaux : (1) créer des organisations et des instruments politiques nouveaux en vue de répondre à des problématiques spécifiques – valorisation de la recherche, propriété intellectuelle, financement de la recherche appliquée ou encore stimulation technologique et économique <sup>-82</sup> ;

---

<sup>82</sup> Outre la SRIW, les intercommunales de développement ou encore les invests, les autorités régionales ont entre autre créé les *clusters* en 2000, la Société wallonne de financement et de garantie des petites et moyennes entreprises (SOWALFIN) en 2002, l'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements en 2004, les pôles de compétitivité en 2005, l'Agence de

(2) densifier les interactions entre les différents acteurs du réseau d'innovation. La mise en réseau constitue, à cet égard, un des chevaux de bataille du Gouvernement wallon depuis 1999. Par conséquent, comme le notifient Fallon et Delvenne, l'organisation et la densification des interactions au sein du régime d'innovation régional sont portées par la logique d'action suivante :

« Ils [ les pouvoirs publics] insistent sur l'importance des conditions générales du régime d'innovation et sur la contribution de l'innovation à la structuration de la recherche. Les évolutions du cadre institutionnel, des formes de financement et des pratiques de recherche ont accéléré le processus de déconstruction de la représentation d'une science autonome qui serait dégagée des contingences et travaillerait rationnellement au progrès de la connaissance. Sortie de son autonomie fictive pour être placée au cœur de l'action économique, la science devient l'objet de nouvelles pressions » (2009 : 412).

Les pressions sur la « science » mises en avant par les auteurs résultent partiellement de la diffusion du paradigme de l'innovation territoriale. Dans cette perspective, l'innovation est perçue comme le moyen de donner un avantage différenciatif aux agents économiques locaux. Aux yeux des décideurs politiques, l'acquisition d'un tel avantage apparaît primordial pour deux raisons : (1) il procure l'assurance d'un développement économique aux entreprises le possédant – avec les retombées en matière de fiscalité et d'emplois – et, (2) il permet d'ancrer les

---

stimulation économique et l'Agence de stimulation technologique en 2006 (ces deux dernières ont fusionné pour devenir, en mars 2015, l'Agence pour l'entreprise et l'innovation), Welbio pour la recherche fondamentale dans les sciences du vivant en 2009, les réseaux de *business angels* ainsi que des incubateurs.

acteurs industriels sur le territoire. Par conséquent, au regard de la problématique du redéploiement économique de la Wallonie, les autorités régionales s'emploient à faire émerger et à développer un système d'interactions entre la triade « chercheurs-entrepreneurs-investisseurs ». C'est à travers ce prisme, que les applications des recherches menées sont évaluées, voire financées. Un « bon » projet ne signifie plus uniquement un apport scientifique garanti. Il est ici synonyme de valorisation économique et de retombées pour la région.

Au-delà des institutions créées, des mécanismes de coordination ou de financement implémentés, nous notons, dans le microcosme des acteurs du développement territorial wallon, le passage d'une logique sectorielle et administrative à une logique essentiellement économique et managériale. Les implications d'une telle mutation sont nombreuses et touchent les missions même de l'administration.

Premièrement, l'évaluation des projets à financer par les deniers publics tend à être externalisée et organisée sous la forme d'un jury international composé d'industriels, de personnalité du monde académique et, au sein duquel l'administration exerce un rôle de conseiller et d'observateur.

Deuxièmement, l'évaluation des projets de recherche dans le cadre des différents Plan Marshall favorise la recherche appliquée et, se focalise sur certains domaines de recherche – génie mécanique, sciences du vivant, aéronautique, etc. -.

Troisièmement, contraints par le manque des moyens budgétaires disponibles, les décideurs politiques sont amenés à accroître le critère de sélection des mesures financées et à parier

sur des mesures prometteuses en terme d'emploi et de création d'activité. Le rôle des pouvoirs publics tend à passer du rôle de « créateur » ou de « pompier » à ceux de « financier » et d' »accompagnateur ». Le monde industriel se voit quant à lui confier les casquettes d' « examinateur » et de « vaporisateur » tandis que le monde de la recherche a pour mission d'être « producteur » de la connaissance et « formateur » d'une main d'œuvre spécialisée et en adéquation avec les demandes du marché.

## **Conclusion intermédiaire : Un système de gouvernance industrielle mis à nu, quelle problématique retenir pour l'étude du déclin socio-économique wallon?**

**A**près avoir examiné en profondeur le fonctionnement et l'évolution du système régional de gouvernance industrielle, nous mettons en évidence les éléments qui guident notre réflexion dans le cadre de notre recherche.

Premièrement, nous analysons la dynamique du déclin industriel des régions de tradition industrielle durant les années septante et quatre-vingts. C'est pourquoi nous expliquons le processus de l'avantage cumulatif dans les secteurs industriels. Par la suite, nous modélisons la dynamique de déclin et les répercussions socio-économiques qui en découlent.

Deuxièmement, une réflexion sur la multiplication des niveaux de pouvoirs est présentée. Dans les compétences liées au développement régional, l'évaporation de l'État belge au profit des régions et du niveau européen constitue une évolution institutionnelle substantielle du système de gouvernance industrielle.

Troisièmement, au cours de cette première partie, il est apparu que la production d'instruments ou d'organisations publiques constitue, en matière de développement régional, la réponse politique privilégiée par le pouvoir régional. À ce titre, nous analysons cette stratégie, son évolution et les conséquences.

Quatrièmement, nous faisons émerger la problématique étudiée. À cette fin, nous explicitons le cheminement à l'origine de celle-ci, les questions qu'elle soulève et, à ce stade de la recherche, les orientations théoriques en résultant.

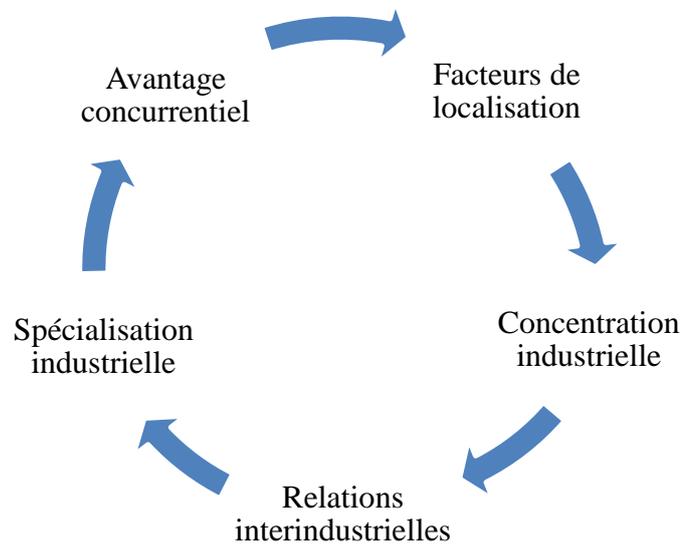
## **1. Une région de tradition industrielle marquée par un long déclin socio-économique**

Pour l'ensemble des régions de tradition industrielle, la période notoire de déclin industriel résulte d'un processus continu et progressif de détérioration de la dynamique d'acquisition des avantages comparatifs.

Durant leur âge d'or, les régions de tradition industrielle ont cumulé divers avantages dans l'organisation de leur production industrielle (charbon et coke disponibles à proximité et à prix compétitif, importation et création de technologies de pointe, main d'œuvre abondante, université et école d'ingénieurs formant les cadres, mise à disposition des capitaux nécessaires et logique d'investissement, etc.). L'accumulation de ces avantages a permis à la structure productive régionale d'acquérir un avantage compétitif global sur ces concurrents dans un secteur industriel donné.

La dynamique de création d'un tel avantage a été étudiée par Alfred Marshall. Dans son ouvrage « *Principles of Economics* » en 1890, l'économiste anglais situe l'origine de la croissance d'une industrie sur un territoire donné par le cumul de facteurs de localisation (climat, ressource première, voies de communication, etc.) favorisant une concentration accrue en un endroit d'entreprises d'un même secteur. La concentration d'acteurs économiques a pour double effet d'accroître la

concurrence industrielle sur un territoire donné et de faciliter le tissage de liens interindustriels. Le développement des interactions entre les acteurs de la structure productive a pour objectif de combiner les compétences acquises par les divers acteurs économiques pour générer une spécialisation industrielle. La spécialisation industrielle concrétise l'avantage des acteurs économiques sur leurs concurrents. Cet avantage compétitif acquis renforce les facteurs de localisation.



**Figure 1: Le processus cumulatif à l'origine de l'avantage concurrentiel dans le district industriel**

La dynamique de l'avantage concurrentiel dépasse l'organisation de la production économique. Le développement des activités industrielles modèle un ensemble de pratiques sociales, culturelles et politiques propres à la région (Boyer, 1993). Lors du processus cumulatif, la superposition des facteurs économiques, politiques, sociaux et culturels génère une « atmosphère industrielle » propice à la croissance de la structure

économique. Au terme de ce processus vertueux, la région est hyperspécialisée et concentre sur son territoire les meilleurs entreprises d'un secteur donné.

Par conséquent, la croissance d'une structure productive spécialisée fait collectivement émerger un système de valeurs et des pratiques au sein duquel les institutions renforcent les relations sociales et diffusent les « bonnes » pratiques. Dans ce système, le réseau est vu comme un mode de régulation sociale, une source de discipline sociale et une plateforme de diffusion des valeurs communes (la confiance, la réciprocité ou encore la vision de l'industrie). Par ailleurs, l'environnement externe au système est perçu tantôt comme une contrainte, tantôt comme une source de changement et d'opportunité (Moulaert & Sekia, 2003 : 291-292).

### ***1.1. La dynamique du déclin des régions de tradition industrielle en Europe entre 1960 et 1980***

À l'échelle mondiale, la mutation des conditions de concurrence<sup>83</sup> a modifié les facteurs de localisation. À présent, les États européens sont concurrencés par des États autrefois sous leur emprise (Indonésie, Inde, Arabie Saoudite, etc.). Cette augmentation de la concurrence est appuyée par un mouvement de « glocalisation ». Ce dernier se caractérise par une interconnexion des marchés mondiaux et locaux (Aydalot, 1984) ainsi que par la

---

<sup>83</sup> Parmi les différentes mutations enregistrées entre les années cinquante et quatre-vingts, nous recensons une augmentation de la concurrence mondiale dans la production de biens et de services de faible et de moyenne valeur technologique, le mouvement de décolonisation privant les États coloniaux d'un approvisionnement en ressources premières privilégié, l'affirmation par la création de l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole des États du Moyen-Orient et du Venezuela dans la gestion du cours du pétrole.

nécessité de se différencier de ses concurrents par le biais de l'innovation (Pecqueur, 2007).

En articulant la littérature sur les modèles territoriaux d'innovation (Becattini, 1987 ; Porter 1990, 1998 ; Lundvall, 1992, 1994; Morgan & Cooke, 1998 ; Asheim & Coener, 2005 ; Doloreux & Parto, 2005 ; Solvell, 2008) et sur les trajectoires territoriale (Aydalot, 1984 ; Quévit & Lepage, 1995 ; Matteaccioli, 2004 ; Ferru, 2009), nous explicitions le déclin socio-économique des régions de tradition industrielle par l'incapacité de leurs composantes sociales et industrielles à s'adapter au bouleversement des facteurs de localisation datant du début des années septante (Dubois, 1980).

Le bouleversement des facteurs de localisation a eu pour conséquence de détériorer le processus cumulatif à l'origine de l'avantage comparatif des régions de tradition industrielle. Cette détérioration a engendré deux phénomènes distincts.

D'une part, elle a induit une remise en cause de la spécialisation territoriale. La perte de l'avantage comparatif se concrétise par l'incapacité des entreprises régionales à concurrencer les entreprises des autres régions en matière de coût, d'efficacité ou de flexibilité (Sölvell, 2008).

D'autre part, un mouvement de désinvestissement massif s'est produit (Destatte, 2010). Ce mouvement a été renforcé par la perte de rentabilité des entreprises traditionnelles. Celle-ci s'explique par le vieillissement des outils de production et par une production trop peu différenciée et de faible valeur ajoutée.

Les fermetures et les délocalisations causées par la perte de rentabilité et par la vague de désinvestissement nourrissent les

pressions sociales et industrielles. Ces pressions sont portées par deux publics différents. Premièrement, les syndicats poussent les pouvoirs publics à intervenir dans l'économie régionale afin d'endiguer les délocalisations et les fermetures d'entreprises. Dans cette optique, l'intervention publique vise à garantir les activités de production des grandes entreprises et les emplois occupés sur le site (par nationalisation, entrée dans le capital, subventionnement, etc.). Deuxièmement, les employeurs font pression sur les autorités publiques afin que celles-ci prennent des mesures fiscales permettant aux entreprises de concurrencer les autres régions. Dans ce sens, les principales exigences sont la mise en œuvre de dispositifs fiscaux réduisant le coût de production.

De la remise en cause de la spécialisation territoriale découle indirectement l'inadaptation du système socio-économique. Effectivement, celle-là a forgé un ensemble de pratiques et de routines inspirées de l'organisation taylorienne et fordiste de la production industrielle des secteurs traditionnels. Ces dernières se révèlent inadaptées au modèle industriel véhiculé par la révolution technologique (émergence d'un tissu économique basé sur la croissance de petites et moyennes entreprises flexibles, ancrées au sein d'un réseau industriel donné, axées sur la production de biens à haute valeur technologique et tournées vers l'exportation). Si ce mode de production est inadapté, c'est surtout la difficulté à transformer l'organisation productive qui pose problème. Les négociations avec les partenaires sociaux, la bureaucratisation des grandes entreprises, le découpage de la chaîne de production sont autant de freins à la modernisation. La difficulté de transformer l'organisation de la production est également provoquée par le réseau d'acteurs établis.

Les différents processus et facteurs répertoriés ci-dessus « enferment » les entreprises de la région dans une trajectoire particulière<sup>84</sup> (Ferru, 2009). À travers des routines liées à la spécialisation, l'acquisition d'un avantage concurrentiel produit une trajectoire sociotechnique<sup>85</sup> qui impacte les capacités d'évolution du tissu industriel régional. La remise en cause d'une trajectoire sociotechnique implique de dépasser les résistances au changement. Or, la remise en cause de la spécialisation territoriale menace le système de valeurs établi, alimente la résistance au changement et freine l'adaptation de la structure productive régionale.

L'accentuation des pressions sociales et économiques causées par les fermetures ou les délocalisations dues au désinvestissement et à l'inadaptation du système sociotechnique contraint le pouvoir public à prendre des mesures. Ce dernier concentre ses efforts sur l'appui et la modernisation des secteurs traditionnels. La cristallisation des programmes d'aide et de soutien à l'encontre des entreprises traditionnelles s'explique également par l'influence des secteurs traditionnels sur la région. De ce fait, les pressions sur le pouvoir public vont dans le sens d'une protection et/ou d'un renforcement de la structure existante

---

<sup>84</sup> Comme le souligne Ferru dans sa publication « La trajectoire cognitive des territoires : le cas du bassin industriel de Châtellerauld », la spécialisation cognitive est due à « l'inertie des routines et la complexification de l'accumulation des connaissances conduisant la firme à se spécialiser sur un ensemble restreint de compétences. L'évolution est cumulative, la création ou l'accumulation dépendant de compétences existantes » (2009 : .939).

<sup>85</sup> Le terme sociotechnique renvoie à l'idée que la trajectoire oriente à la fois le choix des techniques de production et, à la fois, l'organisation des relations sociales notamment le rapport entre le possédant et les travailleurs.

plutôt que des stratégies de rupture/filiation<sup>86</sup>, la création technologique<sup>87</sup> ou d'appui sur la capacité endogène du territoire<sup>88</sup> (Quévit & Lepage, 1995). De ce fait, les résistances au changement sociotechnique renforcent le décalage entre les compétences disponibles sur le territoire et les compétences requises pour acquérir un nouvel avantage concurrentiel.

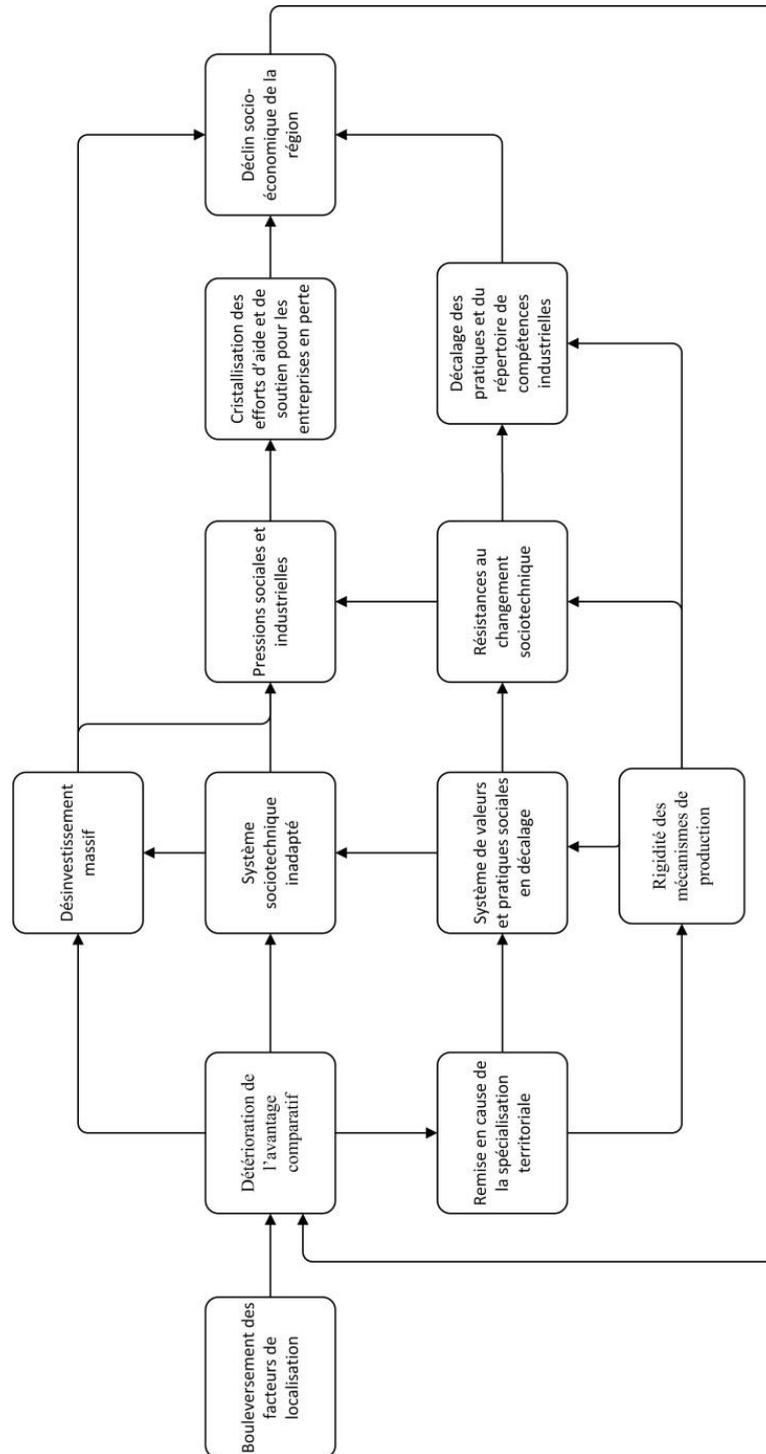
Finalement, la combinaison des facteurs financiers (le mouvement de désinvestissement), industriels (inadaptation de la structure industrielle), politiques (concentration des efforts et des dispositifs sur le soutien à un secteur en perte de vitesse) et sociaux (résistances au changement, pression sociale, etc.) débouche sur une dynamique de déclin socio-économique d'une région. Ce déclin n'a pas uniquement des impacts économiques et financiers. Il touche également les composantes de la société régionale.

---

<sup>86</sup> La rupture/filiation regroupe « les entreprises qui veulent rompre avec des produits et des procédés et des modes d'organisation obsolètes tout en ne détruisant pas entièrement l'appareil productif existant » (Quévit & Lepage, 1995 : 11).

<sup>87</sup> La création technologique se fonde sur « un fort potentiel de recherche scientifique fondamentale et précompétitive et se place d'emblée dans la compétition technologique mondiale » (*Ibidem* : 14)

<sup>88</sup> Il s'agit de « tirer leur prospérité des productions à haute valeur ajoutée issues de l'incorporation de technologies existantes » (*Ibidem* : 18)



**Figure 2: La déclin socioéconomique d'une région industrielle**

## **2. Les caractéristiques majeures du modèle de gouvernance industrielle**

La seconde section étudie deux phénomènes impactant fortement le fonctionnement du système de gouvernance, à savoir : la multiplication des niveaux de pouvoir et la place centrale du pouvoir régional dans le fonctionnement des dispositifs d'aide et de soutien aux entreprises.

### ***2.1. L'affaiblissement de l'État national dans le système de gouvernance industrielle au profit des niveaux régional et européen***

L'un des faits importants des politiques industrielles et économiques en Wallonie a été le changement des échelles de pouvoir. Depuis le début des années quatre-vingts, l'État belge a transféré les compétences liées au développement économique à la Wallonie. Cette affirmation du pouvoir régional n'est pas le seul mouvement d'échelle. La montée et l'implication du niveau supranational sur les thématiques de la cohésion territoriale, de la politique industrielle et des politiques régionales constitue une autre fait marquant. Sans pour autant totalement disparaître, l'État belge n'a de prise sur le développement régional que par la fiscalité, plus particulièrement par la définition du taux d'imposition des entreprises et le financement de la sécurité sociale.

Dans cette configuration, le cadre institutionnel attaché aux questions de politiques industrielles et économiques se singularise par la multiplication des niveaux de pouvoirs ainsi que par la nécessité d'articuler les mesures prises par ces derniers. Afin d'éclairer le lecteur sur l'impact de ces mutations, nous traitons

dans ce volet de l'affirmation du pouvoir régional ainsi que de l'impact de l'eupéanisation de ces politiques publiques.

### **2.1.1. L'affirmation du pouvoir régional dans la problématique du déclin industriel**

L'analyse de l'évolution du système de gouvernance et de la politique industrielle en Wallonie a mis en évidence l'affirmation du pouvoir régional dans les matières touchant au développement économique. Le processus de régionalisation observé s'étend au-delà des frontières wallonnes et constitue un nouvel élément à prendre en considération dans l'analyse des systèmes de gouvernance industrielle.

À cet égard, dans la publication « Comparer les espaces régionaux : stratégie de recherche et mise à distance du nationalisme méthodologique » (2012), Pasquier qualifie les différentes dimensions de l'affirmation de l'espace régional.

Le niveau régional peut se construire en tant qu'espace de mobilisation (régionalisme), espace de modernisation (régionalisation) et espace de gouvernance (gouvernance régionale).

Tout d'abord, le régionalisme correspond « à l'ensemble des mobilisations culturelles sociales et politiques qui investissent l'espace régional » (Pasquier, 2012 : 62). Le régionalisme en tant qu'espace de mobilisation met en avant deux mécanismes d'institutionnalisation qui sont « la production de récits et de représentation territoriaux alternatifs à ceux de l'État-nation ; et le développement d'organisations politiques ethnorégionalistes qui entendent créer un rapport de force avec ce même État sur la base de revendications statutaires » (Pasquier, 2012 : 62).

Ensuite, en tant que vecteur de la modernisation de l'État, la régionalisation est perçue comme une transformation institutionnelle de l'État et se réfère « à l'institutionnalisation de l'espace infranational par le haut » (Pasquier, 2012 : 63).

Enfin, la gouvernance régionale correspond à la construction d'un système de gouvernance régionale s'institutionnalisant par le biais « de logiques horizontales de gouvernance régionale par les politiques publiques qu'elles produisent et les stratégies qu'elles génèrent » (Pasquier, 2012 : 63).

### **2.1.2. Les impacts de l'eupéanisation des politiques régionales, de cohésion et industrielles**

L'eupéanisation qualifie « l'impact de l'Union européenne sur les politiques publiques, la compétition politique et le champ politique » (Radaelli, 2010 : 247). Le processus d'intégration européen a, eu deux conséquences principales : d'une part, il a fait émerger « des processus d'imposition des instances européennes sur les institutions et les politiques des États-membres » (Saurruger & Surel, 200 : 179) et d'autre part, il a matérialisé l'existence d'un véritable « espace européen d'action publique » (Muller, 1997).

Cet espace européen d'action publique se caractérise par (1) un foisonnement d'innovation conceptuelle et institutionnelle, (2) une diffusion permanente, au sein des systèmes nationaux et régionaux, de procédures, de modes opératoires et de concepts, (3) un système de représentation démocratique propre, (4) la constitution d'une « scène » européenne de représentation des intérêts, (5) la production d'expertise ainsi qu'(6) un

fonctionnement axé sur la négociation et le compromis (Muller, 1997).

Dans les faits, l'Union européenne impacte les politiques liées au développement régional par les biais de sa politique de cohésion et de la politique industrielle européenne. Outre ces registres, l'Union européenne fixe *corpus* juridique encadrant les politiques économiques régionales et nationales et veille à la mise en œuvre des dispositions par les États et/ou les Régions. L'objet de la surveillance des instances communautaires se cristallise sur le respect des principes contenus dans les traités fondateurs ainsi que la non entrave au commerce et au fonctionnement du marché.

En initiant certaines pratiques de développement territorial par des programmes d'action (par exemple : le *Regional Innovation Survey*) ou des financements octroyés aux États/Régions membres, l'Union européenne diffuse aussi des pratiques de développement régional portant sur l'innovation, l'entrepreneuriat et la mise en réseau des acteurs.

En plus de la diffusion des expériences ou le lancement de projets pilotes, l'Union européenne initie, depuis le début des années nonante, les systèmes politico-administratifs des États ou Régions bénéficiaires des fonds européens aux pratiques de l'évaluation et de la programmation. En ce sens, ces contraintes liées à l'évaluation et la programmation des fonds européens ont été évoquées à plusieurs reprises dans les entretiens comme une source d'inspiration pour la conception des différents plan d'action régionaux mis en œuvre depuis 1999.

## ***2.2. La place centrale du pouvoir public au sein du système de gouvernance industrielle wallon***

Dans l'analyse d'un système de gouvernance industrielle, l'accent des travaux est essentiellement mis sur les types de relations entre les acteurs économiques. Or, en Wallonie, le pouvoir public occupe une place prépondérante dans le développement régional. Afin d'illustrer cette importance du système politico-administratif, nous mettons en évidence trois phénomènes lui conférant un poids prépondérant : la gestion des pressions sociales et industrielles dans un cadre consociationnel, la centralité du pouvoir exécutif et l'initiative économique publique.

### ***2.2.1. Une gestion consociationnelle des pressions sociales et industrielles***

À l'instar du modèle démocratique belge, le système wallon s'est construit sur la base des « interactions des trois partis traditionnels dont la structuration en trois familles spirituelles assure le contrôle et l'absorption des tensions internes de la société » (Quévit & Alkin, 1970 : 16). Ces trois piliers – libéral, socialiste et catholique – ont, jusqu'à la fin des années quatre-vingts, assuré la stabilité du système politique.

L'existence de ces mondes repose sur une base philosophique, sur une tradition historique ainsi que sur un réseau dense et complexe d'organisations (Ladrière, 1967). Les partis concentrent le pouvoir politique des piliers. Les partis traditionnels belges entretiennent des liens avec une série de groupes tels que les syndicats, les mutualités, les mouvements de jeunesse ou encore des organisations professionnelles (Ladrière, 1970). Lors de leur participation au pouvoir exécutif, les liens du parti avec

d'autres organisations lui permettent d'élargir le champ des stratégies possibles (Ladrière, 1967).

Dans le cas de la politique industrielle wallonne, le positionnement des différents partis s'est effectué au prisme de deux tensions majeures, à savoir : (1) la problématique de la répartition du pouvoir économique mettant aux prises les possédants du capital contre les travailleurs ; (2) les questions liées à l'organisation de l'État belge opposant les forces centrifuges aux forces centripètes (De Coorbyter, 2008).

La première tension oppose les partisans de l'intervention (socialistes et catholiques) à ceux de la non intervention (libéraux) du pouvoir public dans l'économie régionale. Le second débat, quant à lui, a eu lieu dans les années soixante et septante et porte sur le niveau de pouvoir adéquat pour mener une politique industrielle efficace. Cette seconde tension oppose les partisans d'une régionalisation des politiques économique et industrielle (socialistes et libéraux) aux partisans d'une politique régionale centralisée menée dans un cadre unitaire (catholique).

Si le système politique wallon a connu un mouvement de décloisonnement relatif et l'apparition du parti écologiste, il convient de souligner que le maintien et le développement des relations entre un parti politique et des organisations connexes reste, en Wallonie, un réflexe politique. Ainsi, chacun des quatre partis qui a participé à l'Exécutif régional tisse et entretient des relations avec différentes organisations issues de la Société civile.

Dans cette perspective, la gestion des pressions sociales et industrielles par les décideurs politiques repose, en Wallonie, sur des mécanismes de nature consociationnelle et néo-corporatiste.

La dimension consociationnelle renvoie d'une part, à l'importance des mécanismes de négociation et de compromis et d'autre part, à l'entretien des interactions entre les partis politiques et les organisations de la Société civile. Les partis politiques, acteurs clés du processus décisionnel wallon, sont en contact permanent avec les mutualités, les organisations syndicale ou patronales ainsi que les organisations thématiques (environnementale, mouvements de jeunesse etc.). Ces interactions sont essentielles dans la gestion par le pouvoir politique des pressions sociales et industrielles. Elles permettent de prendre connaissance des problèmes vécus, des solutions proposées, de diffuser l'information ou encore de mobiliser les diverses organisations.

Le néo corporatisme existe, en Wallonie, dans sa forme dite « pure ». Celui-ci conçoit « le fonctionnement et la stabilité d'un État par la présence d'un nombre limité de corporations non concurrentielles, hiérarchiquement organisées et incluant l'ensemble des métiers ou d'un secteur économique » (Grossman & Saurugger, 2006 : 66).

### 2.2.2. La prépondérance du pouvoir exécutif et des cabinets ministériels dans le processus de décision régional

Dans le système politique belge, le pouvoir exécutif est prédominant. L'une des particularités du processus décisionnel en Belgique est l'importance du personnel politique dans la prise de décision et la conceptualisation des politiques publiques. Dans cette perspective, les cabinets politiques sont les lieux au sein desquels sont négociés, construits et laminés les différents programmes d'action (de Visscher, 2005).

L'importance du pouvoir exécutif et du personnel politique dans la prise de décisions est génératrice de tensions dans les relations politico-administratives (de Visscher, 2005). Effectivement, l'administration, quant à elle, est principalement cantonnée aux tâches de mise en œuvre et doit s'adapter, lors de chaque début de législature, aux pratiques d'un nouveau cabinet. La nature des relations entre le personnel politique et les hauts-fonctionnaires - immixtion dans les dossiers et court-circuitage hiérarchique – tend à produire un sentiment de non responsabilité dans le chef des acteurs administratifs (Goransson, 2015 : 14).

### **2.2.3. L'initiative publique économique comme marque de fabrique de la politique industrielle régionale**

La place de l'acteur public dans le développement économique a été l'objet d'un débat important entre 1974 et 1976. La crise économique de 1973 a incité les décideurs politiques à moduler le périmètre de leurs actions.

Parmi les acteurs politiques nationaux en présence, le Parti libéral (Parti de la Liberté et du Progrès) insiste sur le rôle de l'initiative privée tandis que le Parti socialiste belge promeut une initiative économique publique. La voie de l'initiative économique publique est, depuis la première moitié des années cinquante, une demande émanant des syndicats socialistes wallons. Les chrétiens démocrates, pour leur part, sont pour « l'initiative publique lorsqu'elle constitue la meilleure façon de réaliser les objectifs de l'expansion économique et du développement des régions » (Borremans, 1989 : 32).

Lors de la déclaration gouvernementale du 25 avril 1974, la coalition démocrate-chrétienne et libérale affirme que « l'initiative

privée demeure le fondement de notre système économique » (Borremans, 1989 : 35). Durant cette même année, la création d'un  *Holding public*  est proposée par les syndicats socialiste et chrétien. Dans ce débat clivé, il faut attendre le vote de la loi du 30 mars 1976 pour que soit organisée l'initiative industrielle publique.

Depuis la régionalisation des compétences économiques, l'interventionnisme public s'est amplifié et s'est diversifié. À ce titre, les fonds européens permettent de financer une série de projets d'infrastructure, de recherche ou encore de formation. En outre, l'instance régionale développe ses compétences en termes de promotion des entreprises wallonnes à l'étranger.

Au niveau organisationnel, il est intéressant de voir l'importance prise par la SOWAGEP chargée d'aider les entreprises en difficulté ainsi que l'affirmation de la Direction générale des technologies et de la recherche (DGTRE) dans l'organisation et la distribution des aides à la recherche.

Enfin, en 1997, politiquement, la déclaration de politique régionale complémentaire constitue le premier essai d'une réponse sélective et coordonnée pour le développement économique wallon.

### **3. La production de nouveaux dispositifs publics comme réponse politique au déclin et au redéploiement industriel**

L'étude en détail du système de gouvernance wallon et de ses actions a mis en lumière de nombreux processus ou phénomènes (dynamique du déclin industriel, affirmation du niveau régional, européanisation des politiques publiques, etc.).

Parmi ceux-ci, la caractéristique la plus marquante est, sans aucun doute, la production de dispositifs et d'organisations publiques nouveaux.

Dès la première moitié des années septante, la problématique du développement industriel a débouché, en Belgique, sur la création et la mise en œuvre de fonds (Fonds de rénovation industrielle), d'organisations (Société d'investissement, Société de développement, intercommunales, etc.), de subsides, de programmes ou de dispositions légales (La loi de réorientation économique). La régionalisation des compétences économiques et industrielles n'a en rien enrayeré cette dynamique. Le mouvement de désindustrialisation touchant fortement la Wallonie dans les années quatre-vingts a accaparé l'attention des décideurs régionaux. Celle-ci s'est matérialisée sous la forme de nouvelles organisations (invests, société de gestion) ou de nouveaux dispositifs (clusters, pôles de compétitivité, fonds budgétaires, etc.).

Par conséquent, la production de nouvelles dispositions légales, de nouveaux instruments ou de nouvelles organisations apparaît être la stratégie politique privilégiée pour répondre à la problématique du déclin socio-économique. À première vue, cette stratégie de production trouve ses racines dans l'affirmation du pouvoir régional face à l'incapacité de l'État central à enrayer le mouvement de désindustrialisation, dans l'importance de l'initiative publique dans l'économie régionale ainsi que dans l'intensité du phénomène de désindustrialisation touchant la région.

Pour illustrer au mieux ce constat, nous avons compilé au sein du tableau ci-dessous l'évolution de l'action publique pour le

développement territorial wallon et la production de dispositif en  
découlant.

**Tableau 1: L'évolution des missions des pouvoirs publics dans le développement territorial wallon (1959-2015)**

Période	Logique d'action	Rôle de l'État	Instrument(s)	Organisation(s)	Niveau de pouvoir
1959-1972	Étendre l'activité économique en incitant les grandes entreprises étrangères à venir s'installer sur le territoire belge	- Promoteur - Intermédiaire	- Lois d'expansion économique - Fonds d'expansion économique et de reconversion régionale	- Intercommunales de développement économique, - SDR - SNI	National
1973-1979	Rénover le système productif traditionnel et lancer la reconversion du tissu économique	- Investisseur	- Fonds de rénovation industrielle - Loi organisant l'initiative économique publique - Loi de réorientation économique	- Intercommunales de développement économique - SNI, - SRIW	National
1980-1987	Combimer politique de reconversion et de relance	- Investisseur - Initiateur - Bâisseur	- Loi régionalisant les secteurs économiques nationaux - Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8/08/80 - Fonds budgétaire régional, Fonds de rénovation industrielle	- SRIW - Investis	Régional National
1988-1998	Combimer politique de reconstruction des secteurs traditionnels et de relance autour des pôles d'excellence	- Investisseur - Initiateur - Bâisseur - Promoteur	- Fonds européens - Déclaration de politique régionale complémentaire	- SRIW, SOWAGEP, Investis, DGTRE	Régional
1999-2004	Redéployer l'activité économique autour de domaines technologiques et mise en réseau des acteurs économiques	- Investisseur - Accompagnateur - Stratège	- Fonds européens - Clusters - Grappes technologiques - Contrat d'avenir pour la Wallonie	- SRIW, Sovalfm, Investis, DGTR	Régional
2004-2015	Redéployer l'activité économique via l'élaboration et le développement d'un système régional d'innovation	- Investisseur - Organisateur - Bâisseur - Stratège	- Fonds européens - Pôles de compétitivité - Décret clusters - Plan d'actions prioritaires - Plateformes technologiques - Plan <i>Creative Wallonia</i>	- SRIW, Sovalfm, Investis, DGO6, AST, ASE, AWEX, AEI, Welbio	Régional

À la lecture de ce tableau, nous notons deux changements significatifs dans la politique régionale : la diversification des sources de financement et le nombre d'agences créées.

Malgré une réduction des possibilités de recourir à des aides à l'investissement, le Gouvernement a développé différents canaux de financement. À côté des financements octroyés par les *invests*, la SRIW, la Sowalfin ou encore les fonds européens, les « Plan Marshall » (les plans d'actions prioritaires), en particulier à travers l'axe premier « créer des pôles de compétitivité », donnent la possibilité aux entreprises, centres de recherche ou de formation, de bénéficier, moyennant la labellisation de leur projet, d'aides conséquentes. De plus, d'autres initiatives publiques telles que les plateformes technologiques, le *Plan Creative Wallonia* sont autant de sources de financement pour stimuler la création d'activité économique via la croissance d'un système d'innovation régional.

À côté de la diversification des modes de financement, il convient de relever la création d'organisations dédiées à une thématique : Agence wallonne pour l'exportation et l'investissement, l'Agence de l'entreprise et de l'innovation, les pôles de compétitivité ainsi que les institutions chargées d'aiguiller les entreprises en matière de propriété intellectuelle ou de conseiller les chercheurs sur les pistes de valorisations économiques potentielles. Par conséquent, ces nouvelles organisations cohabitent avec des institutions plus anciennes et développées en vue de répondre d'une autre façon à la thématique du développement.

Enfin, les autorités régionales exercent une diversité de fonctions. À côté des fonctions traditionnelles d'investisseur, de bâtisseur, nous notons, depuis 2004, l'émergence d'une fonction d'organisateur. Plus précisément, le Ministre en charge de l'économie s'emploie à mettre sur pied et à développer un système d'innovation régional

#### **4. La problématique de recherche**

L'étude de la création et de l'implémentation de nouveaux dispositifs au sein d'un système de gouvernance se place au cœur même de la compréhension de l'action publique. En se focalisant sur cette thématique de recherche, nous examinons les pistes d'amélioration du système de gouvernance. En effet, au cours de l'exercice de contextualisation, nous avons constaté que la production de dispositifs inédits engendre le paradoxe suivant: en dépit du fait que la création et la mise en œuvre de nouveaux dispositifs soient perçues par les acteurs du système comme un signe d'activité et de considération des pouvoirs politiques, la croissance du nombre de dispositifs créés est identifiée comme une source de complexification du système de gouvernance et d'augmentation de la concurrence entre les dispositifs.

La complexification de l'action publique se traduit par une difficulté à saisir la finalité des nombreux dispositifs créés, par la multiplication des procédures à suivre ainsi que par une lisibilité plus faible des dispositifs d'aide et de soutien. Parallèlement, la coexistence des différents dispositifs et la volonté des organisations de justifier leur création augmentent la concurrence entre les dispositifs.

L'objectif de cette recherche est d'étudier en profondeur la création et d'élaboration d'un dispositif nouveau en se focalisant sur les processus favorisant ou non son intégration dans le système de gouvernance industrielle.

À ce stade de la recherche, nous concevons le processus d'intégration comme l'introduction d'un nouveau dispositif dans un ensemble préexistant. Dans cette optique, l'étude de l'intégration prend racine dans la signification du terme latin « *integrare* » voulant dire « réparer, remettre en état, renouveler, recréer, refaire » (CNRTL, 2016).

L'étude des processus amenant l'intégration d'un dispositif nouveau dans un système de gouvernance se caractérise par sa perspective systémique. Plutôt que sur les effets produits par le nouveau dispositif (création d'emploi, montant des subventions attribuées, projets financés, etc.), nous nous focalisons sur les dynamiques de recomposition et de transformation du système de gouvernance (adaptation du dispositif, diffusion de nouvelles normes, mise en relation des acteurs, etc.). De par cette posture, il s'agit d'apporter une réponse nouvelle au défi du redéploiement socio-économique wallon.

#### ***4.1. L'examen du processus d'intégration des pôles de compétitivité en Wallonie (2004-2014)***

Durant les dernières décennies, la problématique du développement régional a été l'objet de nombreux plans d'action (Contrat d'avenir, Plan d'actions prioritaires, Plan Marshall 2.Vert, Plan Marshall 4.0, *Creative Wallonia*, etc.). Ces derniers n'ont pas toujours été conçus dans une vision intégrative du fonctionnement du système de gouvernance industrielle. L'un des

exemples les plus marquants est la non-intégration de deux dispositifs publics de politique industrielle. Les deux dispositifs - les *clusters* et les pôles de compétitivité – poursuivent une logique d'action commune : la mise en relation des acteurs économiques afin d'encourager la coopération et l'innovation. Or, comme le souligne un des acteurs de terrain, la cohabitation de ces deux instruments n'a pas été au cœur des préoccupations des décideurs politiques :

« En fait, les clusters, c'était l'administration de l'économie et les grappes technologiques, c'était l'administration de la recherche. Puis alors, les pôles sont arrivés au-dessus des clusters, mais comme les clusters étaient une création Kubla et que les pôles de compétitivité étaient une création Marcourt, il n'y a pas eu beaucoup de relation » (Membre d'un pôle de compétitivité D, 2015).

Comme cas d'intégration d'un nouveau dispositif public de politique industrielle, nous avons choisi d'étudier l'intégration des pôles de compétitivité dans le système de gouvernance industrielle wallon. Nous abordons ce cas au prisme de la littérature sur l'innovation politique. Celle-ci se focalise sur la capacité d'un système à produire de nouveaux instruments, de nouvelles organisations voire une nouvelle culture. En mobilisant ce cadre théorique nous ambitionnons d'élucider les processus d'intégration d'une innovation politique au sein d'un système de gouvernance donné.

Parmi les instruments de la politique industrielle wallonne, les pôles de compétitivité représentent l'exemple le plus médiatisé et le plus illustratif. Ces derniers sont une innovation politique consacrant l'externalisation et la prépondérance des mondes

industriels et académiques dans l'évaluation de projets industriels financés par les fonds publics. De par leurs spécificités, les pôles de compétitivité constituent un cas pertinent pour étudier l'intégration ou la non-intégration d'une innovation politique dans un système au sein duquel coexiste déjà une série d'instruments et d'institutions.

Plus précisément, cette thèse vise à répondre à la question de départ suivante : dans un environnement complexe en matière de dispositifs publics destinés au développement économique et industriel wallon (2004-2014), quels sont les processus propices ou non à l'intégration des nouveaux dispositifs?

Afin de répondre à cette question, nous passons en revue la littérature sur l'innovation politique et insistons sur deux points essentiels : l'élaboration et l'intégration de celle-ci dans un système de gouvernance industrielle préexistant. La construction du cadre théorique est l'objet de la seconde partie.

## **Partie II : L'élaboration d'un cadre conceptuel pour étudier l'intégration d'une innovation**

**L**a complexification de l'action publique en matière de politique industrielle a souligné la nécessité d'étudier le processus par lequel les innovations sont intégrées au sein d'un système de gouvernance industrielle. Après avoir mis en exergue la problématique de recherche *via* un travail d'analyse historique, nous entreprenons d'étudier l'intégration à travers la littérature scientifique relative au sujet. L'écriture de cette partie a été guidée par les questions suivantes : quelle est l'acception du terme « intégration » dans la littérature en innovation ? Comment se produit-elle ? Quelles sont les perspectives d'analyse d'un processus d'intégration offerte par la théorie de l'innovation politico-administrative ? Quels sont les mécanismes et les stratégies d'intégration ? Comment pouvons-nous étudier le processus d'intégration d'une innovation politico-administrative ?

L'étude de l'intégration est faiblement traitée dans la littérature sur l'innovation. C'est pourquoi, notre examen d'un phénomène d'intégration vise à comprendre avec plus de précision ses mécanismes et ses fonctions. Face à cette carence théorique, nous avons opté pour la construction d'un cadre théorique inédit reposant sur l'étude d'un processus d'innovation. Cette étape d'élaboration conceptuelle est l'objet du quatrième chapitre.

Par la suite, les cinquième et sixième chapitres s'emploient à affiner notre compréhension du processus d'intégration en mobilisant la théorie de l'entrepreneuriat politique et la sociologie

de l'acteur-réseau. Les raisons de cette articulation sont détaillées dès la fin du chapitre quatre.

De plus, le septième chapitre concrétise la rencontre entre le paradoxe de l'action régionale, soulevé dans la première partie, et le cadre théorique. Par conséquent, il décrit le cadre d'analyse et formule la question de recherche.

Parallèlement à la présentation du cadre d'analyse, le huitième chapitre précise, quant à lui, la posture épistémologique et la démarche méthodologique qui sous-tendent l'analyse de l'étude de cas (les pôles de compétitivité wallons) ainsi que l'objet examiné (le processus d'intégration d'une innovation politico-administrative).

Pour terminer, nous précisons que le septième et le huitième chapitre font office de conclusion de cette seconde partie.

## **Chapitre IV : L'innovation dans le système politico-administratif, Une thématique de recherche contemporaine en analyse des politiques publiques**

L' intérêt grandissant des chercheurs pour l'innovation comme source de développement économique a produit un *corpus* théorique abondant. Au sein de ce dernier, le terme « innovation » recouvre des phénomènes diversifiés tant par leur forme – services, biens, processus, culture ou organisation – que par leur substance – économique, managériale ou technologique -. Cette diversité se traduit par la coexistence d'une multitude de définitions.

Pour Schumpeter, l'innovation renvoie à « la mise en place d'une fonction inédite de production » (2002 : 62)

Face à cette définition générale, Thompson se centre sur le caractère processuel de l'innovation et qualifie celle-ci « de génération, d'acceptation et de mise en œuvre de processus, d'idées, de services ou de biens nouveaux » (1971 : 2).

West et Anderson, pour leur part, mettent en avant deux éléments distinctifs de l'innovation: la nouveauté et l'apport d'un profit. Dès lors, les deux auteurs décrivent l'innovation comme « l'application effective d'un processus, d'un service ou d'un bien nouveau pour l'organisation conçu en vue d'apporter un profit aux parties prenantes » (West & Anderson, 1996).

Enfin, Van De Ven et al. (1986) proposent de se focaliser sur le critère « nouveauté » de l'innovation. Dans cette

perspective, un service, un bien ou un processus est innovant tant qu'il est perçu nouveau par les individus.

Le concept d'innovation se différencie des notions d'invention et de changement. Le critère prépondérant différenciant l'innovation de l'invention est de nature entrepreneuriale. En effet, une innovation, au sens de la littérature économique, est une nouveauté orientée vers le marché et le gain de profit (Green, 2014). Plus qu'une nouvelle idée, il s'agit d'une nouvelle pratique (Hartley, 2005 : 27).

La distinction entre les notions de changement et d'innovation est plus floue. Le changement possède une portée générale et renvoie à toute modification d'un état. Dans cette thèse, nous postulons que l'innovation est un type particulier de changement (Mintrom, 2000 : 114). L'innovation se distingue du changement par la combinaison de deux éléments: *primo*, l'innovation possède un caractère inédit; *secundo*, l'innovation est porteuse d'une vision normative, c'est-à-dire que la combinaison novatrice procure à l'unité la mettant en œuvre un avantage. Par conséquent, l'innovation fait référence à toute modification inédite d'un état améliorant les performances de l'organisation qui l'a implémentée.

Parallèlement aux recherches réalisées dans les disciplines des sciences économiques et de gestion sur l'innovation dans le secteur privé, un nombre important d'académiques se sont employés à étudier la création et l'implémentation de pratiques inédites dans le secteur public<sup>89</sup>. Depuis les années nonante,

---

<sup>89</sup> Afin d'illustrer la croissance de l'intérêt des chercheurs pour la thématique de l'innovation dans le secteur public, nous avons répertorié et ventilé par décennies le nombre de publications portant sur le sujet. Pour ce faire, nous

l'intérêt pour l'innovation dans le secteur public s'est amplifié. Suite à l'évolution du nombre de publications, trois facteurs sont mis en avant pour expliquer un tel engouement :

Tout d'abord, l'état des finances publiques a contraint le système politico-administratif à assurer les mêmes missions avec moins de ressources.

Ensuite, la nature des problèmes publics cristallisant l'attention des décideurs politiques – dérèglement climatique, crise économique et financière, flux migratoires – se singularise par des réponses systémiques et complexes.

Enfin, depuis les années quatre-vingts, la combinaison du manque de ressources publiques et la volonté politique de réduire la place du secteur public a stimulé la diffusion de nouvelles pratiques managériales inspirées du secteur privé (*New Public Management* – Nouvelle Gestion publique).

---

avons opéré notre recherche dans trois moteurs de recherche scientifique – *Google Scholar*, *WorldWideScience* et *Jstor* -. Dans chaque moteur, nous avons effectué une recherche via l'item « *innovation in the public sector* ». Pour la période 1970-2016, les résultats sont les suivants : 4640 occurrences dans *Google Scholar*, 645 occurrences dans *WorldWideScience* et 147 occurrences dans *Jstor*. Lorsque nous examinons ces données par décennies, nous observons une croissance continue du nombre de publications avec un pic pour les trois dernières années (2014-2015-2016). Sur *Google Scholar* entre 1980 et 2000, nous recensons 321 occurrences, nous en recensons 1241 pour la période 2001-2010, et 2940 pour la période 2011-2016 dont 1690 pour les trois dernières années. Pour *Jstor*, pour la période 1980-2000, nous répertorions 63 résultats, 42 résultats entre 2001-2010 ainsi que 31 entre 2011-2016 dont 10 pour les trois dernières années. Pour *WorldWideScience*, nous répertorions les premières publications dès 1972. Pour la période 1980-2000, nous recensons 40 résultats, 114 pour la période 2001-2010 et 253 pour la période 2011-2016 dont 148 pour les trois dernières années.

Dans cette perspective, le présent chapitre définit les concepts liés à l'innovation politique, structure l'abondant *corpus* théorique et répertorient les approches développées en vue d'étudier un cas d'innovation dans le secteur public.

Pour faciliter la tâche du lecteur, nous découpons ce chapitre en quatre parties. Premièrement, nous questionnons l'innovation comme réalité dans le système politico-administratif. Deuxièmement, nous procédons à la définition du concept d'innovation politique. Troisièmement, nous décrivons les différentes approches pour examiner cet objet d'étude. Quatrièmement, nous faisons le bilan des modèles et des variables influant tant sur le fond que la forme de l'innovation.

## **1. Évolution des conceptions et des pratiques d'innovation dans le secteur public de l'après Deuxième Guerre Mondiale à nos jours**

Dans l'analyse des politiques publiques, les travaux s'emploient, depuis près de quarante ans<sup>90</sup>, à élucider les pratiques novatrices au sein du système politico-administratif. Le fonctionnement de ce dernier se singularise par des « luttes [de pouvoir institutionnalisées] qui conditionnent non seulement l'élaboration des politiques publiques, mais également l'innovation dans les services.[...]. Pour émerger, les innovations en matière de services doivent faire l'objet d'autorisations et de légitimations politiques par rapport à l'ensemble des projets politiques » (Sörensen, 2013 b : 4). L'étude de cas d'innovation

---

<sup>90</sup> Notamment avec la parution de l'article de Walker s'intitulant « *The Diffusion of Innovations among the American States* (1969) ».

dans ce contexte représente le dénominateur commun entre les multiples approches en sciences politiques.

Avant l'émergence de l'innovation politique en tant que problématique de recherche reconnue, la capacité des organisations publiques à innover a souvent été remise en cause. Ce scepticisme incitait les académiques étudiant la question à se prévaloir, dans leurs publications, d'une introduction notifiant leur lucidité quant aux particularités du système politico-administratif et à recenser les facteurs susceptibles d'être néfastes pour l'innovation politique tels que l'aversion des décideurs politiques pour le risque et le cycle électoral (Borins, 2001), la prolifération de règles et procédures (Barzelay, 1992), la rigidité bureaucratique et le comportement des fonctionnaires (Landau, 1993), le manque d'autonomie managériale (Morris & Jones, 1999 ; Bernier & Hafsi, 2007), les résistances au changement et le conformisme (Klein & Sorra, 1996).

Néanmoins, contrairement au mythe prônant l'incapacité du système politico-administratif à innover, de nombreuses recherches ont répertorié des cas de création et d'implémentation de pratiques novatrices en son sein (Gow, 1993 ; Borins, 2001, 2002, 2014 ; Albury, 2005 ; Damanpour & Schneider, 2006 a, 2006 b, 2009 ; Fernandez & Wise, 2007 ; Nambisan, 2008 ; Walker, 2008 ; 2014 ; Eggers & Singh, 2009 ; Crossan & Apaydin, 2010 ; Sørensen & Tørfing, 2011, 2012 ; Sørensen, 2013 a, 2013 b ; Moskovich & Binhas, 2014 ; Glor & Rivera, 2015 ; Koivisto et al., 2015).

L'attention des chercheurs pour l'innovation politique s'est considérablement accrue au cours de la dernière décennie. Cependant, les cas d'innovation organisationnelle, culturelle ou

instrumentale dans le système politico-administratif ne datent ni de la dernière décennie, ni des premières réformes managériales implémentées dans les années quatre-vingts. La production de nouveaux instruments ou de nouvelles organisations publiques est une stratégie politique mise en œuvre depuis la création de la structure étatique.

Entre la fin de la Seconde Guerre Mondiale et le début des années quatre-vingts, le fonctionnement du secteur public a été calqué sur le modèle bureaucratique wébérien. La configuration de ce dernier a pour finalité de s'assurer de la mise en œuvre par l'administration des décisions politiques la plus fidèle possible (Spanou, 2003). Par conséquent, cet idéal type se singularise par l'organisation d'une domination légale-rationnelle, par une stricte division des tâches entre les sphères politique et administrative, par un système de règles abstraites et impersonnelles ainsi qu'une structure hiérarchique verticale (Weber, 1976). Dans ce modèle, les missions sont clairement définies entre trois types d'acteurs : les acteurs politiques décident, l'administration exécute avec une discrétion minimale les décisions prises et la population légitime ou sanctionne, par le moyen des élections, l'action des décideurs politiques (Spanou, 2003 ; Chevallier, 2008). L'action publique s'élabore, donc, de façon descendante et se réalise dans un contexte stable ainsi que pour une population homogène dont les besoins, directement définis par les décideurs politiques, sont l'objet d'un service public standardisé (Hartley, 2005 : 29). L'innovation est, alors, perçue par les acteurs politiques et administratifs comme un moyen de répondre à l'expansion de l'État-Providence, d'assurer la délivrance d'un service homogène pour tous les usagers et de préserver, voire renforcer l'intérêt public. Par ailleurs, l'innovation résulte de l'action des décideurs

politiques ou de haut-fonctionnaires et se développe d'en haut – création, conceptualisation – vers le bas – implémentation.

Dans le courant des années septante se produit ce que Dubois (1980) nomme « la rupture de 1974 ». La rupture se manifeste par une dégradation des indicateurs macro-économiques – hausse du chômage, du taux d'inflation et plus largement, des dépenses liées à la sécurité sociale – engendrant une aggravation des déficits publics (Pecqueur, 2007). Dans ce contexte, l'idéologie néo-libérale s'érige comme une nouvelle vision normative de la gestion publique. Dans les années quatre-vingts, cette conception consacre l'émergence de la nouvelle gestion publique (NGP). Appelée aussi le modèle marchand, la NGP entend fragmenter le monolithe bureaucratique – principe d'agencification - et ouvrir le monde politique à l'environnement extérieur – principe de réceptivité - (Spanou, 2003). Contrairement au modèle bureaucratique wébérien, la NGP se singularise par une frontière poreuse entre les sphères privée et publique ainsi que par une autonomie des managers publics dans la gestion de leur staff, de leur budget et de leurs contrats (Dunleavy & Hood, 1994). En pratique, la NGP met en avant, entre autres, (1) la relation contractuelle entre un commanditaire et un prestataire de service, (2) les pratiques de gestion calquées sur le modèle du secteur privé, (3) la mise en évidence de la rigueur dans la gestion des ressources, (4) la visibilité des top-managers de l'administration, (5) l'utilisation de standards quantitatifs mesurant la performance (Hood, 1995).

Dans le modèle marchand, deux logiques d'action coexistent : une logique politique et une logique managériale. Cette dernière est imprégnée par l'introduction d'une série

d'instruments stratégiques et de pilotage. Ceux-ci sont « censés améliorer la performance du Gouvernement et des différents systèmes de service et apporter une solution adaptée à des problèmes complexes » (Albury, 2011). Pour la NGP, l'innovation est perçue comme un moyen de modernisation du secteur public dans la mesure où elle contribue à développer des pratiques novatrices calquées sur les pratiques entrepreneuriales/privées. De ce fait, la terminologie « innovation » est mobilisée par les décideurs politiques et par les gestionnaires publics pour désigner l'introduction d'un nouvel instrument ou organisation améliorant l'efficacité, l'économie et l'efficience du secteur public. Dans cette perspective, les managers publics sont les principaux acteurs du processus d'innovation et les agences créées en sont le siège principal.

En réaction aux réformes administratives d'inspiration néo-managériale, une nouvelle conception de l'action et de la gestion publique a émergé durant les années nonante : la gouvernance en réseau – *Networked Governance* – (Hartley, 2005 : 28). L'apport majeur de la gouvernance en réseau est la mise en avant des « formes collaboratives d'interaction comme un moteur d'innovation en ce sens qu'elles mettent ensemble des acteurs ayant des connaissances de nature variée et ce, dans un effort conjointement négocié d'exécution des tâches de gouvernance concrètes » (Sorensen, 2013 : 221). La gouvernance en réseau postule que l'environnement est en constante mutation et que les problèmes publics à traiter sont complexes, volatiles et exposés au risque (Benington & Hartley, 2001). C'est pourquoi ce modèle promeut le partage des connaissances entre les acteurs *via* les réseaux et les partenariats. De plus, le pouvoir n'est plus concentré entre les mains des décideurs politiques. Il est distribué entre

plusieurs acteurs d'origines variées - économiques, politiques, administratifs ou sociaux -. Ainsi, l'action publique s'élabore et est implémentée au moyen d'un processus de co-construction (Spanou, 2003). Dans cette conception, les objectifs politiques ne sont pas disjoints du processus d'innovation. Ce dernier contribue à la poursuite du bien public et s'inscrit dans une perspective ascendante nourrie par la société civile (Benington & Hartley, 2001 ; Hartley, 2005 ; Sorensen, 2013 a et b). L'innovation politique peut être culturelle, technologique ou sociale et résulte avant tout d'une dynamique collaborative favorisant le partage d'informations, le transfert de connaissances et la coordination des ressources en vue de répondre à une problématique socialement construite.

**Tableau 2: Le statut de l'innovation au prisme des logiques de gestion publique (Hartley, 2005 : 28)**

	<b>Modèle Bureaucratique</b>	<b>Nouvelle Gestion Publique</b>	<b>Gouvernance en Réseau</b>
<b>Contexte</b>	Stable	Compétition	En constante mutation
<b>Population</b>	Homogène	Atomisée	Hétérogène
<b>Besoins/Problèmes</b>	Directement définis par les professionnels	Désirs exprimés à travers le marché	Complexes, volatiles et exposés au risque
<b>Stratégie</b>	Centré sur l'État et le producteur	Centré sur le marché et les clients	Façonnée par la société civile
<b>Rôle du décideur politique</b>	Instigateur	Relation publique	Traducteur
<b>Gouvernance des acteurs</b>	Hiérarchique	Marché	Réseaux et partenariats
<b>Concept clés</b>	Intérêt public	Économie publique	Bien public
<b>Statut de l'innovation</b>	<b>Moyen d'expansion de l'État interventionniste</b>	<b>Moyen de modernisation du secteur public</b>	<b>Réponse adaptée aux problèmes publics complexes</b>

Suite à l'observation de ce tableau, nous constatons que l'innovation n'apparaît pas comme une réponse politique ou administrative issue de la logique néo-managériale. Si la création et l'implémentation de pratiques novatrices est aussi ancienne que l'existence de la chose publique, l'emploi du terme « innovation » s'est répandu plus récemment.

Au cours des différentes temporalités, l'innovation a été déclinée comme moyen en faveur de l'expansion étatique, comme l'introduction d'outils et/ou de procédures managériales contribuant à la modernisation du secteur public, voire comme une nécessité face à la nature complexe des problèmes auxquels font face les décideurs et les gestionnaires publics. Néanmoins quelles que soient les logiques de gestion et de gouvernance publique, l'innovation constitue un moyen de légitimation pour l'introduction de pratiques nouvelles dans le secteur public. Par ce moyen, tout agent public résistant à l'implémentation de ces pratiques est qualifié d'hostile au changement, à la modernisation du secteur public ou à la résolution des problèmes publics.

## **2. Le concept d'innovation dans l'analyse des politiques publiques**

Dans la littérature en analyse des politiques publiques et en management public, le terme innovation publique, au sens général, renvoie à des définitions larges et variées. Pour Damanpour et Schneider l'innovation renvoie à « la création ou l'adoption d'une nouvelle idée » (2006 : 216). Dans la même lignée, Bartunek et al. qualifient l'innovation « d'idée, de pratique ou d'artéfact nouveau » (2007 : 296). Glor et Rivera insistent sur la finalité de l'innovation. Le concept d'innovation est « l'implémentation de quelque chose de nouveau (une politique

publique, un programme ou un processus améliorés) par une organisation, une population » (Glor & Rivera, 2015 :11). Osborne et Brown se focalisent, quant à eux, sur la performance et les finalités de la solution innovante et décrivent l'innovation comme « l'application d'une nouvelle idée pour concevoir de meilleures solutions à leurs besoins » et « les changements de produits, de services et de processus destinés à rencontrer de nouveaux besoins à travers de nouvelles façons de faire » (Osborne & Brown, 2011 : 1339). Pour d'autres, ce type d'innovation fait écho à « la génération, l'adoption et la diffusion de nouvelles idées qui produirait un changement qualitatif dans le contexte particulier d'une organisation,[...] à savoir le contexte politique » (Sorensen & Torfing, 2011 : 849; Touati & Denis, 2013 : 3).

L'innovation politique se réfère, quant à elle, à « un programme ou une politique publique nouvelle pour l'Etat l'adoptant, même si ce programme ou cette politique ont déjà été adoptés par un autre État » (Walker, 1969 : 881). Plus spécifiquement, Sorensen définit l'innovation politique comme « la formulation, la mise en œuvre et la diffusion de nouvelles visions politiques, de nouveaux objectifs et stratégies en vue de la réalisation d'une société meilleure et comme les nouvelles formes, procédures et cultures politiques organisationnelles qui structurent le processus d'élaboration des politiques publiques » (Sorensen, 2013 a : 7).

La différence ces deux termes est ténue. De façon générale, nous utilisons le terme d'innovation politico-administrative pour désigner le processus de production ou l'*item* novateur pour le système politico-administratif qui l'a générée en réponse à un problème public donné. Par contre, la différenciation entre

innovation publique et innovation politique peut-être cohérente si elle résulte d'un positionnement disciplinaire (management public ou analyse des politiques publiques) ou d'une étude de cas sélectionné (organisation publique ou programme d'action politique).

### **3. Les critères d'identification d'une innovation politico-administrative**

Actuellement, les différentes innovations politico-administratives sont répertoriées *via* les trois distinctions suivantes (Considine et al., 2009) : (1) la nature de l'innovation, (2) le degré de radicalité et (3) le critère normatif. La première source de différenciation a trait au type de l'innovation. Ce dernier distingue les innovations portant soit sur un processus ou un produit, soit sur un processus ou un modèle de gestion (Crossan & Apaydin, 2010).

La magnitude de l'impact selon Considine et al. (2009) est soit radicale soit incrémentale. Une innovation radicale est majeure, à la frontière des connaissances existantes, et « lourde » en termes de changement (Levecques, 2011). Les innovations incrémentales se singularisent par leur caractère graduel et progressif et portent sur « des changements mineurs concernant des services ou des processus existant » (Mulgan & Albury, 2003 : 3).

Néanmoins, la typologie développée par Mulgan et Albury (2003) est plus complète. En plus de la distinction radicale-incrémentale, les chercheurs ajoutent les innovations systémiques ou transformatives. Ces dernières correspondent à « une innovation majeure produite par l'émergence de nouvelles technologies, qui transforme un secteur provoquant de nouvelles

structures des effectifs, de nouveaux types d'organisation, de nouvelles relations entre les organisations ainsi qu'un changement graduel de la performance globale<sup>91</sup> » (Mulgan & Albury, 2003 : 3). La particularité de l'innovation transformative par rapport à l'innovation radicale réside dans la distinction suivante : l'innovation radicale porte sur un nouveau service ou une nouvelle organisation engendrant un changement majeur pour l'organisation la mettant en œuvre sans pour autant modifier la dynamique sectorielle contrairement à l'innovation systémique ou transformative (Mulgan & Albury, 2003 : 3).

La question de la normativité constitue un autre marqueur du concept d'innovation. Au-delà de son degré de radicalité ou de sa nature, une innovation doit constituer « une bonne chose » (Osborne & Brown, 2010 : 1339). Par cette posture normative, l'innovation se réfère à toute amélioration de la performance de l'unité qui l'adopte. Ce jugement sur l'apport de l'innovation peut résulter d'un construit social. Lips et al. illustrent cette construction en citant le développement des cartes d'identité biométriques. Bien que constituant une innovation technologique, certains groupes sociaux la jugent néfaste pour la liberté individuelle et dénoncent une régression des droits civils (Lips et al., 2009). Par conséquent, l'innovation doit être perçue, par l'ensemble des acteurs, comme étant une source d'amélioration, de résolution d'un problème donné (Considine et al., 2009 : 8). Une innovation est, donc, une nouvelle idée mise en œuvre et fonctionnant tandis qu'une nouvelle idée mise en œuvre

---

<sup>91</sup> Par exemple, Mulgan et Albury font correspondre l'imprimerie, l'introduction de l'électricité ou la production de masse à des exemples d'innovations transformatives (2003).

n'améliorant pas le fonctionnement et/ou les performances est qualifiée d'erreur (Van de Ven, 1988).

#### **4.1. Les formes d'innovation politique**

Les définitions ainsi que les typologies sont moins nombreuses sur l'innovation politique. Par conséquent, nous reprenons la typologie élaborée par Sorensen. La classification proposée distingue les innovations portant (1) sur les produits, (2) sur les organisations et procédures, (3) sur la culture (Sörensen, 2013 b : 5).

La première catégorie, l'innovation sur les produits, correspond à « la formulation, la mise en œuvre et la diffusion de nouvelles définitions d'un problème, de nouvelles visions, de nouveaux objectifs, ou de nouvelles stratégies » (Sörensen, 2013 b : 5). L'analyse de ce type d'innovation a trait, entre autres, aux problématiques de la construction de l'agenda politique (Kingdon, 1984 ; Garraud, 1990 ; Rochefort & Cobb, 1994), de la formulation de la décision politique (Roberts & King, 1991), de la capacité d'un acteur ou groupe d'acteurs à réformer ou à élaborer une politique publique (Mintrom, 1997, 2000) et de l'impact des acteurs extérieurs au Gouvernement (Polsby, 1984).

La deuxième catégorie, à savoir les innovations sur les organisations et les procédures, comprend « le développement de nouveaux contextes organisationnels pour l'élaboration, la formulation, la mise en œuvre et la diffusion des politiques » (Sorensen, 2013 b : 5). à travers l'étude de ces innovations, il s'agit de saisir les dynamiques et les variables génératrices d'innovations au sein du système politico-administratif. Dans cette optique, plusieurs travaux ont répertorié les sources d'innovations

liées au contexte organisationnel, économique ou politique (Mohr, 1969 ; Mohamed, 2002 ; Albury, 2005; Walker, 2008, 2014 ; Damanpour & Schneider, 2006, 2009 ; Crossan & Apaydin, 2010 ; Bernier et al., 2015 ; Koivisto et al, 2015) ainsi que les stratégies et le type d'organisation à mettre en place (Eggers & Singh, 2009).

La troisième catégorie, l'innovation sur la culture, fait écho au « déploiement d'une nouvelle culture politique » (Sorensen, 2013 b : 6). La culture politique est porteuse d'une « vision du monde » particulière (Kuhn, 2011). Effectivement, pour se développer et se répandre au sein d'un système politico-administratif, les innovations requièrent une attitude d'ouverture, un partage de valeurs et une logique politique favorable. Constituant, un système de signification, la logique politique fait référence aux pratiques politiques, à la définition et aux attributs donnés pour un rôle – décideurs politiques, fonctionnaires, universitaires, citoyens, etc. – ainsi que les relations entre les acteurs du système (Sorensen, 2013 b). Dès lors, les logiques d'action comme les politiques publiques « deviennent ainsi créatrices de sens et d'ordre ; elles sont un paradigme qui permet d'appréhender le monde à travers un certain prisme » (Kuhn, 2011 : 130). Pour terminer, l'innovation liée aux composants d'une culture politique soulève également la question des types de gouvernance publique et plus largement des relations d'interdépendance entre le mode de gouvernance publique, l'innovation culturelle *sensu stricto* ainsi que la perception des rôles par les acteurs politico-administratifs (Sorensen, 2013 b).

## **5. Les approches mobilisées pour appréhender l'innovation politique**

Les concepts d'innovation publique et politique et leurs multiples formes précisés, nous nous intéressons à la façon dont les chercheurs ont abordé cet objet d'étude. Généralement, les études sur l'innovation dans le système politico-administratif s'opèrent via deux approches principales : l'une s'intéressant à l'innovation en tant que processus, l'autre étudiant l'innovation en tant que résultat (Bland et al., 2010 ; Crossan & Apaydin, 2010 ; Touati & Denis, 2013). Un recensement de la littérature corrobore la conclusion d'Osborne et Brown (2011) à savoir que les recherches examinant les déterminants d'une innovation sont plus nombreuses que celles analysant le processus. Dans le cadre de cette thèse, la maîtrise des différentes approches est capitale en vue d'analyser l'objet d'étude et répondre avec pertinence à la question de recherche. C'est pourquoi, avant de décrire les perspectives théoriques mobilisées dans cette thèse, nous décrivons les approches et les déclinons en sous-groupes. Tout d'abord, nous commençons cet exercice par une description des études consacrées aux facteurs favorisant et/ou empêchant la génération ou l'adoption d'une innovation dans le secteur public. Par la suite, nous passons en revue les études de pratiques novatrices questionnant le processus et l'enchaînement des étapes de leur génération à leur adoption. Enfin, nous mettons en exergue les propositions pour un modèle intégré et explicatif de l'innovation.

## **5.1. L'approche de la variance : l'innovation en tant que résultat**

L'étude de l'innovation dans le secteur public à travers l'approche de la variance remonte à la fin des années soixante avec la parution de l'article séminal de Walker, « *The Diffusion of Innovation among the American States* » (1969). L'approche de la variance a été initiée par Mohr (1969), Walker (1969) et Gray (1973). Si le premier se focalise sur l'innovation organisationnelle, les deux autres s'interrogent sur les facteurs impactant la capacité d'un État à innover et analysent la fonction de diffusion des innovations à travers les États des États-Unis. Actuellement, nous divisons la littérature sur l'approche de la variance en deux sous-groupes : le premier axé sur la diffusion de l'innovation et le second met en avant l'impact de l'innovation sur la performance et les coûts.

### 5.1.1. Les mécanismes de diffusion de l'innovation dans le système politico-administratif

#### *5.1.1.1. Les origines de l'étude de l'innovation politique*

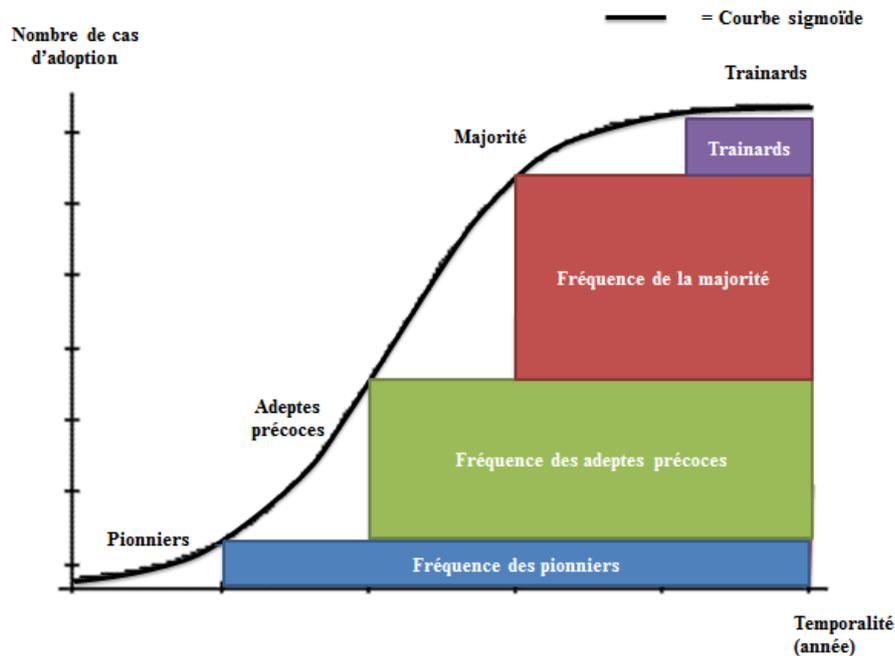
Dès 1969, Walker questionne les facteurs expliquant le choix ou le non-choix faits par les décideurs politiques dans l'adoption d'une pratique innovante. Le chercheur analyse les facteurs favorisant ou non la probabilité d'un État des États-Unis d'adopter une loi ou un programme innovant plus rapidement que d'autres. Les États les plus prompts à innover sont ainsi nommés « Pionnier » tandis que les plus lents sont qualifiés de « traînants » (1969 : 882). Parallèlement, Walker examine les mécanismes par lesquels la diffusion d'une innovation entre les États se produit.

Dans cette optique, les travaux de Walker (1969) postulent le lien positif entre la présence de certains facteurs démographiques et politiques avec la probabilité d'un État d'adopter un texte législatif inédit. Par facteurs démographiques, l'auteur fait référence aux ressources sociales et économiques – niveau d'éducation, revenu moyen par habitant, degré d'urbanisation, etc. - disponibles pour les décideurs politiques. Ainsi, selon Walker, si des ressources socio-économiques sont disponibles et abondantes, les décideurs politiques sont davantage enclins à adopter une expérience innovante et, à en supporter les risques. Les facteurs politiques sont relatifs au système politique, au degré d'intensité de la compétition entre les partis ainsi qu'à la répartition du pouvoir législatif. Outre ces facteurs, le chercheur étasunien met aussi en évidence le rôle de l'information. Selon lui, un individu informé a une probabilité plus grande d'être « un pionnier » dans l'utilisation de nouveaux outils, de nouvelles techniques » (1969 : 885). Au niveau étatique, l'application de cette hypothèse suggère que les États « qui fournissent un important personnel ainsi que des installations de recherche durant les législatures doit être un pionnier dans l'adoption de nouveaux programmes» (Walker, 1969 : 885). Bien que convaincu de l'importance des déterminants internes dans l'adoption d'une innovation politique par les décideurs politiques, Walker souligne également le rôle de la diffusion de l'innovation entre les États des États-Unis (1969).

Dans la publication « *Innovation in States : A Diffusion Study* » (1973), Gray creuse dans la même veine théorique que Walker en y testant des hypothèses de recherches qui portent sur les facteurs économiques (compétition et ressources). L'apport majeur de cet article est de modéliser le rythme de la diffusion de

l'innovation. La diffusion se définit comme étant « le processus par lequel l'innovations se répand [...] il consiste en la diffusion d'une nouvelle idée dans une système donné dans la durée » (Gray, 1973 : 1175). Pour ce courant de recherche, l'innovation politique est engendrée par des pressions extérieures au champ politique – *Polity* - (Shipan & Volder, 2008).

La modélisation du rythme de la diffusion de l'innovation est le résultat d'une approche multidisciplinaire combinant l'anthropologie, la sociologie rurale, les sciences politiques et la médecine (Gray, 1973 : 1175). Gray démontre que la distribution cumulée des fréquences des cas d'adoption d'une innovation par les États prend la forme d'une courbe sigmoïde (1973). Les raisons expliquant cette courbe sont sociales (la temporalité de l'adoption dépend des interactions entre un large nombre d'éléments du milieu social), itératives (l'adoption d'une innovation par un État est comparable au processus d'apprentissage par tâtonnement). Plus le nombre d'États adoptant une innovation est élevé (1) plus la pression sur les non-adoptants est élevée ; (2) plus le nombre d'exemples d'implémentation met en évidence les effets non-désirés par les décideurs politiques – (Gray, 1973 : 1176). En combinant les travaux de Walker et de Gray, il nous est possible de distinguer les innovateurs, les adeptes précoces, la majorité et les « trainards ».



**Figure 3: La courbe sigmoïde de l'adoption de l'innovation et la distribution de fréquence des catégories d'acteurs**

### 5.1.1.2. Les modèles et les mécanismes de diffusion de l'innovation

À la suite de l'article de Gray, de multiples recherches ont été conduites en vue d'examiner les mécanismes de diffusion. Celles-ci ont produit une littérature abondante sur les modèles de diffusion. Si la présentation de chaque modèle est fastidieuse et peu pertinente au regard de notre thématique de recherche, nous pouvons classifier ces multiples modèles grâce à la combinaison du niveau d'analyse – national ou local/régional – avec les divers canaux à travers lesquels la diffusion de l'innovation se produit. Dans la littérature, les scientifiques recensent quatre canaux à travers lesquels la diffusion s'opère: l'apprentissage, la

compétition, l'imitation et la coercition (Shipan & Volder, 2008 : 840).

Premièrement, l'apprentissage en politique publique peut être défini comme « le processus dans lequel des individus appliquent de nouvelles informations et des idées novatrices aux décisions politiques » (Busenberg, 2001 : 173). Dans les faits, les décideurs politiques ont des capacités analytiques limitées et apprennent des expériences politiques pertinentes – en termes de temporalité, géographique, de domaine – (Meseguer, 2006). De plus, May précise que l'apprentissage en politique publique peut être instrumental<sup>92</sup>, social<sup>93</sup> ou politique<sup>94</sup> (1992). Dès lors, en observant la mise en œuvre et les effets des politiques inédites des autres États, les décideurs politiques peuvent apprendre des expériences des autres et, éventuellement, les adopter (Shipan & Volder, 2008).

La compétition est le second canal permettant la diffusion d'une innovation politique. Le mécanisme de compétition est essentiellement de nature économique (Berry & Berry, 1999 ; Shipan & Volder, 2008). En effet, de par la mobilité des capitaux, les États ont tendance à adopter le même *corpus* de politiques publiques favorables aux investisseurs. Par conséquent, la compétition entre États stimulée par un contexte international sensible à toutes mutations socio-économiques s'opère sur le plan

---

<sup>92</sup> L'apprentissage instrumental porte sur la « *viability of policy intervention or implementation designs* » (1992 : 336).

<sup>93</sup> L'apprentissage social implique « *social construction of a policy problem* », *Idem*.

<sup>94</sup> L'apprentissage politique a trait à la « *strategy for advocating a given policy idea or problem* », *Idem*.

fiscal, budgétaire, des conditions de travail etc (Marsh & Sharman, 2009).

Le troisième mode de diffusion est l'imitation, aussi nommé le mimétisme (Marsh & Sharman, 2009). Cette dernière a été relativement peu étudiée par la littérature. Par imitation, nous qualifions le processus par lequel une unité – en l'occurrence, un État – copie les actions d'une autre unité afin de lui ressembler (Shipan & Volder, 2008). L'adoption des pratiques des États dits « pionniers » par un gouvernement peut s'expliquer par la volonté de celui-ci d'être perçu comme un avant-gardiste (Marsh & Sharman, 2009). Pour Shipan et Volder (2008), l'imitation se distingue de l'apprentissage par l'objet sur lequel porte son attention. Ainsi, le processus d'imitation se focalise principalement sur le comportement et les actions du Gouvernement tandis que l'apprentissage a trait davantage à la politique publique ( la définition du problème, la solution adoptée, le programme politico-administratif).

Quatrièmement, la coercition est le dernier mécanisme de diffusion. Dans la littérature, l'étude de la diffusion par la coercition a été mobilisée afin d'élucider les similarités de plus en plus importantes entre de nombreux pays (Marsh & Sharman, 2009). Dans ce cadre, l'impact des États les plus puissants économiquement et des institutions internationales telles que la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International (FMI) ou l'Organisation de coopération et de Développement Économique semblent être un des pistes de réflexion. S'il convient de souligner la dynamique ascendante de la diffusion par coercition qui part des niveaux de pouvoir les plus élevés vers les niveaux de pouvoir régionaux et locaux (Shipan & Volder, 2008), il existe aussi un

mécanisme horizontal de coercition. Ce dernier est moins étudié et a principalement été observé entre les États des États-Unis (Shipan & Volder, 2008).

Lors de la diffusion d'une innovation à travers des États ou des régions, plusieurs mécanismes peuvent interagir. Si l'intensité et les interactions entre ces quatre canaux n'ont pu encore être mesurées, Berry et Berry (1999) ont répertorié, dans leurs études sur le fédéralisme étasunien, les différents types de modèle de diffusion et ont recensé les mécanismes de diffusion impliqués. Premièrement, les modèles d'interactions nationales mettent en exergue que la probabilité d'adoption par un État d'un programme est proportionnelle au degré d'interaction établi par les représentants du Gouvernement avec les États qui ont déjà adopté le programme. Deuxièmement, les modèles de diffusion régionale partent du postulat que la probabilité qu'une Région adopte un programme est positivement corrélée au nombre des Régions limitrophes qui l'ont déjà adopté. Troisièmement, les modèles du « Pionnier-Trainard » présupposent qu'il existe des États ou des Régions « innovateurs » tandis que d'autres adoptent les pratiques novatrices avec retard. Quatrièmement, les modèles isomorphes postulent qu'un État ou une Région est plus enclin à adopter une loi inédite si celle-ci a été adoptée par des États ou des Régions présentant les mêmes caractéristiques. Cinquièmement, les modèles d'influence verticale partent du même principe que les modèles de « Pionnier-Trainard » mais en l'intégrant au sein d'un État – l'échelon local/ régional pouvant donc influencer le niveau national et *vice versa* -.

**Tableau 3: Le récapitulatif des type de modèles de diffusion (Berry & Berry, 1999 : 225-231)**

<b>Nom des modèles</b>	<b>Niveau d'analyse (Régional - Fédéral)</b>	<b>Mécanisme(s) de diffusion impliqué(s)</b>
<b>Modèles d'interaction nationale</b>	National	Apprentissage
<b>Modèles de diffusion régionale</b>	Régional	Apprentissage & Compétition
<b>Modèles du « Pionnier-Trainard »</b>	National & Régional	Apprentissage, Compétition & Imitation
<b>Modèles isomorphes</b>	Régional	Apprentissage & Imitation
<b>Modèles d'influence verticale</b>	National & Régional	Coercition

### 5.1.2. L'étude de l'innovation au prisme des déterminants internes et externes

Ce courant de recherche sur les innovations publiques et politiques est dominant et a fait l'objet de nombreuses publications. Les recherches ont listé, examiné et qualifié une série de relations entre les variables explicatives tant internes qu'externes à l'organisation qui ont un impact sur la génération et/ou l'implémentation d'innovations dans le système politico-administratif.

L'analyse de ces variables indépendantes se fait généralement au travers d'une analyse quantitative susceptible de prendre la forme d'un index ou d'un score d'innovation ainsi que d'une démarche de recherche hypothético-déductive. La focale principale des chercheurs se situe tant dans l'identification des facteurs internes/externes que dans la qualification de leurs impacts sur la variable dépendante – la forme et/ou la substance de l'innovation-. Par cet exercice, la finalité est de mesurer l'impact des facteurs. Afin de présenter au mieux les variables explicatives mises à jour, nous faisons une distinction entre les variables internes et les variables externes.

#### *5.1.2.1. Les variables internes influant sur l'innovation dans le système politico-administratif*

Mohr met en évidence le caractère déterminant des ressources de l'organisation dans l'adoption d'une innovation. Selon le chercheur, plus une organisation est grande, plus la probabilité que cette organisation possède les ressources nécessaires à l'innovation est grande (1969 : 126). Dans l'analyse des candidats à l'*IPAC Innovative Management Award*, Bernier et al. (2015) confirment l'impact de la taille d'une organisation sur la capacité de celle-ci à générer de l'innovation dans le secteur public canadien. Fernandez et Wise, quant à eux, mettent en évidence le rôle des ressources excédentaires pour expliquer la capacité d'une organisation à innover (2007).

L'innovation est le résultat d'une fonction multidimensionnelle. Dès lors, il convient d'énumérer une série de caractéristiques influant positivement sur la capacité d'innovation. Dans sa publication parue en 1991, Damanpour liste dix variables indépendantes positivement corrélées à l'innovation : la

coexistence de divers spécialistes qui entraînent une fertilisation croisée, la différenciation fonctionnelle, le professionnalisme, l'attitude managériale face au changement, la longévité des gestionnaires dans leur travail, les connaissances techniques, la proportion de gestionnaires présents dans l'organisation, le manque de ressources, les relations avec l'environnement extérieur, la facilité de communiquer à l'interne (Damanpour, 1991 : 559).

Lors de l'étude des variables explicatives de l'adoption d'une innovation, Damanpour et Schneider (2009) mettent en avant trois sous-ensembles : les caractéristiques de l'innovation (niveau de complexité, cout et impact), les caractéristiques des gestionnaires ( âge, sexe, éducation et fonction) et les caractéristiques personnelles des gestionnaires (attitude pro-innovation et préférence politique). Dans cette étude, les auteurs mettent en évidence la grande importance des caractéristiques de l'innovation et la relative importance des caractéristiques des gestionnaires. D'un point de vue organisationnel, d'autres variables internes ont été répertoriées, à savoir : les valeurs de l'organisation (Albury, 2005), la création d'un climat favorable à l'innovation au sein de l'institution (Klein & Sorra,1996), la reconnaissance pour le travail des employés publics (Landau, 1993), l'implémentation de pratiques managériales mettant en avant le rôle de l'innovation – en particulier, la nouvelle gestion publique – (Walker et al, 2010).

La littérature a également identifié des obstacles internes à l'innovation publique. Si Damanpour recense la formalisation, la hiérarchisation verticale ainsi que la centralisation (1991), il convient de préciser que, dans leur travaux de 2009, Damanpour et

Schneider nuancent leur propos et différencient l'adoption d'une innovation et son implémentation. Les deux auteurs concluent qu'une organisation offrant une structure organisationnelle peu complexe, une faible formalisation ainsi qu'une faible centralisation est plus propice à l'adoption d'une innovation. Pour l'implémentation d'une innovation, la configuration organisationnelle doit présenter des paramètres opposés. En matière d'obstacles, Borins (2000) identifie également une série de barrières internes telles que la résistance bureaucratique, les difficultés de coordination, l'opposition des cadres intermédiaires, les luttres internes, le manque de motivation ou encore le manque de logistique.

Les incitants internes à l'innovation sont, pour leur part, l'émergence d'un leadership nouveau et, de façon plus fréquente, les problèmes internes (Borins, 2000). Dans cette optique, les initiateurs de l'innovation sont, à l'interne, les fonctionnaires – en particulier, les employés positionnés en première ligne et les cadres intermédiaires – (Borins, 2000 ; Albury, 2005). Dans les publications portant sur l'examen du rôle des initiateurs d'innovation dans le secteur public, plusieurs chercheurs mettent en lumière la figure du héros de l'innovation (Albury, 2005 ; Considine et al., 2009 ; Osborne & Brown, 2011, Sölvell, 2012 ; Touati & Denis, 2013). À cet égard, ce dernier est capital puisque « l'innovation est menée par un faible nombre de personnes possédant les attributs requis nécessaires pour amener le changement à travers le labyrinthe institutionnel et organisationnel des organisations du secteur public » (Considine et al., 1999 : 28). Enfin, Osborne et Brown soulignent le rôle important exercé par les sponsors de l'innovation tant dans leur soutien que dans les ressources fournies (2011).

### 5.1.2.2. Les variables externes influant sur l'innovation dans le système politico-administratif

Au cours de la dernière décennie, les scientifiques ont examiné l'impact d'une série de variables explicatives externes sur la génération d'une innovation publique ou politique. Ainsi, Bernier et al. (2015) ont mis en avant le rôle positif d'un gouvernement majoritaire ou du taux de chômage. Les auteurs canadiens soulignent l'impact de la barrière linguistique, voire culturelle notamment dans l'échange de pratiques et l'insertion dans une communauté managériale. Par contre, l'impact de la force de l'économie et des dépenses en matière de recherche et de développement n'a pu être déterminée (Bernier et al., 2015).

En ce qui concerne les sources d'innovation, Albury (2005) insiste sur le rôle de la culture centrée sur la créativité et la diversité ainsi que sur l'apprentissage à partir d'exemples étrangers faisant référence aux activités de *benchmarking* et de veille systématique des technologies et dispositifs institutionnels. Osborne et Brown (2011) mettent en avant l'ouverture du système institutionnel aux pratiques inédites.

Parmi les conditions externes incitant une institution à innover, Borins (2000) identifie les crises, l'apparition de nouvelles opportunités technologiques, un changement de leadership et, enfin, les initiatives en provenance du système politique. Sur le plan individuel, la propension d'adoption ou de faire adopter une politique novatrice dépend de la motivation et des initiatives des décideurs politiques (Borins, 2000 ; Albury, 2005). Toutefois, mus par une rationalité politique, les décideurs estiment et ont tendance à prendre en compte la temporalité, les

gains et les risques probables en matière électorale (Bernier, Hafsi et Deschamps, 2011).

Les principaux obstacles externes à l'innovation dans le secteur public sont de nature politique— la législation, la régulation, l'opposition politique et l'environnement politique – et externes - l'opposition de la population, la compétition entre les secteurs privé et public ainsi que la difficulté de délimiter un groupe cible - (Borins, 2000).

Pour terminer, l'approche de la variance questionne la portée explicative d'études quantitatives faites sur des études de cas ancrées dans des contextes socio-politiques particuliers. Effectivement, bien qu'abondantes, les recherches cadrées par l'approche de la variance ne parviennent pas à générer des découvertes cumulatives (Damanpour, 1991). Afin de répondre à cet écueil, plusieurs chercheurs se sont employés à élaborer, au sein de l'approche de la variance, un modèle unifié.

## ***5.2. L'approche de la variance, vers un modèle d'intelligibilité unifié ?***

Si les divers modèles de diffusion présentent comme limite principale de ne pas prendre en considération les facteurs internes, les modèles des déterminants internes, quant à eux, ne parviennent guère à cumuler les multiples recherches et se résignent à souligner le caractère contingent de leurs propres études. Afin de dépasser ces limites, plusieurs chercheurs se sont essayés à développer un modèle unifié combinant les facteurs internes et les mécanismes de diffusion. Parmi ces essais, nous présentons deux types de modèles. Le premier élaboré par F. S. Berry et W.D. Berry (1999). Ces derniers ont esquissé une méthodologie de nature historique. Le second a été conceptualisé par Considine,

Lewis ainsi qu'Alexander (2009) et propose une approche en réseau de l'innovation publique.

F.S. Berry et W. D. Berry suggèrent d'étudier la propension d'un État à adopter une innovation en adoptant une perspective historique. Dans cette optique, ils construisent un modèle d'analyse nommé « *Event History Analysis Model* » (1999 : 243). Ce dernier repose sur l'étude des facteurs internes et externes sur une temporalité déterminée qui ont un impact sur la propension d'un État à adopter une innovation<sup>95</sup>.

Parmi les essais de modèle unifié, la combinaison entre une approche multi-niveaux et l'analyse de réseaux a été l'une des tentatives les plus prometteuses. Cette articulation théorique donne la possibilité à la fois de saisir les interactions tant inter-organisationnelles qu'interpersonnelle et à la fois, de souligner les relations d'influence et de pouvoir présentes dans le contexte politique. Ce modèle a été conçu par Considine, Lewis et Alexander dans leur ouvrage « *Networks, Innovation and Public Policy* » (2009). À l'instar des autres modèles, celui-ci détermine par déduction les différents types de niveaux d'analyse susceptible d'être étudiés et y classent les variables *ad hoc*. Par la suite, les

---

<sup>95</sup> Pour appréhender les données sur l'ensemble de la période étudiée, les chercheurs conseillent de décomposer cette dernière en périodes statistiquement « discrètes ». Dès que les périodes sont définies, il convient pour le scientifique de lister l'ensemble des facteurs à impact potentiel sur la variable à expliquer. La combinaison des deux dimensions – temporelle et factorielle – permet de dessiner une matrice dans laquelle chaque cellule est codée soit avec « 1 » - signale la présence d'un facteur lors d'une période t – soit avec « 0 » - l'absence -. L'objectif principal de ce modèle est de proposer une lecture synoptique de l'évolution des facteurs et de la propension d'un État à adopter ou pas une innovation. Ainsi, il permet d'établir des corrélations et d'accroître le degré de généralisation des cas étudiés.

chercheurs procèdent à une analyse de réseaux pour déterminer les acteurs centraux influents ainsi que les configurations résilientes augmentant la probabilité d'un État d'adopter une innovation politique. Sur la base de l'analyse des données récoltées, les chercheurs élucident le rôle des décideurs politiques et des fonctionnaires, l'impact de la configuration structurelle sur les interactions interpersonnelles ainsi que l'influence des pressions extérieures.

### ***5.3. Les modèles théoriques de l'innovation dans le secteur public dans l'approche processuelle***

L'approche processuelle a pour finalité « de contribuer à une compréhension plus fine du phénomène d'innovation, en examinant les enjeux de diffusion, de production, et d'implémentation des innovations » (Touati & Denis, 2013 : 11). Pour étudier le processus d'une innovation, les chercheurs ont principalement axé leurs études sur l'enchaînement des étapes, sur les actions des acteurs et sur les interactions sociales.

#### **5.3.1. L'étude du processus d'innovation politico-administratif**

Pour expliquer les étapes de création et d'adoption d'une innovation par une organisation publique ou un système politique donné, les chercheurs mettent en avant trois courants théoriques : l'entrepreneuriat public/politique, l'acteur-réseau et le néo-institutionnalisme.

##### ***5.3.1.1. L'entrepreneuriat public/politique***

Le concept d'entrepreneur a percolé des théories économiques élaborées durant les années trente, vers l'analyse des politiques publiques au début des années quatre-vingts. Les

recherches relatives à l'entrepreneuriat soulignent la fonction d' « agent de changement » d'une politique publique (Mintrom & Vergari, 1996 ; Mintrom & Norman, 2009). À ce titre, l'entrepreneur politique est perçu comme un catalyseur de l'innovation en politique publique (Mintrom, 1997 ; Mintrom & Vergari, 1998 ; Schneider, Teske et Mintrom, 1995; Shipan & Volden, 2006). Historiquement, le terme « entrepreneur politique » est l'œuvre de Wagner qui, en 1966, critique le paradoxe de l'action collective émis par Mancur Olson (Wagner, 1966), tandis que la première esquisse de la figure entrepreneuriale est conceptualisée par Cobb et Elder (1983).

L'entrepreneuriat public/politique englobe tous les comportements individuels ou collectifs axés sur le processus d'innovation qu'ils soient de nature politique, administrative, etc. (Roberts & King, 1991 ; Kuhnert, 2001; Schnellenbach, 2007). L'approche par les théories du changement politique qualifie d'entrepreneur politique, tout acteur qui se concentre sur l'adoption ou l'implémentation de politiques innovantes (Kingdon, 2011 ; Hederer, 2007). Par la mobilisation de la figure de l'entrepreneuriat public/politique, les chercheurs étudient le rôle des acteurs ainsi que les stratégies individuelles ou collectives mises en œuvre pour porter l'innovation de ses balbutiements à sa pérennisation.

### *5.3.1.2. La théorie de l'acteur-réseau, une analyse sociotechnique du processus d'innovation*

Callon a élaboré un modèle d'analyse des controverses et des changements technologiques reposant sur une vision intégrative des dimensions sociale et technologique (Callon, 1979 ; 1981). Par conséquent, l'étude d'un processus d'innovation

ne peut être effectué exclusivement sous un angle technique ou social. Il implique une intégration des facteurs sociaux, techniques et humains. Plus qu'un simple élargissement de la perspective technologique, le processus d'innovation résulte de choix difficiles à poser, de contours flous, d'une difficulté à cerner un public cible et d'un débat sur les solutions techniques adéquates (Akrich, Callon & Latour, 1988). Pour étudier l'adoption d'une pratique inédite, ce courant théorique se concentre sur les mécanismes d'adaptation, de négociation, d'appropriation et de compromis. Ce véritable exercice de traduction implique quatre étapes : la problématisation, l'intéressement, l' enrôlement et la mobilisation des alliés (Callon, 1986).

Dans leur ouvrage « La science telle qu'elle se fait. Anthologie de la sociologie des sciences de langue anglaise » (1991), Callon et Latour étudient l'exercice de la traduction qu'ils conçoivent comme force motrice de l'action des acteurs au sein d'un réseau en constante mutation. De ce point de vue, la théorie de la traduction vise à expliquer le changement technique en postulant que celui-ci résulte des interactions entre un large nombre d'acteurs (Callon, 1990).

### *5.3.1.3. Le néo-institutionnalisme, la configuration institutionnelle comme support de l'innovation*

Tandis que les deux précédents courants se concentrent sur les actions (individuelles ou collectives) des acteurs, le néo-institutionnalisme met en exergue l'impact des règles, des structures et des institutions dans la génération, l'adoption ou l'implémentation d'une pratique inédite au sein du système politico-administratif.

Ce courant théorique est essentiellement mobilisé dans les recherches ancrées dans le management public. Les travaux de Meyer et Rowan (1977), de Di Maggio et Powell (1983 ; 1997), Damanpour et Schneider (2009) ou Crossan et Apaydin (2010) se focalisent sur les processus organisationnels pour comprendre l'émergence d'une innovation. À ce titre, Di Maggio et Powell (1983) s'interrogent sur les mécanismes coercitifs, mimétiques ou normatifs transformant les organisations. De leur côté, Verhoest, Verschueren et Bouckaert étudient les pressions managériales et politiques sur les comportements innovants (2007).

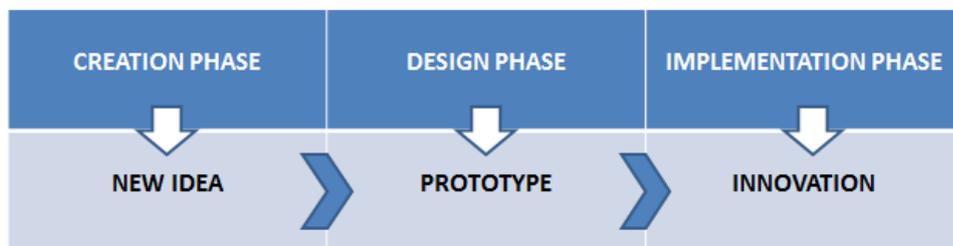
### 5.3.2. Le modèle séquentiel et le modèle itératif

Les chercheurs ont également étudié les phases du processus par lesquelles l'innovation passe pour se développer et se pérenniser dans le système politico-administratif (King & Roberts, 1991, 1992 ; King, 1992 ; Kings, 1992 ; Roberts, 1992 ; Damanpour & Schneider, 2006 ; Damanpour & Wichnevsky; Bartunek et al., 2007 ; Van Buuren & Lorbach, 2009 ; Dougherty & Dunne, 2011 ; Koivisto et al., 2015). Pour qualifier les apports théoriques de ces modèles, nous présentons trois processus d'innovation dans la littérature : (1) le processus d'innovation dans le secteur public (Roberts, 1992), (2) l'adoption d'une innovation par une organisation publique (Damanpour & Schneider, 2006 ; Damanpour & Wichnevsky, 2006) et (3) les trois phases itératives du processus d'innovation (Koivisto et al, 2015).

#### 5.3.2.1. *Le processus d'innovation de Roberts*

La théorie mobilisée relative à l'innovation dans le secteur public est mise en avant par King & Roberts (1991 ; 1992) et Roberts (1992). Ce dernier décompose le processus d'innovation

en trois étapes : la création, la conceptualisation et l'implémentation. La création, « implique la génération d'une idée innovante et l'association de cette idée à un besoin, à un problème » (Roberts, 1992 : 58). Cette idée innovante apparaît comme une solution à un problème rencontré parmi d'autres. Il convient donc d'en établir la validité et la faisabilité. La conceptualisation, « commence lors du développement de l'idée. Des plans sont formulés afin de rendre l'idée innovante plus tangible » (1992 : 58). Il s'agit, dès lors, d'opérationnaliser l'idée au moyen, notamment de la rédaction de plan d'action. L'implémentation, « débute par le test réel de l'innovation telle que conçue lors de la phase de conceptualisation » (King, 1992 : 58). À chaque étape correspond un résultat. L'idée innovante est alors le résultat de la phase de création, le prototype celui de la phase de conceptualisation et l'innovation celui de la phase d'implémentation.



**Figure 4: Le processus d'innovation ( Roberts, 1992 : 58)**

### 5.3.2.2. *L'adoption d'une innovation par une organisation publique*

Dans ses publications questionnant les différences entre les organisations non-innovantes et innovantes, Damanpour différencie deux processus d'innovation effectués par les organisations publiques : le premier a trait à la génération et le

second est lié à l'adoption. La génération d'une innovation est définie comme étant « une intention claire d'améliorer l'efficacité et la compétitivité de l'organisation par l'exploitation d'une nouvelle opportunité ou par l'utilisation d'une nouvelle manière d'une opportunité existante » (Damanpour & Wischnevsky, 2006 : 272). L'adoption d'une innovation se réfère, quant à elle, à « une intention claire d'améliorer l'efficacité et la compétitivité de l'organisation en changeant l'organisation adoptante de telle façon que cette dernière puisse s'adapter aux nouvelles conditions de son environnement externe » (Damanpour & Wischnevsky, 2006 : 272). L'innovation par adoption se distingue par l'introduction d'un élément nouveau pour l'organisation. Si la génération de l'innovation implique « l'initiation et l'implémentation », l'adoption, pour sa part, requiert l'assimilation des pratiques inédites par l'organisation adoptante (Damanpour & Wischnevsky, 2006 : 272). Par conséquent, la génération relève d'un processus créatif visant à se démarquer des pratiques existantes, tandis que l'adoption est dictée par la volonté de résoudre un problème et d'intégrer au mieux la solution nouvelle aux pratiques organisationnelles existantes (Damanpour & Wischnevsky, 2006).

Par ailleurs, le processus d'adoption d'une innovation (Damanpour & Schneider, 2006) comporte trois grandes étapes, à savoir l'initiation, la décision d'adopter et l'implémentation. Tout d'abord, l'initiation renvoie « aux activités relatives à la reconnaissance d'un besoin, à la recherche de solutions, à la veille, à l'identification d'innovation appropriée ainsi qu'à la proposition de l'adoption » (Damanpour & Schneider, 2006 : 217). Ensuite, la décision d'adopter englobe « les actions d'évaluation d'une idée proposée sous les angles techniques, financiers et stratégiques en vue de faire accepter l'idée comme étant la solution désirée ainsi

qu'en vue d'allouer les ressources nécessaires à son acquisition, son altération et son assimilation (Damanpour & Schneider, 2006 : 217). C'est pourquoi, en réaction aux opportunités, contraintes ou menaces, l'organisation s'emploie à trouver le projet adéquat. Enfin, l'implémentation correspond « aux activités et événements concourant à la modification de l'innovation, à la préparation de son usage au sein de l'organisation, à l'essai, à l'acceptation de l'innovation par les usagers et à son utilisation jusqu'à la routinisation de celle-là » (Damanpour & Schneider, 2006 : 217). Dans cette perspective, la focale n'est plus placée sur le choix de projet mais sur la manière adéquate de le mettre en pratique.

La distinction entre la génération et l'adoption d'une innovation organisationnelle ouvre des pistes analytiques intéressantes dans l'analyse de politiques publiques novatrices. Dans le cadre de la thèse, nous postulons que la différenciation entre le processus de génération et celui d'adoption est aussi pertinente à l'échelle d'une politique publique. Par conséquent, nous faisons la différence entre une politique publique d'innovation générée par le système politico-administratif et une politique publique innovante adoptée par le système politico-administratif. Dans cette perspective, l'étude portant sur la première met en exergue le processus de création et de mise en œuvre. L'analyse de la seconde insiste davantage sur les logiques d'appropriation, d'intégration et de pérennisation de l'innovation par, et au sein, d'un système institutionnel préalablement existant.

### 5.3.3. L'innovation politico-administrative en tant que processus itératif

Koivisto et autre dans leur publication de 2015 présentent un modèle systémique d'innovation testé sur la période (2009-

2013), en Finlande, dans un projet baptisé « *innovillage project* ». Les principaux intérêts du modèle résident dans son caractère systémique, collaboratif et itératif.

Dans ce projet, l'innovation publique est perçue « en tant qu'activité ouverte, transparente et collaborative. Elle se traduit par l'adaptation et l'adoption d'idées, de modèles déjà développés par d'autres ou le développement total de nouvelles solutions et modèles » (Koivisto et al, 2015 : 7). D'emblée, précisons que le modèle d'innovation a été élaboré au prisme de la théorie de l'acteur-réseau et est destiné aux secteurs des soins de santé et de la sécurité sociale. Dans ce cadre, l'innovation est perçue comme un processus d'interactions sociales continues et d'un processus d'apprentissage collaboratif impliquant des activités de co-création. Ledit processus prend la forme d'un enchaînement itératif de trois étapes : la stimulation, l'incubation, la promulgation.

La première étape, la stimulation, débute par l'identification des acteurs apportant une plus-value en vue de résoudre un problème identifié. Par la suite, il est important de les impliquer dans le processus d'innovation. Effectivement, ce dernier, dans une perspective relationnelle, nécessite un engagement des acteurs impliqués directement ou indirectement par l'objet de la réflexion. La phase de stimulation porte aussi sur l'identification des besoins ainsi que la recherche de solutions et la génération de nouvelles pratiques. Enfin, cette première étape prend fin par la conversion des besoins et/ou des idées en objectifs à atteindre (Koivisto et al, 2015).

La deuxième étape, l'incubation, se fait à partir du déploiement d'une communauté partageant la solution proposée.

Le développement d'une communauté est la condition nécessaire pour la dynamique de conception des éléments sociotechniques composant la pratique nouvelle. La conception de cette dernière prend la forme d'un scénario cataloguant « les facteurs humains, la division des tâches, les compétences et les outils nécessaires, les règlements et les principes, les lois et les statuts ainsi que les dépenses » (Koivisto et al, 2015 : 9). Ce script organise la traduction d'une idée en une innovation localisée.

La dernière étape, la promulgation, est la traduction d'une idée en pratique. L'implémentation de la solution co-construite par une communauté d'acteurs est l'objet d'une évaluation des changements produits. Pour ce faire, le modèle *innovillage* propose une évaluation *in itinere* et *ex-post*. Pour les chercheurs, la double évaluation est utile tant pour rectifier la traduction de l'idée que pour en stabiliser les pratiques (Koivisto et al., 2015).

## **6. L'intégration d'une innovation politico-administrative comme sujet d'étude à construire**

Force est de constater que dans la littérature sur l'innovation, la problématique de l'intégration est peu étudiée. Au cours d'une revue de la littérature thématique, l'analyse d'un processus d'intégration est réalisée principalement en lien avec le fonctionnement du secteur public (Lewis & Seibold, 1993 ; Klein & Serra, 1996 ; Di Maggio & Powell, 1997 ; Armstrong & Ford, 2000 ; Damanpour & Wichnevsky, 2006 ; Walker, 2008), l'innovation en réseau (Swan & Scarbrough, 2005 ; Bommert, 2010 ; Bland et al., 2012) ou encore les politiques d'innovation (Robertson & Langlois, 1994 ; Branciard, 2006 ; Stiegert et al., 2010).

Pour le fonctionnement du secteur public, l'intégration peut être considérée comme une réponse du secteur public aux critiques portant sur son fonctionnement. Dans cette optique, l'intégration poursuivie est horizontale et a pour finalité de développer des partenariats à l'interne de l'administration (par exemple, entre différentes directions et départements) (Amstrong & Ford, 2000). L'intégration, d'un point de vue organisationnel, se traduit par un fonctionnement croisé, une responsabilité collective ainsi qu'un partage de valeurs et d'objectifs entre les membres d'une organisation (Walker, 2008 : 597). En ce sens, les valeurs de l'organisation sont une composante déterminante de « l'intégration interne ». Cette dernière renvoie à la manière dont les membres d'une organisation sont amenés à être en relation et à travailler avec d'autres individus (Klein & Serra, 1996). En matière de processus d'innovation, Damanpour et Wichnevsky (2006) mettent en exergue que l'intégration va de pair avec la problématique de l'adaptation d'une innovation.

Dans la gouvernance en réseau, l'intégration est présentée comme l'un des facteurs d'une dynamique d'innovation collaborative (Bommert, 2010 : 20). Ainsi, dans leur publication « *The politics of Networked Innovation* » (2005), Swan et Scarbrough soulignent que :

*« The different strands of the literature which deal with networked innovation have identified a number of defining characteristics of such innovation processes [..]. These characteristics include: the importance attached to mechanisms of knowledge integration; the critical part played by social networks; and the pervasive role of technology »* (Swan & Scarbrough, 2005 : 917).

La focale n'est plus centrée uniquement sur le développement du partenariat entre des services ou des départements publics différents. Elle met en évidence l'intégration d'une ou des connaissances, le développement d'une compréhension commune, le rôle du réseau social ou encore le rôle de la technologie.

Dans cette optique, l'intégration nécessite une « *combination of different bodies of explicit knowledge [...] and the development of shared understandings and boundary spanning activities* » (Swan & Scarbrough, 2005 : 918). Les *boundary spanning activities* font écho à la capacité d'un ou plusieurs individus d'influencer le processus d'innovation au moyen de sources d'informations externes.

Par ailleurs, dans l'approche relationnelle développée par l'étude des réseaux d'innovation, la littérature met en évidence la nature des relations sur les formes de connaissance intégrée. Les relations de confiance facilitent la diffusion et le partage des connaissances tacites tandis que les interactions moins établies contribuent à intégrer des connaissances explicites et formelles (Swan & Scarbrough, 2005).

En matière de politique d'innovation, l'intégration peut être conceptualisée comme l'organisation et l'amplification des relations entre le monde de la recherche et celui de l'entreprise (Branciard, 2006). De ce fait, il s'agit d'une intégration des fonctions de producteur de connaissance et de commercialisation de cette dernière. En plus de l'intégration fonctionnelle, l'analyse des systèmes d'innovation a mis en avant la notion d'intégration verticale. En ce qui concerne les systèmes d'innovation, l'intégration se compose de deux dimensions: la première est celle

de la propriété qui fait référence au degré d'intégration de l'ensemble des activités industrielles concernant un produit (par exemple, l'extraction des matières premières, activités de recherche, transformation d'un produit et commercialisation de celui-ci) ; la seconde est celle de la coordination qui se réfère au degré d'échange d'informations et de supports administratifs (Robertson & Langlois, 1994).

À cet effet, Robertson et Langlois classent différents groupes constitutifs d'exemples d'intégration d'un réseau d'innovation. Le tableau ci-dessous illustre les deux dimensions de l'intégration et cite un exemple pour chacun des cas de figure.

**Tableau 4: Les exemples d'intégration des réseaux d'innovation ( Robertson & Langlois, 1994 : 9)**

	Haut degré de coordination	Faible degré de coordination
Haut degré de propriété	Entreprise divisionnelle	multi- Société d'exploitation
Faible degré de propriété	District industriel de la troisième Italie	District marshallien

L'étude de l'intégration d'une innovation dans un système de gouvernance constitue donc une problématique de recherche qui, en sciences politiques et plus particulièrement en analyse des politiques publiques, reste à découvrir. Après avoir défini et caractérisé la notion d'innovation politico-administrative il apparait que l'examen de l'intégration peut déboucher sur la formulation de recommandations permettant au système de

gouvernance industrielle wallon de se remettre de la spirale négative du déclin industriel et, de cette façon, de se redéployer.

À la lecture de la littérature, nous soulignons le rôle des acteurs et des réseaux dans le processus d'intégration. Que ce soit pour le partage des connaissances, pour la coordination ou encore pour la transformation des pratiques, ces deux concepts sont centraux. C'est pourquoi, nous nous concentrons sur le rôle des acteurs, sur leur capacité à porter un processus d'innovation et à l'intégrer au sein d'un système existant. Les acteurs constituent, à cet égard, notre unité d'analyse. La notion de réseau est, pour sa part, mobilisée comme technique d'analyse des données.

Théoriquement, nous mobilisons les théories de l'entrepreneuriat politique et de l'acteur-réseau pour comprendre au mieux le travail des acteurs en vue d'intégrer une innovation. De ce fait, nous postulons que ces deux approches théoriques différentes abordent des facettes différentes mais complémentaires d'un même phénomène.

## **Chapitre V : La mobilisation de la figure entrepreneuriale pour saisir la conception et la génération d'une innovation politico-administrative**

L'entrepreneur politique est perçu comme un catalyseur de l'innovation en politique (Mintrom, 1997 ; Mintrom & Vergari, 1998 ; Schneider, Teske et Mintrom, 1995; Shipan & Volden, 2006). Historiquement, le terme « entrepreneur politique » est l'œuvre de Wagner qui, en 1966, critique le paradoxe de l'action collective émit par Mancur Olson (Wagner, 1966). Dans l'analyse des politiques publiques, la première esquisse de la figure entrepreneuriale est conceptualisée par Cobb et Elder (1983). Ces derniers confèrent à l'individu entrepreneur la tâche de « guider les solutions politiques proposées à travers le système gouvernemental et entraînées par des changements abruptes » (Wilson, 2000 : 248).

L'entrepreneuriat politico-administratif constitue un corpus théorique éclairant les stratégies et les pratiques par lesquelles un individu ou un groupe d'individus porte une innovation. Dans le cas d'une innovation politique et/ou administrative, la principale particularité de l'entrepreneur est d'opérer dans un contexte de luttes de pouvoir institutionnalisées (Sorensen, 2013). Par conséquent, à la différence de l'entrepreneur dans le secteur privé, l'entrepreneuriat étudié dans cette thèse intègre cette particularité.

Dès lors, le présent chapitre a pour objectif de définir l'acteur-entrepreneur, de lister le rôle joué par celui-ci dans le processus d'innovation politico-administratif ou encore de mettre en avant les stratégies déployées par celui-ci.

Ce cinquième chapitre débute par une brève revue de la littérature concernant l'entrepreneuriat dans le secteur privé. Effectivement, l'entrepreneur politico-administratif résulte d'une transposition de la figure entrepreneuriale conçue en sciences économiques. Au-delà des sciences économiques, le concept d'entrepreneur tel que mobilisé dans l'analyse des politiques publiques est également influencé par les travaux sur le sujet en sociologie et en management.

Après avoir pris connaissance des origines théoriques de l'entrepreneuriat politico-administratif, nous en précisons la signification et la portée. Par la suite, la troisième partie aborde le rôle de l'entrepreneur dans le processus d'innovation tandis que la quatrième section a pour objectif de préciser la dimension collective de l'entrepreneuriat. Les cinquième, sixième et septième sections examinent respectivement la structure d'activités entrepreneuriale, les ressources mobilisées et les stratégies pour mettre en œuvre celle-ci.

## **1. De l'aventurier à l'agent de changement : les principaux enseignements sur l'entrepreneuriat dans le secteur privé**

Au XV<sup>ème</sup> siècle, les termes anglais utilisés pour désigner un individu entreprenant sont aventurier (*adventurer*), promoteur (*projector*) ou homme d'affaires (*undertaker*) (Mintrom, 2000 : 72). Le vocable « entrepreneur » est utilisé pour la première fois en France à la fin du XVI<sup>ème</sup> siècle. À cette époque, il désigne « les fournisseurs de l'armée liés par contrat avec le Gouvernement royal pour la construction de routes, des ponts et des fortifications » (Fayolle & Toulle, 2006 : 19). L'entrepreneuriat se

réfère à la prise d'une action risquée. À cet égard, le premier économiste utilisant dans ses travaux le terme « entrepreneur » est Richard Cantillon (1755), qui décrit la personne entreprenante comme travaillant volontiers sous l'incertitude.

### ***1.1. Le développement de la figure entrepreneuriale en économie***

Dans son ouvrage « Essai sur la nature du commerce en général » édité à titre posthume en 1755, Cantillon introduit le terme « entrepreneur » dans la littérature économique. Selon l'auteur, les entrepreneurs s'apparentent aux « catalyseurs du marché » (Cantillon, 2013). Cantillon caractérise les individus entrepreneurs par leur capacité à prévoir le prix de revente et place au cœur du processus entrepreneurial l'acceptation de l'incertitude et la capacité d'en faire une source de profit (Stevenson & Jarillo, 1990 : 18). Par la suite, l'économiste Jean-Baptiste Say élargit la fonction entrepreneuriale telle qu'établie par Cantillon en y incluant la nécessité de rassembler les moyens nécessaires à la production d'un bien ou d'un service en maîtrisant les frais production afin d'en dégager un profit (Say, 2013). À cet égard, en distinguant le capitaliste de l'entrepreneur, Say développe une relation d'interdépendance au sein de laquelle le capitaliste prête ou investit des fonds à un entrepreneur qui supporte un double risque, celui de ne pas être capable de rembourser les fonds empruntés et celui de ne pas pouvoir maîtriser les frais de production afin d'enregistrer du profit (Say, 2013).

Pour Knight, dans les conditions d'équilibre et d'informations parfaites, la fonction entrepreneuriale est absente de l'économie (1942 : 127-128). Par conséquent, la raison d'être de l'entrepreneur est de prendre des décisions dans un contexte

incertain. C'est pourquoi, Knight conceptualise l'entrepreneur comme étant un individu supportant l'incertitude<sup>96</sup> (McCaffrey & Salerno, 2011 : 552). Aussi, au cœur de la pensée économique de Knight, l'entrepreneur opère un véritable « management de l'incertitude » (Mintrom, 1997 : 72) qu'il illustre de la façon suivante : « l'exécution effective des tâches devient en réalité une partie secondaire de l'existence [de l'entrepreneur], le problème de la fonction primaire étant de décider que faire et comment le faire (Knight, 1921 : 228)

Dans la description de la dynamique de « destruction créatrice »<sup>97</sup>, Schumpeter conceptualise le rôle de l'entrepreneur comme un individu déséquilibrant le marché via l'innovation<sup>98</sup>. Dans cette perspective, la fonction première de l'entrepreneur « consiste à réaliser des combinaisons nouvelles indépendamment de la détention d'un capital quel qu'il soit » (Schumpeter, 2002 : 75). Il s'agit d'un apport essentiel de l'économiste autrichien : « l'essence de l'entrepreneur est l'innovation » (Schumpeter, 2002 : 51). Pour un autre membre de l'École autrichienne, Kirzner, la figure de l'entrepreneur constitue une variable

---

<sup>96</sup> Par incertitude, nous nous référons « aux situations dans lesquelles un acteur rationnel ne peut déduire intentionnellement les stratégies à adopter en considération de leurs préférences car la complexité de la situation et les contraintes informationnelles ne permettent pas d'établir la probabilité des conséquences induites par le choix effectué » (Knight, 1921 cité dans Beckert, 1999 : 779).

<sup>97</sup> « Le capitalisme apparaît ainsi comme le siège d'une destruction incessante des structures productives existantes, au profit de nouvelles entités plus efficaces et porteuses de progrès techniques » (Lakowski, 2006 : 86).

<sup>98</sup> En innovant, l'entrepreneur schumpétérien permet aux usagers soit de payer un prix plus bas pour un service ou un bien de qualité identique, soit d'avoir un service ou un bien de qualité supérieure pour un prix identique. De par l'innovation commercialisée, tous les acteurs économiques ne pouvant suivre ce déséquilibre sont dépassés par la concurrence.

explicative<sup>99</sup> de la « tendance équilibrant les marchés » (Kirzner, 1999 : 5). Concrètement, l'entrepreneur est un être en alerte qui entrevoit l'opportunité de profit générée à partir de déséquilibres du marché<sup>100</sup> (Kirzner, 1999). La fonction entrepreneuriale n'a pas pour objectif d'introduire de nouveaux produits, de nouvelles technologies déséquilibrant le marché et enclenchant une dynamique de « destruction créatrice ». L'entrepreneur Kirznérien, en repérant les déséquilibres du marché, répond aux faits du changement, tandis que l'entrepreneur schumpétérien est à l'origine même du changement.

Les recherches opérées par Casson affinent le portrait et les caractéristiques de l'entrepreneuriat en sciences économiques. Conçu comme un agent de changement du monde économique, l'entrepreneur se différencie par la quantité et la qualité des informations dont il dispose (Mintrom, 1997). Succinctement, l'information se compose à la fois des informations publiques accessibles et des informations privées accessibles uniquement à certaines personnes (Casson, 2005). Selon Casson, la maîtrise de l'information donne à l'entrepreneur la possibilité de découvrir une ou plusieurs opportunités entrepreneuriales<sup>101</sup>, de décider, par la suite, de son exploitation et surtout de « minimiser le risque »

---

<sup>99</sup> Pour Kirzner, le rôle précis de l'entrepreneur est « *that of alerty noticing (« discovering ») where these errors have occurred, and of moving to take advantage of such discoveries, and thus of nudging the market systematically in the direction of greater mutual awarness among market participants* » (Kirzner, 1999: 6).

<sup>100</sup> À titre d'exemple, un des cas de déséquilibre du marché se concrétise par des prix élevés pour un service ou un produit de faible qualité.

<sup>101</sup> Par opportunité, Casson qualifie « ces situations durant lesquelles de nouveaux biens, services, des matériaux bruts et des méthodes d'organisation peuvent être introduits et vendus à un prix supérieur à leur coût de production<sup>101</sup> » (Casson, 1982 cité dans Shan & Venkataraman, 2000 : 175).

(Casson, 2005 : 330). Ce mécanisme est le fondement de la pensée de Casson sur l'entrepreneur qu'il définit comme étant « quelqu'un qui se spécialise dans la prise de décision à propos de la coordination de ressources rares » (Casson, 1982 : 23). Dans cette perspective, la compétence principale de l'entrepreneur est la prise de décision (*judgemental decision-making*) (Casson, 2005). C'est pourquoi, Casson lie-t-il étroitement cette activité de décision aux notions de prise de risques et d'incertitude (Casson, 2005 : 330). Par conséquent, l'entrepreneur cassonnien, en combinant l'accès à l'information avec les deux caractéristiques énoncées ci-dessus, a une probabilité plus importante que le *quidam* non-entrepreneur de se lancer dans une affaire (Casson, 2005).

## ***1.2. La conceptualisation du comportement entrepreneurial au prisme de la sociologie***

Depuis plus d'un siècle, la sociologie s'emploie à mettre en lumière les mécanismes produisant, influençant ou formant les faits sociaux. Dans cette perspective, les chercheurs ont, la plupart du temps, été enclins à expliciter l'entrepreneuriat sur la base de facteurs religieux, sociaux, culturels ou nationaux (Sexton & Smilor, 1985). À ce titre, « certains groupes croient posséder des croyances, des valeurs et des traditions les prédisposant à réussir dans les affaires, et ce, en faisant fi de leur position [sociale, géographique] » (Sexton & Smilor, 1985 : 7). Dès 1904, dans son ouvrage *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, Weber s'interroge sur « l'impact des idées sur le changement social » (Weber, 2002 : 11). En outre, Weber démontre l'influence du facteur religieux sur l'émergence du « capitalisme moderne », et

conclut que les forces culturelles sous-tendent toutes les actions quotidiennes (Weber, 2002 : 50).

Plus récemment, une série de publications insiste sur le rôle des facteurs culturels, religieux ou sociaux en matière de formation de l'intention entrepreneuriale. Partant du postulat que l'entrepreneur est un être « culturellement enraciné » (Bayad & Bourguiba, 2006), les chercheurs considèrent que « l'influence des normes et des valeurs socio-culturelles qui habitent les conceptions individuelles peuvent être une réelle source de différenciation et spécialement au niveau cognitif de l'acte entrepreneurial » (Bayad & Bourguiba, 2006 : 15).

### ***1.3. L'approche du phénomène entrepreneurial par le management***

L'étude du processus entrepreneurial en management s'est concentrée d'une part, sur l'étude de l'entrepreneur institutionnel et d'autre part, sur l'impact du système institutionnel sur les stratégies de l'individu entrepreneur.

Le terme « entrepreneur institutionnel » qualifie « un acteur servant de catalyseur aux changements structurels en impulsant et en donnant la direction du changement » ( Leca et al., 2008 : 3).

Pour qu'il puisse se développer, l'entrepreneuriat institutionnel requiert un milieu institutionnel propice. Plusieurs facteurs peuvent créer ce milieu.

Premièrement, un milieu organisationnel peut-être propice à l'entrepreneuriat lorsque celui-ci est soumis à une crise externe. Cette dernière prend des formes diverses telles qu'un

bouleversement sociétal, une rupture technologique, voire une modification du cadre normatif (Leca et al., 2008 : 7).

Deuxièmement, pour des raisons similaires, la présence d'un problème « aigu » à l'intérieur du champ organisationnel, notamment lié à la répartition des ressources, peut potentiellement entraîner une « crise inter-organisationnelle » ouvrant une fenêtre d'opportunité pour les entrepreneurs (Leca et al., 2008 : 7).

Troisièmement, un arrangement institutionnel flou (normes juridiques contradictoires et/ou variées, définition peu claire des missions des organisations, etc.) est potentiellement source de contradictions. À cet égard, ce facteur favorise la découverte et l'exploitation d'opportunités stratégiques par des acteurs disposant des connaissances et des ressources nécessaires (Leca et al., 2008 : 8).

#### ***1.4. Les enseignement de l'entrepreneuriat privé pour le système politico-administratif?***

Cette brève description des quatre paradigmes a permis d'esquisser les traits de la figure entrepreneuriale et, par la même occasion, de tirer plusieurs enseignements.

Premièrement, l'entrepreneuriat est un individu ou une équipe d'individus exploitant une opportunité. La perception de cette dernière est capitale dans le processus entrepreneurial. Par conséquent, la capacité des acteurs à saisir une opportunité est fondamentale. Pour ce faire, les économistes, en particulier, Casson, ont mis en évidence l'importance du rôle de l'information. Si l'information pour l'entrepreneur est indispensable, les études cognitives mettent en évidence le processus d'analyse de cette information. L'examen d'une situation par l'entrepreneur tend à

mettre en avant les forces et les opportunités et à mésestimer les faiblesses et les menaces.

Deuxièmement, par leur volonté d'exploiter une opportunité, les entrepreneurs améliorent continuellement les biens et les services, les modes de production ainsi que le mode de livraison sur le marché. La littérature économique considère la recherche du profit comme la principale motivation de l'entrepreneur. Or, Schumpeter suggère que l'exploitation d'une opportunité n'est pas uniquement motivée par la recherche d'un gain monétaire. Elle est également mue par la volonté d'acquérir ou de conserver un pouvoir, d'influer sur son environnement ou de donner forme à ces conceptions.

Troisièmement, l'entrepreneuriat comme activité tant économique que sociale, la réussite de l'entreprise dépend aussi de la capacité des individus à faire face aux résistances, aux opposants ou partisans du *statu quo*. De plus, l'entrepreneur doit convaincre les investisseurs et les clients et construire un réseau de relations lui conférant l'information (privée et publique) et les ressources (financière, infrastructures, conseil, ressources humaines, etc.) nécessaires.

Quatrièmement, le management a questionné le processus entrepreneurial en examinant les variables institutionnelles. Les institutions privées et/ou publiques contribuent à rendre l'environnement plus prédictible et à améliorer la gestion de l'incertitude. À ce titre, le contexte institutionnel impacte la stratégie employée par les acteurs entrepreneurs. C'est pourquoi, durant l'examen d'un processus entrepreneurial, il apparaît essentiel de préciser la configuration institutionnelle ainsi que les normes régulant un secteur donné.

Cinquièmement, d'un point de vue sociologique, l'entrepreneur est un individu enraciné dans un contexte social<sup>102</sup> possédant une dotation en capital social, culturel et économique donné (Bourdieu, 2011). La prise en compte du contexte sociétal et de la dotation en capital est intéressante pour comprendre la conception de la figure entrepreneuriale tant par l'acteur entreprenant lui-même que par ceux « confrontés » à ses actions. L'analyse du processus de conception de la figure entrepreneuriale questionne son statut, sa légitimité, son mode de fonctionnement ainsi que son rôle social.

## **2. L'entrepreneuriat dans le système politico-administratif comme un vecteur d'innovation et de transformation des pratiques publiques ?**

Depuis plusieurs décennies, la littérature sur l'entrepreneuriat en sciences politiques, plus spécifiquement en analyse des politiques publiques, s'est substantiellement développée et enrichie grâce aux multiples apports décrits précédemment. En sciences politiques, la figure entrepreneuriale a été principalement étudiée dans trois courants de recherche : (1) l'innovation dans le système politico-administratif (Roberts, 1992 ; Mintrom, 1997 ; Oliver & Paul-Shaheen, 1997 ; Zhu, 2008 ; Mintrom et al, 2014 ; Watts et al. 2015) (2) le néo-institutionnalisme (Di Maggio & Powell, 1977 ; 1983 ; Beckert, 1999 ; Hederer, 2007 ; Hopkins, 2016) et (3) les théories du changement et de la mise à l'agenda en analyse des politiques

---

<sup>102</sup> Le contexte sociétal recouvre une série de dimensions à savoir : le régime institutionnel, les normes et valeurs socio-culturelles, les paramètres socio-économiques, les éléments historiques et également le capital social de l'individu entrepreneur.

publiques (Kingdon, 1984 ; Sabatier, 1988, Baumgartner & Jones, 1993 ; Mintrom & Vergari, 1996) .

Si ces différents courants partagent un intérêt commun pour l'étude des processus des changements se produisant dans le système politico-administratif, la présente thèse s'ancre dans la littérature de l'innovation politico-administrative.

Dans cette littérature, la figure entrepreneuriale réalise plusieurs activités centrales au cours du processus d'innovation : (1) la génération des idées, (2) la diffusion de celles-ci, (3) la mise sur pied des coalitions, (4) la publicisation du problème ciblé et (5) la promotion de la solution proposée (Wilson, 1981 ; Riker, 1986 ; Roberts, 1992 ; Mintrom, 1997 ; Mintrom & Vergari, 1998 ; Rabe, 1999 ; Hogan, 2006 ; Baker & Steuernagel, 2009 ; Mintrom & Norman, 2009 ; Meijerink & Huitema, 2010 ; Botterhill, 2013 ; Arnold et al., 2016).

### **2.1. La multiplicité des appellations**

Le concept d'entrepreneur a percolé des théories économiques vers l'analyse des politiques publiques au début des années quatre-vingts. À la suite d'une revue de littérature de cent-six publications ancrées dans l'analyse des politiques publiques, la diversité des termes utilisés et des significations attribuées est saisissante. Les chercheurs mobilisent les concepts d'entrepreneur de politique publique (*policy entrepreneur*), d'entrepreneur public (*public entrepreneur*), d'entrepreneur institutionnel (*institutional entrepreneur*), d'entrepreneur politique (*political entrepreneur*), d'entrepreneur bureaucratique (*bureaucratic entrepreneur*), et d'entrepreneur exécutif (*executive entrepreneur*).

Partant de ce constat, nous définissons les différents concepts avant d'aborder plus en détails la figure entrepreneuriale politico-administrative.

### 2.1.1. L'entrepreneur public

Le label « entrepreneur public » constitue pour Kings et Robert (1991) l'expression générique qualifiant tout comportement entrepreneurial se déroulant dans la sphère publique. A ce titre, ils considèrent l'entrepreneur politique, de politique publique, exécutif et bureaucratique comme quatre sous-types. Dans cette logique, l'entrepreneuriat public désigne « toute action de générer, de conceptualiser et d'implémenter une idée innovante dans les pratiques du secteur public » (Roberts, 1992 : 56).

Pour Bernier, l'entrepreneuriat public « ressemble à l'entrepreneur présent dans les grandes organisations – hiérarchie formalisée, une culture organisationnelle fortement ancrée et des parties prenantes présentes - » (2014 : 4). Par ailleurs, si la fonction de l'entrepreneur public est « de gérer les organisations, d'appliquer des stratégies innovantes en vue de mobiliser de nouvelles ressources et de supporter le risque » (2014 : 4), le chercheur canadien met en avant les particularités et les obstacles présent au sein du contexte public<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> Ce dernier se caractérise par « une multiplicité et une ambiguïté des objectifs, une autonomie managériale limitée, une importante interférence politique, une haute visibilité [des projets réalisés], un système de récompenses biaisé, un cycle électoral, des politiques du personnel plus restrictives » (Bernier, 2014 : 4).

### 2.1.2. L'entrepreneuriat institutionnel

L'entrepreneuriat devient institutionnel lorsque « les acteurs ont un intérêt dans des arrangements institutionnels particuliers et mobilisent des ressources en vue de créer de nouvelles institutions ou en vue de transformer des institutions existantes » (Maguire et al, 2004 : 657 ; Bernier, 2014 : .4). Dans le courant néo-institutionnaliste, la fonction entrepreneuriale « originelle » dans la sphère publique est le développement et la création d'institutions (DiMaggio, 1991 ; Beckert, 1997 ; Fligstein, 2001).

### 2.1.3. L'entrepreneur politique

L'entrepreneur politique renvoie, selon Kings et Roberts (1991 : 152) à « toute action entrepreneuriale menée par un individu élu à une fonction dirigeante dans un Gouvernement ».

Plusieurs recherches caractérisent les entrepreneurs politiques comme « des individus dont les actes de créativité ont des effets transformatifs sur la compétition politique, sur les politiques publiques ou sur le champ institutionnel » (Sheingate, 2003), ou encore comme « des individus changeant la direction et les flux des politiques (*politics*) » (Schneider & Teske, 1992).

Pour Baker et Steuernagel, l'entrepreneur politique, de politique publique « a tendance à se focaliser sur les organisations et sur les positions », tandis que l'entrepreneur de politique publique « se focalise sur les idées » (Baker & Steuernagel, 2009 : 234).

Parmi les entrepreneurs politiques, la littérature distingue ceux occupant une fonction législative de ceux occupant une fonction exécutive.

La figure de l'entrepreneur « législatif » a été étudiée et approfondie par Weissert (1991). À la suite d'une étude de trois législatures de l'Assemblée générale en Caroline du nord portant sur les impacts réels de l'action des acteurs législatifs, Weissert a qualifié l'entrepreneur législatif comme étant « un membre de l'Assemblée législative qui, durant plusieurs législatures, fait preuve de persistance et d'expertise » (Weissert, 1991 : 263). De surcroît, Weissert souligne le *turnover* des entrepreneurs législatifs qui s'opère entre les différentes législatures. Effectivement, à l'instar des diverses problématiques, les entrepreneurs émergent, se stabilisent puis soit se réinventent, soit déclinent progressivement de l'attention médiatique et politique (Downs, 1972 ; Weissert, 1991).

La figure de l'entrepreneur « gouvernemental/exécutif » correspond essentiellement à la figure ministérielle ou mayorale. En réalité, seules quelques recherches francophones et anglo-saxonnes s'interrogent sur la nature de l'entrepreneur politique au niveau des municipalités. Dans la littérature française, la question de l'entrepreneuriat porte principalement sur la figure du Maire (Le Duff et Orange, 1996 ; Huron, 1999 ; Nobile et al., 2013). De manière globale, les efforts déployés par ces recherches se font sur la gestion de la municipalité, l'impact de l'action des maires sur les investissements ou la fiscalité davantage que sur le processus d'innovation.

#### 2.1.4. L'entrepreneur de politique publique

L'entrepreneur de politique publique est défini comme un « acteur influant le processus des politiques publiques et qui aide à la conceptualisation, au développement et à la promotion de solution particulières en vue de répondre à un problème public

donné » (Botterhill, 2013 : 99). Mintrom et Norman distinguent l'entrepreneur des lobbyistes car le premier « s'emploie à transformer les idées en politique publique, à briser le statut quo [...] travaillent à la définition et au cadrage des problèmes, à la constitution d'équipes dotées de ressources et connectées à un réseau d'informations, à la collecte des évidences pouvant la faisabilité de la solution poussée ainsi que la création d'une forte coalition de partisans » (2009 : 651).

Kings et Roberts définissent l'entrepreneur de politique publique comme « un individu qui travaille en dehors du système gouvernemental, au sens formel, en vue d'introduire, de traduire et d'implémenter des idées novatrices au sein du secteur public » (Kings & Roberts, 1991 : 152). Une définition plus large qualifie l'entrepreneur de politique publique « de tout acteur qui se concentre sur l'adoption ou l'implémentation de politiques innovantes » (Hederer, 2007 ; Kingdon, 2011).

Un survol de la littérature révèle les diverses fonctions liées à l'entrepreneuriat de politique publique. *Primo*, l'entrepreneur de politique publique contribue à créer, à conceptualiser et à diffuser une problématique donnée. Ne se résumant pas à un simple exercice intellectuel, l'entrepreneur des politiques publiques articule « le cadre conceptuel avec les besoins pratiques et les prédispositions des activistes politiques et des officiels du Gouvernement (Wilson, 1980 : 33). *Deuxio*, les entrepreneurs des politiques publiques agissent tantôt comme intermédiaires, tantôt comme diffuseurs d'information (Christopoulos, 2013). Cette fonction informative peut être assurée par des lobbyistes, des représentants de groupes issus de la société civile (Reinstaller,

2005), les associations (Crowley, 2003), voire des personnalités du monde académique (Wilson, 1980).

#### 2.1.5. L'entrepreneur bureaucratique

L'entrepreneur bureaucratique qualifie les actions entreprises par «des individus détenant des positions formelles dans une organisation gouvernementale sans occuper de position hiérarchique » (Kings & Roberts, 1991 : 152).

Le comportement entrepreneurial de ce type d'acteur a été étudié par Lewis (1988). Ce dernier s'est employé à étudier les actions de haut-fonctionnaires dans leur lutte pour le pouvoir, l'autonomie et la flexibilité. Cette quête d'autonomie se concrétise par une affirmation et un développement de l'organisation au sein de laquelle agit l'entrepreneur bureaucrate. Les entrepreneurs bureaucratiques contribuent à la création de nouvelles organisations ou, à l'actualisation du rôle d'institutions plus anciennes (Lewis, 1988 : 112).

S'il est dépourvu de pouvoir politique, l'entrepreneur bureaucratique dispose d'une ressource capitale pour la réalisation de son processus d'innovation: la mémoire institutionnelle (Rhodes, 2014). Cette dernière découle directement de la temporalité administrative. En effet, la carrière administrative des fonctionnaires peut s'étendre sur plusieurs législatures, laissant le temps aux bureaucrates de maîtriser tant les règles et les normes administratives que les dimensions techniques, voire technologiques (Lewis, 1988 : 109).

Pour Arnold (2015), l'entrepreneuriat bureaucratique peut également être le fruit des fonctionnaires exerçant directement la délivrance du service public (*Street-level bureaucrats*). À cet

égard, la scientifique montre l'impact de ces fonctionnaires dans l'amélioration d'un service. Elle y définit l'entrepreneuriat des fonctionnaires de première ligne comme « la recherche du développement ou de l'adoption des innovations touchant à la politique publique afin d'améliorer les processus de mise en œuvre » (Arnold, 2015 : 309). En outre, l'auteure souligne les apports de ces acteurs sur le questionnement de la législation en vigueur ainsi que sur la mise en œuvre quotidienne d'une innovation.

Dans le même registre, Petchey et al. soulignent que, malgré des conditions de travail – manque d'autonomie, impératifs opérationnels, etc. – ne concourant pas *a priori* à l'élaboration d'un contexte propice à l'entrepreneuriat et à l'innovation, ces bureaucrates « enregistrent les besoins non satisfaits dans l'agenda local et contribuent à joindre les courants des problèmes, des solutions et politiques » (2008 : 73-74). Dans la droite ligne des travaux de Lewis, Roberts (2005) affirme que si l'entrepreneur bureaucratique lie l'organisation aux décideurs politiques et aux groupes sociaux, il est, avant tout, un individu aux ressources particulières se situant à la bonne place au bon moment.

#### 2.1.6. L'entrepreneur de l'ombre

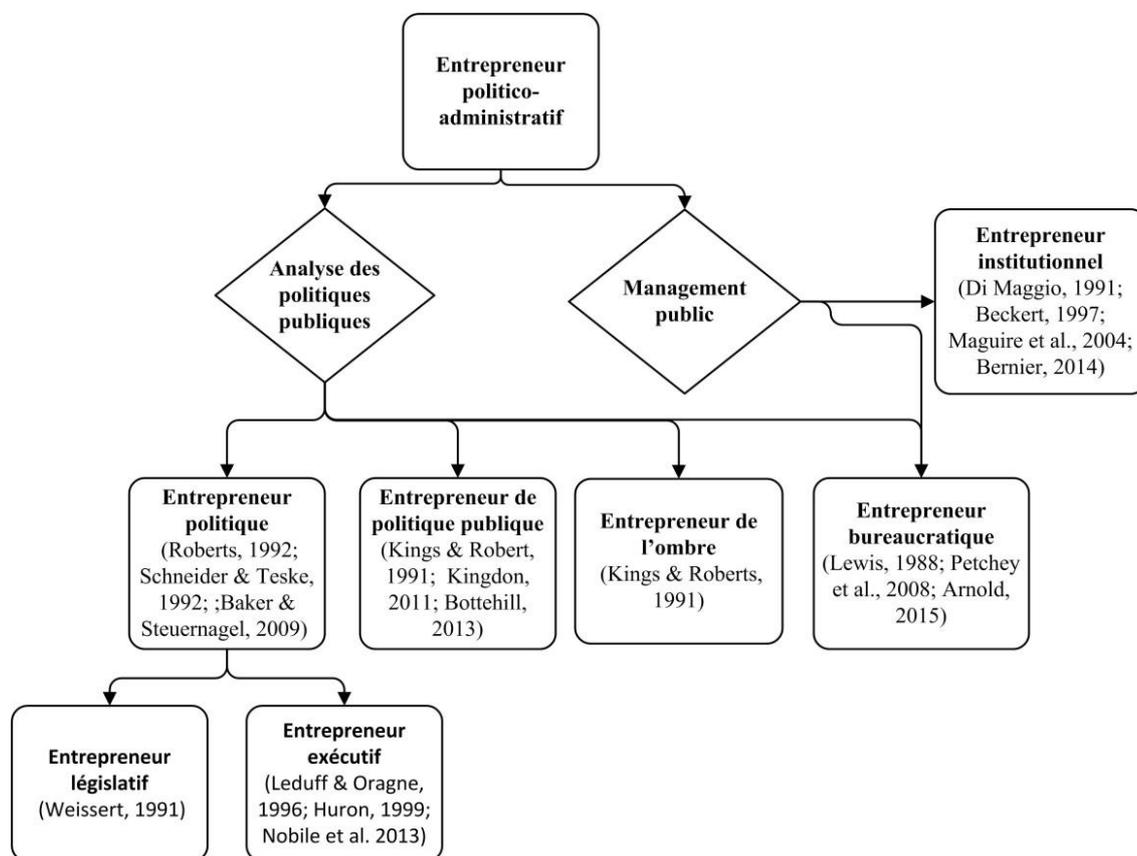
L'expression « entrepreneur de l'ombre » marque la différence entre un entrepreneur exécutif détenant une fonction élective et l'entrepreneur exécutif n'en détenant pas. Ainsi l'entrepreneur de l'ombre qualifie les conseillers politiques travaillant dans un cabinet ministériel. À ce titre, Kings et Robert définissent cet entrepreneur (qu'ils nomment *executive entrepreneur*) comme un acteur exerçant une fonction non élective au sein d'une organisation gouvernemental (1991).

À cet égard, les chercheurs ont mis en évidence la capacité d'entreprise des conseillers, des experts, des collaborateurs ou d'autres personnes occupant une fonction au sein du pouvoir exécutif sans posséder, pour autant, un mandat politique. Généralement, leur principale mission est la formulation et l'amélioration de la solution politique au sein de l'arène politique (Polsby, 1984; Loomis, 1988 ; Weissert, 1991). En plus de l'expertise, nous notons également que, parmi les qualités entrepreneuriales identifiées par Kingdon (2011), l'entrepreneur de l'ombre mobilise principalement les compétences visant à améliorer sa connectivité politique ainsi que les compétences liées à la négociation.

## ***2.2. L'entrepreneuriat politico-administratif comme appellation générale***

La multiplicité des appellations entrepreneuriales est une source de confusion dans la littérature sur l'innovation dans le système politico-administratif. Par conséquent, dans cette thèse en sciences politiques, nous préférons, au sens le plus général, parler d'entrepreneuriat politico-administratif pour caractériser tout acte, tout comportement d'un acteur ou d'un groupe d'acteurs (1) modifiant les fonctions de l'État, (2) transformant – à une échelle mineure ou majeure -- les pratiques politiques et administratives, (3) débouchant sur la création de nouvelles organisations ou sur la transformation d'organisations existantes ainsi que (4) impactant la répartition des ressources publiques. Cette appellation

englobante dépasse les débats entre l'approche managériale<sup>104</sup> et l'approche de l'analyse des politiques publiques<sup>105</sup>.



**Figure 5: La notion d'entrepreneuriat politico-administratif au regard de la littérature**

<sup>104</sup> L'approche managériale est axée sur les processus explicatif de l'entrepreneuriat public et sur la création et la transformation des organisations publiques.

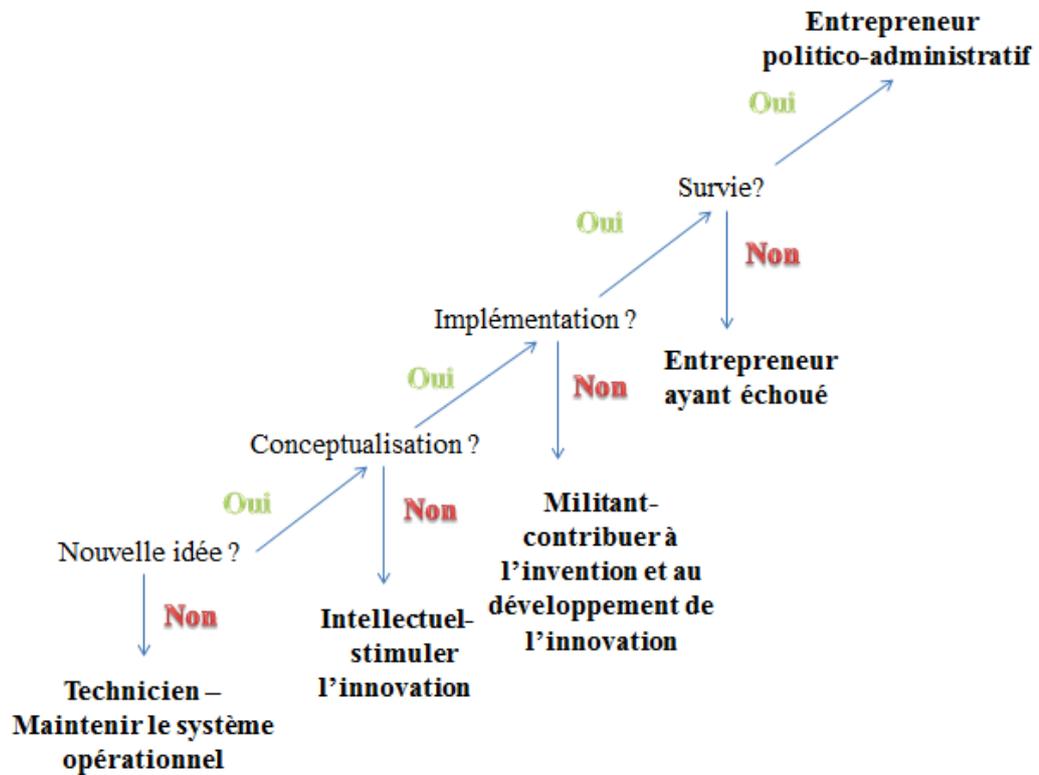
<sup>105</sup> L'analyse des politiques publiques se focalise sur les actions entrepreneuriales opérées pour générer ou modifier une réponse gouvernementale à un problème public défini.

### **3. L'entrepreneur politico-administratif et sa participation au processus d'innovation**

Dans cette thèse, nous partons du postulat que tout entrepreneur politique est entièrement impliqué dans le processus d'innovation. Ainsi, l'étiquette « entrepreneur politico-administratif » peut être revêtue par de nombreux types d'acteurs ayant participé à l'ensemble du portage d'une innovation.

À cet égard, Roberts (1992) a schématisé, sous la forme d'un arbre logique, les multiples fonctions prises par les individus impliqués dans le processus d'innovation. L'outil conceptuel présenté ci-dessous nous donne la possibilité de différencier les types d'intervenants selon leur degré de participation au processus d'innovation publique.

Dans cette perspective, le technicien apparaît comme la figure la moins impliquée dans le processus d'innovation. La fonction de ce dernier est de maintenir le système opérationnel. Par la suite, l'intellectuel émerge comme un acteur élaborant de nouvelles idées sans pour autant participer à sa conceptualisation. En quelque sorte, le rôle de l'intellectuel consiste à lancer des idées et des pistes de réflexion. Par la suite, Roberts met en avant le rôle du militant qui contribue à façonner l'idée, à l'adapter, à porter l'idée et à la diffuser. Néanmoins, le rôle de militant s'arrête à l'implémentation par manque de ressource. Enfin, l'arbre logique distingue l'entrepreneur qui échoue ou réussit. Cette différence émerge de la survie ou non de l'innovation. L'entrepreneur politico-administratif est l'acteur qui prend part à la création de la nouvelle idée, à son développement, à sa mise en œuvre ainsi qu'à sa survie.



**Figure 6: L'arbre logique de l'entrepreneuriat politico-administratif (Roberts, 1992 : 60).**

#### **4. La dimension collective du portage d'une innovation**

Les éléments théoriques exposés ci-dessus ont permis de dégager deux caractéristiques essentielles de l'entrepreneuriat public : (1) sa participation à l'intégralité du processus d'innovation ainsi que (2) sa dimension collective et systémique. À l'instar de l'entrepreneur public, la participation active d'un individu à l'ensemble des étapes du processus d'innovation politique est un critère fondamental qui distingue l'entrepreneur politique des autres acteurs. Au sein de la thèse, nous différencions les acteurs à l'aide de ce cadre conceptuel. Puisque le schéma

élaboré par Roberts (1992) nous permet d'identifier un entrepreneur opérant au sein du secteur public, il nous apparaît davantage pertinent de placer la focale sur les stratégies employées par les entrepreneurs durant l'ensemble du processus de portage d'une innovation politique.

La relation dynamique entre l'État et l'institution nouvellement créée met en avant la dimension collective de l'entrepreneur public. La figure de l'entrepreneur systémique, conceptualisée par Bernier et Hafsi (2007), l'illustre adéquatement. Concrètement, il s'agit d'« un grand nombre d'entrepreneurs inter-reliés, encastrés dans l'appareil bureaucratique, qui rongent progressivement le vieil État visant à le transformer en une machinerie moderne, capable de s'ajuster, de répondre aux besoins des clients et de fournir à la fois l'efficience et l'efficacité requise » (Bernier & Hafsi, 2007 : 10). *De facto*, la vision systémique décrite par Bernier et Hafsi met en exergue la dimension collective et ancrée de l'entrepreneuriat public et politique.

## **5. Les fonctions de l'entrepreneur dans la conceptualisation et la mise en œuvre de pratiques publiques et politiques novatrices**

Après avoir défini et qualifié le processus entrepreneurial, il convient de mettre en évidence deux fonctions assurées par les individus entrepreneurs lors d'un processus d'innovation politico-administratif : la fonction de transformation et la fonction d'initiation aux problèmes publics.

### **5.1. La fonction transformative**

Dans la littérature anglo-saxonne et, particulièrement, dans le giron des chercheurs étasuniens, l'entrepreneur politique est perçu comme un acteur dans l'explication du changement et de l'innovation politique (Price, 1971 ; Kingdon, 1984 ; Schneider & Teske, 1995 ; Mintrom, 1997, 2000 ; Oliver & Paul-Shaheen, 1997; Christopoulos, 2001.). C'est pourquoi la littérature qualifie la promotion de l'innovation politique comme étant l'essence de l'entrepreneuriat politique (Roberts & King, 1991 ; Roberts, 1992; Mintrom & Vergari, 1996 ; Mintrom, 1997, 2000 ; Oliver & Paul-Shaheen, 1997; Sheingate, 2003). *De facto*, les actions « créatrices » des entrepreneurs politiques ont des effets transformatifs sur les politiques publiques, sur la compétition politique et sur le système institutionnel (Sheingate, 2003 : 185). Dans ce cadre, Sheingate identifie les trois fonctions de l'entrepreneur politique : *primo*, l'ébauche les termes du débat politique ; *secundo*, l'innovativité ; *tertio*, la consolidation d'une manière ou l'autre l'innovation en un changement durable (2003 : .185).

Tout d'abord, l'ébauche des termes du débat politique se concrétise par la définition d'un problème politique, la recommandation d'une proposition politique, la mobilisation des personnes favorables et le guidage de la proposition à travers les processus politiques complexes qui se caractérisent par l'incertitude et l'ambiguïté" (Oliver & Paul-Shaheen, 1997 : 744). La formulation du problème par l'entrepreneur politique est dictée à tout le moins par une conception de ce qu'est le problème social et la manière dont celui-ci peut être résolu (Reinstaller, 2005 : 1368). Ensuite, l'innovativité de l'entrepreneur correspond à la recombinaison des ressources intellectuelles, politiques et

organisationnelles sous la forme de nouveaux produits et de nouvelles directions pour le Gouvernement (Oliver & Shaheen-Paul, 1997 : 744). Enfin, la consolidation de l'innovation, quant à elle, suggère un processus d'apprentissage dans les groupes sociaux et influence durablement la décision politique (Reinstaller, 2005 : 1368).

Une autre façon de caractériser la fonction transformative de l'entrepreneuriat politique a été proposée par Mintrom et Vergari (1996). Ceux-ci ont cherché à comprendre davantage le processus de changement en politique publique et plus précisément, le rôle de l'entrepreneur politique dans ce processus. S'appuyant sur de nombreuses études mettant en avant le rôle joué par les entrepreneurs politiques dans la promotion de changements politiques significatifs (Walker, 1981 ; King, 1988, 1992 ; Weissert, 1991 ; Kings & Robert, 1991 ; Baumgartner & Jones, 1993 ; Mintrom, 1994, Mintrom & Vergari 1996), ils sont parvenus à la conclusion que les entrepreneurs occupent trois fonctions : premièrement, ils découvrent des besoins insatisfaits et proposent des moyens innovants pour résoudre ceux-ci; deuxièmement, l'entrepreneur porte la réputation d'être un individu supportant le risque en poursuivant des actions incertaines; troisièmement, ils rassemblent et coordonnent les différents réseaux d'individus et d'organisations possédant le talent et les ressources nécessaires pour assurer le changement (Mintrom & Vergari, 1996 : 422).

## ***5.2. L'initiation des décideurs politiques aux problématiques publiques***

En 1984, dans son ouvrage « *Political Innovation in America : The Politics of Initiation* », Polsby se concentre sur

l'innovation politique et, plus particulièrement sur la relation entre les entrepreneurs et les décideurs politiques. Il la qualifie de symbiotique. La relation de symbiose entre d'une part, les décideurs politiques et d'autre part, les entrepreneurs se décompose en deux phases (Polsby, 1984 : 171).

*Primo*, les décideurs politiques, ancrés au sein d'une temporalité politique, se battent pour conserver ou conquérir le pouvoir. Dans cette perspective, ils s'emploient à identifier ou à être identifiés avec les problèmes publics les plus saillants et porteurs électoralement. Par ailleurs, l'entrepreneur politique contribue à faire émerger les problèmes publics, à les définir et à élaborer des solutions politiquement acceptables et techniquement réalisables.

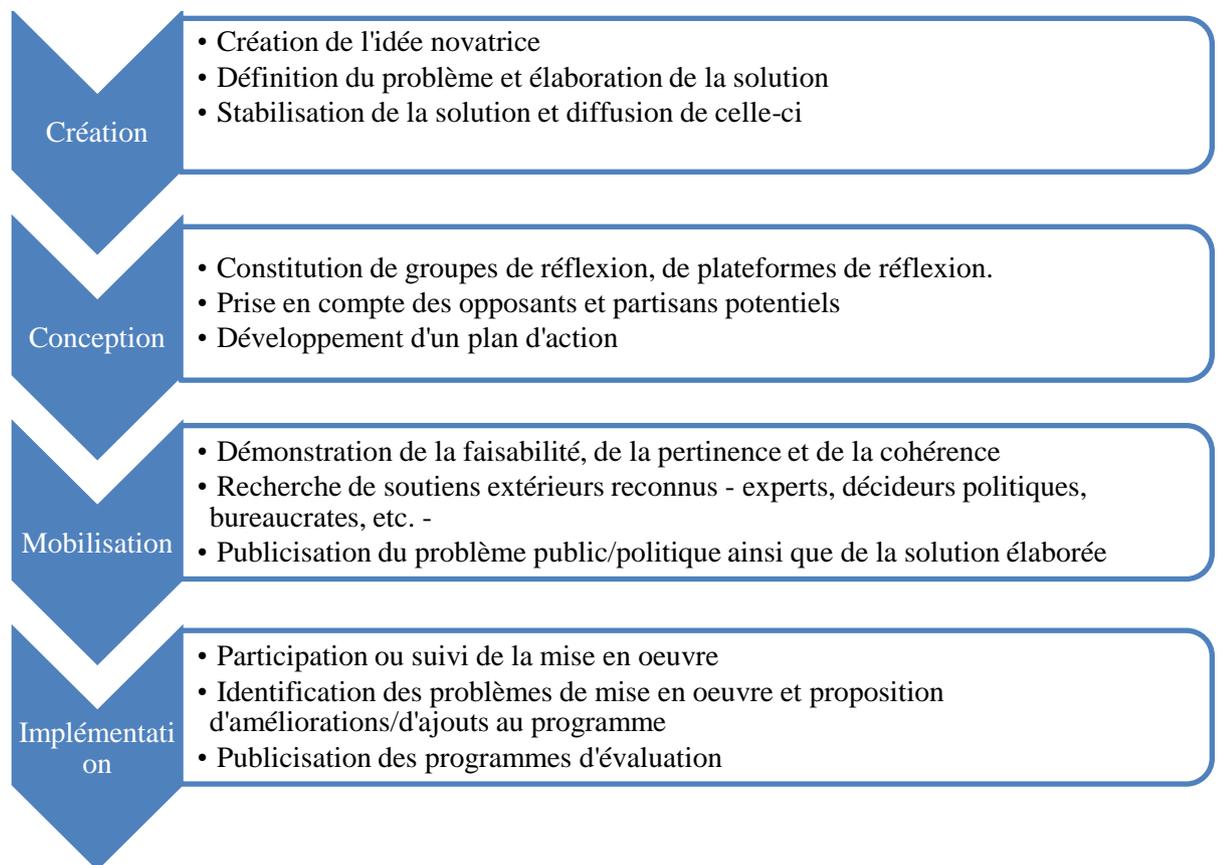
*Deuxio*, les entrepreneurs politiques, dans leur effort de porter un programme ou une politique innovante, sont en quête d'alliances avec des individus occupant une position de leadership au sein du gouvernement. C'est pourquoi, en échange d'une décision politique favorable à la solution portée par l'entrepreneur, les décideurs politiques s'attendent à bénéficier des retombées politiques positives. À la lecture de la relation symbiotique, Polsby (1984 : 170) met en avant la « phase d'initiation » des décideurs politiques au problème public par les entrepreneurs. Pour conclure, l'entrepreneur politique est, donc, un individu spécialisé dont la fonction est d'identifier un problème et fournir une solution.

## **6. La structure des activités de l'entrepreneur politico-administratif**

À la suite de la définition et de la présentation des diverses fonctions de l'entrepreneuriat politique, nous exposons, à présent,

les activités attribuées à la figure entrepreneuriale dans l'analyse des politiques publiques. À l'instar de Roberts et King (1991), de nombreux chercheurs se sont employés à lister les activités singulières de l'entrepreneuriat politique. Les deux chercheurs déclinent les actions mises en œuvre par l'entrepreneur dans le processus d'innovation politique selon quatre finalités : la création, la conceptualisation, la stratégie et l'implémentation (1991 : 158-170). Par souci d'exhaustivité, nous complétons la « structure des activités entrepreneuriales » en y adjoignant d'autres activités observées et étudiées ultérieurement par les chercheurs.

Dans leur publication « *Policy Entrepreneurs. Their Activity structure and Function in the Policy Process* » (1991), Kings et Robert conceptualisent la structure d'activité entrepreneuriale autour de quatre types d'opérations: les activités intellectuelles/créatives, les activités stratégiques, les activités de mobilisation et d'exécution ainsi que les activités de nature administrative et évaluative



**Figure 7: La structure des activités entrepreneuriales (Kings & Roberts, 1991)**

Premièrement, les activités intellectuelles ont trait à la création et à la conceptualisation d'une idée nouvelle. Cette première étape équivaut à la genèse<sup>106</sup> du processus

<sup>106</sup> En effet, la définition du problème « affecte la manière avec laquelle les individus associent le problème à leurs propres intérêts » (Mintrom & Norman, 2009 : 652). Dès lors la définition d'un problème public est toujours un « acte politique » (Mintrom & Norman, 2009 : 652). Afin d'optimiser la probabilité qu'a un problème d'attirer l'attention des décideurs politiques, l'entrepreneur politique accorde une certaine attention à définir le problème qu'il a identifié de plusieurs manières : en présentant les signes qu'une crise est imminente, en faisant ressortir les échecs des politiques publiques

entrepreneurial, c'est-à-dire à la définition du problème et de la solution – idée novatrice – conçues par l'entrepreneur (King & Roberts, 1991 : 159). À ce stade du processus, l'entrepreneur politique identifie l'écart entre le stade actuel – problématique - et le stade idéal – solution -. Si l'identification du problème et la conceptualisation de la solution sont les prémices du processus entrepreneurial, les individus entrepreneurs « doivent convaincre que leur solution politique est préférable aux autres (Roberts & King, 1991 : 160). Enfin, la diffusion des idées est également une action permettant de faire connaître le problème identifié et la solution proposée par l'entrepreneur politique. La dissémination et la médiation d'idées nouvelles s'opèrent principalement à travers les médias, les réseaux sociaux et les communautés épistémiques différentes (Hederer, 2007 : 4).

Deuxièmement, les activités stratégiques comprennent l'élaboration d'une stratégie à long-terme – fournissant « la direction globale du changement » (King & Roberts, 1991 : 161) et d'une stratégie à court-terme – se focalisant sur la législature en cours et les éléments contextuels (Roberts & King, 1991 : 161). Ce deuxième type de stratégie est perçu comme la création ou la reconnaissance de fenêtre d'opportunité chez Kingdon (2011). À cette fin, l'entrepreneur politique doit disposer de connaissances et d'informations suffisantes. En effet, une meilleure connaissance, notamment du système politico-administratif ainsi que des intérêts des acteurs clés dans le processus d'action publique, est utile pour anticiper les obstacles éventuels.

---

implémentées ou en mobilisant l'appui d'acteurs non impliqués immédiatement dans le problème (Mintrom & Norman, 2009 : 652).

Troisièmement, afin de concrétiser durablement une idée innovante, l'entrepreneur politique s'emploie à démontrer la fiabilité et l'efficacité de la solution proposée. L'« action mobilisatrice » repose sur la réalisation d'études diverses, sur les recommandations d'un groupe de recherche spécialement constitué à cet égard (Roberts & King, 1991 : 162). En outre, la création et la gestion d'un réseau d'acteurs sont des actions essentielles durant le processus de mobilisation. Par conséquent, l'entrepreneur politique s'emploie à « cultiver » les meilleures relations avec les bureaucrates – surtout lorsque l'acteur entrepreneur est en dehors du système politico-administratif –, susciter la collaboration avec les élites et les experts – notamment dans une perspective de financement et d'amélioration de l'innovation –, enrôler les décideurs politiques de la législature en vigueur<sup>107</sup>, entreprendre des activités de lobby<sup>108</sup> ainsi qu'attirer l'attention médiatique<sup>109</sup> (Roberts & King, 1991 : 162-165).

Quatrièmement, la participation de l'entrepreneur politique dans l'implémentation et l'évaluation du programme impulsé par ses soins, sont des actions essentielles dans le processus

---

<sup>107</sup> *Via* la découverte de besoins ou de préférences électorales (Schneider & Teske, 1995, Wohlgemuth 2000, François, 2003) ainsi que *via* la mobilisation du soutien politique et la formation de coalitions à différents niveaux (Roberts & King, 1991, Schneider & Teske, 1995, Kuhnert, 2001). Dans chaque cas, l'entrepreneur politique a besoin de créer une coalition grâce à laquelle il défie le *statu quo* (Schneider & Teske, 1992 : 742).

<sup>108</sup> Par lobby, nous entendons « les efforts entrepreneuriaux visant à persuader et à vendre ses idées innovantes » (Roberts & King, 1991 : 165). L'action de lobby des entrepreneurs politiques est dirigée en priorité vers les législateurs et le grand public (Roberts & King, 1991 : .165).

<sup>109</sup> La mobilisation des médias vise à pousser la proposition ou le projet de loi en faveur de l'innovation institutionnelle à l'agenda des décideurs politiques (Kingdon, 2011).

entrepreneurial (Roberts & King, 1991 : 167). L'achèvement de ce dernier ne coïncide pas avec une prise de décision favorable à la solution proposée. L'implication de l'entrepreneur dans le processus d'implémentation et d'évaluation a pour objectif de consolider l'innovation dans un processus de changement institutionnel permanent (Sheingate, 2003).

### ***6.1. Les ressources nécessaires et/ou suffisantes à la réalisation du processus entrepreneurial***

L'entrepreneur politique agissant, donc, sur l'allocation des ressources, il convient effectivement de se focaliser sur les manifestations du processus entrepreneurial durant le processus de l'innovation politique (Crowley, 2003 : 3). L'appréhension des ressources mobilisées ainsi que certains traits de personnalité revêt une portée explicative non négligeable. En effet, Weissert conçoit l'entrepreneur politique comme « une personne voulant utiliser ses ressources personnelles d'expertise, de persistance ainsi que ses compétences afin de favoriser certaines politiques publiques» (1991 : 263).

En sus des ressources mobilisées par les entrepreneurs institutionnels et publics mentionnées dans le chapitre précédent, il convient d'étoffer l'inventaire des ressources de l'entrepreneur politique en y incluant ce que Dahl nomme les ressources politiques, à savoir : l'argent, l'information, la coercition, les positions formelles, les relations d'amitié et de confiance, le rang social, le droit de légiférer, les votes, etc. (Dahl, 1973). C'est pourquoi, lors du processus d'entrepreneuriat politique, « l'utilisation des ressources est contrainte en raison des différences de coûts de mobilisation qui les caractérisent. [...]». Certaines règles formelles ou tacites du jeu politique agissent dans

le sens d'une élévation des coûts d'opportunité de certaines ressources » (Lacam, 1988 : 30). De surcroît, l'entrepreneur politique mobilise « des ressources personnelles telles que l'habileté intellectuelle, la bonne connaissance de leur domaine, la compétence de bâtir une équipe, la réputation, des réseaux importants, une vision stratégique ainsi que de la ténacité » (Christopoulos, 2001 : 10). Toutefois, Christopoulos affirme « qu'au vu de la position de l'entrepreneur politique par rapport à l'entrepreneur privé, il n'y a pas d'affirmation qualifiant l'entrepreneur politique d'« être unique » (2001 : 10). Ainsi, l'entrepreneur politique est davantage dépendant des variables contextuelles que ne l'est l'entrepreneur classique<sup>110</sup> ». Par ailleurs, à cet inventaire des ressources entrepreneuriales, s'ajoute aussi la rhétorique (Riker, 1986).

Si, comme l'ont démontré les recherches sur la cognition entrepreneuriale, les traits de la personnalité ne constituent pas les marqueurs de la figure entrepreneuriale, Mintrom et Norman (2009) proposent dans leur publication « *Policy Entrepreneurship and Policy Change* » d'attribuer à l'entrepreneur politique quatre qualités: la sagacité sociale, la définition du problème, la constitution d'équipe et l'exemplarité. Ayant eu l'occasion d'aborder la définition du problème et la constitution d'équipe, nous décrivons spécifiquement la sagacité sociale et la notion d'exemplarité. La sagacité attribuée à l'entrepreneur politique une perception fine des conditions de succès nécessaires afin de concrétiser un changement politique (2009 : 652). Concrètement, les entrepreneurs doivent découvrir des opportunités afin de les

---

<sup>110</sup> Traduction libre. Par conséquent, il est pertinent de noter l'observation suivante : « si tous les entrepreneurs supportent les risques, ces derniers sont à minimiser par l'existence de réseaux » (Christopoulos, 2001 : 11).

saisir et de les utiliser (Mintrom & Norman, 2009 : 652). La sagacité sociale de l'entrepreneur politique se manifeste de deux façons : en faisant un bon usage de ses réseaux ou en comprenant les idées, les motivations ainsi que les préoccupations d'autres individus dans un contexte politique (*policy*) local et en y répondant effectivement (Mintrom & Norman, 2009 : 652).

La notion d'« exemplarité » (Mintrom & Norman, 2009 : 653), quant à elle, part du postulat que « les décideurs politiques sont habituellement réticents à la prise de risque ». *De facto*, les acteurs cherchant à promouvoir des changements politiques significatifs sont confrontés à ce challenge : parvenir à convaincre les décideurs politiques d'adopter le programme préconisé. De cette façon, l'exemplarité est une technique mise en place par l'entrepreneur politique afin « de démontrer la faisabilité opérationnelle de sa proposition politique » (Mintrom & Norman, 2009 : 653).

## **6.2. Les coûts de la réalisation du processus entrepreneurial**

Dans le cadre d'une innovation politique, la mise en œuvre des multiples activités liées au processus entrepreneurial implique pour l'individu une série de coûts. Selon Schiller, il existe au moins trois types de coûts associés au portage d'une politique novatrice<sup>111</sup> : les coûts en terme de ressources, d'opportunité et politique (Schiller, 1995 : 188).

---

<sup>111</sup> Dans sa publication « *Senators as Political Entrepreneurs. Using Bill Sponsorship to Shape Legislative Agendas* », Schiller examine les coûts endurés par l'entrepreneur lors de l'introduction d'une proposition de loi (1995). Il convient de préciser qu'il s'agit d'une perspective analytique

Tout d'abord, les coûts en termes de ressources équivalent au temps et à l'énergie consacrés par l'entrepreneur politique à la consultation de différentes parties prenantes ou groupes de pression (Schiller, 1995 : 188).

Ensuite, les coûts d'opportunité sont associés au manque d'attention qu'un entrepreneur porte sur un problème potentiellement sur le plan électoral (Schiller, 195 : 189). En effet, en se concentrant essentiellement sur une problématique, celui-ci ne peut percevoir ou saisir d'autres opportunités.

Enfin, les coûts politiques font référence à l'opposition des autres acteurs comme des élus ou des groupes d'intérêts. Parfois, cette opposition se concrétise sous la forme d'une campagne dénigrant et/ou dénonçant l'innovation politique proposée (Schiller, 1995). Dès lors, la décision d'adopter ou pas une proposition de loi novatrice dépend des facteurs suivants : la réceptivité du « monde politique », la position institutionnelle, les soutiens potentiels de l'administration, les coûts financiers et le rôle de l'élu dans la problématique ainsi que l'opportunité de publiciser la problématique (Schiller, 1995 : 190).

## **7. Les stratégies de l'entrepreneuriat politique dans les modèles d'analyse du changement politique**

Outre les recherches sur l'innovation politico-administrative, la littérature sur le changement en analyse des politiques publiques, de nombreux scientifiques ont développé des modèles conceptuels pouvant intégrer, implicitement ou explicitement, l'entrepreneuriat politique (Walker, 1981 ;

---

pertinente pour l'étude de cas nord-américain dont la transposition aux modèles européens doit s'effectuer avec discernement.

King, 1988, 1992 ; Weissert, 1991 ; Kings & Robert, 1991 ; Baumgartner & Jones, 1993 ; Mintrom, 1994, Mintrom & Vergari 1996). L'examen de ces modèles nous apparaît pertinent (1) pour affiner notre compréhension du processus entrepreneurial dans un système politico-administratif, (2) pour relativiser l'impact de celui-là par rapport aux éléments contextuels, sectoriels ou institutionnel ainsi que (3) pour enrichir notre répertoire des stratégies employées par les entrepreneurs dans leur poursuite d'un changement politique quelconque.

En 2009, dans la publication « *Policy Entrepreneurship and Policy Change* », Mintrom et Norman effectuent une recension de la littérature sur l'entrepreneuriat politique et s'emploient à l'insérer dans les théories du changement politique. Ainsi, pour chaque modèle, les auteurs questionnent les moyens par lesquels les intercesseurs parviennent à faire adopter une politique publique inédite (Mintrom & Norman, 2009 : 649). Partant de cette publication, nous enrichissons notre compréhension du phénomène de l'entrepreneuriat politique à l'aide de trois modèles d'analyse du changement d'une politique publique : les courants politiques (Kingdon, 2011), les coalitions de causes (Sabatier & Jenkins-Smith, 1988, 2009) et l'équilibre ponctué (Baumgartner & Jones, 1991, 2013).

Premièrement, dans « *Agendas, Alternatives, and Public Policies* » (2011), Kingdon accorde une place prépondérante à l'action des entrepreneurs politiques. Le scientifique définit ces derniers comme étant des personnes « *willing to invest their resources in return for future policies they favor* » (2011 : 204). Le chercheur dénombre trois incitants majeurs à la promotion du

changement par un individu : la promotion d'intérêt personnel, la promotion de valeurs ou par challenge (Kingdon, 2011 :123).

Dans le modèle d'analyse élaboré par Kingdon (2011), l'entrepreneur politique exerce une fonction essentielle, celle de coupler les courants des problèmes, des alternatives et des politiques. Au-delà de l'activité de « couplage », le partage d'une alternative ou d'une solution politique implique une préparation préalable. En effet, l'alignement des trois courants ouvre ce que Kingdon nomme une « fenêtre d'opportunité<sup>112</sup> » - *Policy Window* – (Kingdon, 2011 : 168). Ne restant ouverte que peu de temps, celle-ci contraint l'entrepreneur à agir avec un *timing* exact et à « battre le fer tant qu'il est chaud<sup>113</sup> ». Dans ce modèle, la stratégie de l'entrepreneur politique est de se tenir en alerte, d'anticiper les contraintes futures et de travailler continuellement sur les critères de cohérence, d'acceptabilité politique et de faisabilité technique de sa solution politique (Mintrom & Norman, 2009 ; Kingdon, 2011).

Deuxièmement, l'appréhension du changement politique par Sabatier et Jenkins-Smith (1988 : 131) repose sur trois postulats : (1) la compréhension d'un processus de changement politique nécessite de prendre en compte une temporalité d'au moins une décennie ; (2) la manière la plus appropriée pour étudier le changement politique est de se concentrer sur les sous-systèmes politiques ; (3) un programme public ou une politique publique

---

<sup>112</sup> Pour Kingdon, l'ouverture de la fenêtre d'opportunité est provoquée soit par un changement dans le courant politique (*politics*), par exemple une nouvelle majorité politique, soit par la capture de l'attention gouvernementale au profit d'un problème social spécifique (2011 : 168).

<sup>113</sup> Traduction libre de l'expression « *Strike while the iron is hot* » (Kingdon, 2011: 170).

peuvent être conceptualisée sous la forme d'un système de croyances. Sur la base de ces postulats, le modèle repose d'une part, sur la configuration du sous-système – en termes de coalition d'acteurs - et d'autre part, la présence ou l'absence de variables exogènes – stable<sup>114</sup> ou dynamique<sup>115</sup> – (Sabatier & Jenkins-Smith, 1988 : 132).

Au sein de ce modèle appelé le cadre « des coalitions de cause<sup>116</sup> », l'entrepreneur politique n'est pas traité explicitement par les auteurs (Mintrom & Norman, 2009 : 657). Néanmoins, nous soulignons l'importante compatibilité entre le cadre conceptuel et les théories de l'entrepreneuriat politique. À cet égard, Bernier élucide le rôle des entrepreneurs dans le modèle des coalitions de causes en le qualifiant de « déblocageur du processus » (2010 : 23). La stratégie de l'entrepreneur politique prend la forme d'un portage d'idée favorable à l'émergence d'un consensus entre les différentes coalitions de cause (Sabatier & Jenkins-Smith, 1988 : 133).

Troisièmement, dans leur théorie de l'équilibre ponctué - *punctuated equilibrium* -, Baumgarnter et Jones conçoivent le changement politique comme une succession de longues périodes de stabilité ponctuées par des moments abruptes de changements significatifs (1991 : 1044). Les deux chercheurs placent au centre

---

<sup>114</sup> Par exemple, la distribution des ressources naturelles, les valeurs socio-culturelles, le système constitutionnel (Sabatier & Jenkins-Smith, 1988 : 132).

<sup>115</sup> Citons parmi les variables exogènes dites externes, le changement de coalition gouvernementale, les décisions politiques prises dans d'autres sous-systèmes, etc. (Sabatier & Jenkins-Smith, 1988: 132).

<sup>116</sup> Une coalition de cause –advocacy coalition – se définit comme étant « *composed of people from various organizations who share a set of normative and causal beliefs and who often act in concert* » (Sabatier & Jenkins-Smith, 1988: 133).

de leur modèle, la notion « d'image d'une politique publique » - *Policy Image* -. Cette dernière se réfère à l'interaction entre les croyances ou les valeurs véhiculées sur une politique particulière (Baumgartner & Jones, 1991 : 1045).

Dans cette optique, les entrepreneurs politiques ont pour défi « de saper l'image politique en vigueur et créer une nouvelle qui place l'accent sur les problèmes majeurs et sur un besoin de changement » (Mintrom & Norman, 2009 : 657). En parallèle, les entrepreneurs politiques peuvent également essayer d'agir sur les compétences des structures institutionnelles (Deblander & Schiffino, 2012).

**Tableau 5: Le récapitulatif des stratégies des entrepreneurs politiques dans les modèles d'analyse du changement politique**

	<b>Le modèle des courants</b>	<b>Le modèle des coalitions de cause</b>	<b>Le modèle de l'équilibre ponctué</b>
<b>Évocation de l'entrepreneuriat politique<sup>117</sup></b>	Explicite	Implicite	Implicite
<b>Fonction(s) de l'entrepreneur</b>	Coupleur	Intermédiaire	Sapeur ou développeur d'image politique
<b>Niveau(x) d'action</b>	Courants	Sous-systèmes	Arènes décisionnelles
<b>Stratégie(s) élaborée(s)</b>	Construire et pousser l'idée novatrice au moment opportun	Trouver un consensus en jouant les intercesseurs	Changer d'arène décisionnelle ou déconstruire l'image politique en vigueur

## **8. Les apports de l'entrepreneuriat politico-administratif à l'étude de l'intégration d'une innovation**

L'entrepreneuriat politico-administratif est une notion théorique mobilisée pour mettre en évidence le rôle d'un individu ou d'une équipe d'individus dans la création et l'élaboration d'une

<sup>117</sup> L'évocation de l'entrepreneuriat par les auteurs peut être nulle (aucune référence et aucune place accordée à l'entrepreneur politique), implicite (aucune référence mais une place potentielle est accordée à l'entrepreneur politique) ou explicite (l'auteur fait référence et mobilise l'entrepreneuriat politique).

innovation. Par ailleurs, l'entrepreneuriat politico-administratif offre également plusieurs perspectives analytiques pour l'étude de l'intégration d'une innovation.

Premièrement, la mobilisation de la théorie de l'entrepreneuriat est pertinente dans l'étude des stratégies mises en œuvre pour intégrer un dispositif inédit. En nous appuyant, notamment, sur les stratégies reprises dans le tableau ci-dessus, la figure entrepreneuriale est un concept se focalisant sur l'action des individus. Cette volonté de comprendre la façon dont les acteurs s'emploient à transformer les pratiques, les règles et, ainsi, à intégrer une innovation au sein d'un système, est au cœur du questionnement de ce travail de recherche.

Deuxièmement, la littérature examinée dans ce chapitre a souligné l'importance d'étudier le niveau micro pour comprendre le parcours d'une innovation (Roberts & King, 1991 ; Sheingate, 2003 ; Mintrom & Norman, 2009 ; Kingdon, 2011). Partant de cette observation, la figure entrepreneuriale permet de saisir avec précision les mouvements et les actions des acteurs et d'en donner une interprétation. De même qu'elle reconnaît aux individus la possibilité d'agir sur un réseau et/ou sur un dispositif, la littérature recense une panoplie d'activités assurées par l'entrepreneuriat politico-administratif. Ainsi, la compréhension de ces activités est importante pour élucider les stratégies développées.

Outre les stratégies et les activités entrepreneuriales, le troisième apport de l'entrepreneuriat sur l'intégration se situe dans la distinction des fonctions assurées par les acteurs participant au processus d'innovation. En différenciant les rôles, notamment au moyen de l'arbre logique élaboré par Roberts (1992), l'entrepreneuriat politico-administratif nous aide à mieux saisir

l'attribution des fonctions, leur évolution ainsi que les apports des différents acteurs à l'intégration du dispositif.

Pour terminer, l'entrepreneuriat politico-administratif, en se centrant sur les individus comme unité d'analyse, nous donne l'opportunité de qualifier avec précision les stratégies employées par ces derniers.

## **Chapitre VI : Le processus d'innovation au prisme de la sociologie de l'acteur-réseau**

**L**a sociologie de l'acteur-réseau désigne une approche particulière des phénomènes techniques et scientifiques. Conceptualisée au milieu des années septante au sein du Centre de sociologie de l'innovation, la sociologie de l'acteur-réseau (SAR) étudie les processus d'innovation en dépassant la distinction science-société (Akrich, Callon & Latour, 2006). En effet, la SAR repose sur l'hypothèse que « la société ne constitue pas un cadre à l'intérieur duquel évoluent les acteurs. La société est le résultat toujours provisoire des actions en cours » (Callon, 2016 : 267).

L'origine conceptuelle de la SAR est la notion de traduction développée dans les travaux de Serres (Callon & Ferrary, 2013). Callon a mobilisé la traduction en vue d'expliquer les raisons pour lesquelles une innovation prometteuse (le véhicule électrique) ne parvenait pas à s'imposer face à une technologique existante (le moteur thermique). Lors de ses premiers travaux, le chercheur français souligne le rôle joué par les acteurs, les dispositifs techniques, les normes et le réseau composé de ces différents éléments. Le tout forme un complexe sociotechnique. Dès lors, la création et la mise en œuvre d'une innovation nécessite la capacité de remettre en cause les éléments composant ledit complexe et la capacité du réseau centré sur l'innovation à prendre possession des éléments nécessaires à sa survie et à son développement (Callon, 2016).

D'un point de vue épistémologique, l'originalité de la SAR réside dans la mise en avant des objets scientifiques et techniques produits par les acteurs pour analyser l'évolution de la société (Callon, 2006) Cette approche est essentiellement utilisée pour analyser des controverses et des changements technologiques en intégrant les dimensions sociales et technologiques (Callon, 1979 ; 1981).

Dans le cadre de cette recherche, nous mobilisons l'approche sociologique de l'acteur-réseau en vue d'analyser l'élaboration et la mise en œuvre d'une innovation politico-administrative particulière, les pôles de compétitivité wallons. L'apport de la théorie de l'acteur-réseau (*Actor Network Theory*) réside dans la fine compréhension des éléments sociaux et techniques jalonnant le processus d'innovation.

Si la théorie de l'acteur-réseau est un cadre conceptuel largement mobilisé en sciences sociales, nous postulons que l'articulation de cette approche avec la théorie de l'entrepreneuriat politique offre une meilleure compréhension du processus d'intégration d'une innovation au sein d'un système de gouvernance existant. Effectivement, l'entrepreneuriat met en avant les stratégies d'un acteur ou d'un collectif d'acteurs tout au long du processus d'innovation, pendant que l'approche sociologique de l'acteur-réseau élargit la notion d'acteurs et élucide les processus d'appropriation ou l'émergence d'un système d'alliance.

Ce chapitre débute par une présentation générale du statut de l'innovation dans la théorie de l'acteur-réseau. Deuxièmement, une fois cette opération réalisée, nous mettons en perspective le modèle classique de l'innovation avec celui de l'acteur-réseau. Cet

exercice met en évidence les éléments incontournables de ce corpus théorique. Troisièmement, nous répertorions et définissons les concepts essentiels de la sociologie de l'acteur-réseau. Quatrièmement, nous examinons les phases du processus de traduction. Ce dernier est central dans l'étude d'une innovation. Cinquièmement, nous nous concentrons sur les dynamiques du réseau qui contribuent à la traduction d'un dispositif novateur. Enfin, nous terminons en posant une réflexion sur l'apport de la présente théorie à l'étude de l'intégration d'une innovation politico-administrative.

## **1. L'étude de l'innovation politique au prisme de l'approche sociologique de l'acteur-réseau**

Dans la théorie de l'acteur-réseau, le processus menant à une innovation est « de plus en plus souvent le résultat d'une activité collective et non plus seulement le monopole d'un individu inspiré et obstiné [au sein de laquelle] les propriétés individuelles (anticipation, rapidité, habilité) deviennent des vertus collectives dans l'émergence desquelles l'art de gouverner et de gérer jouent un grand rôle » (Akrich, Callon & Latour, 1988 : 2). Dans cette perspective, une organisation ou un ensemble d'organisations sont qualifiées d'innovatrices si elles favorisent les interactions et la circulation d'informations permettant une adaptation rapide (Akrich, Callon & Latour, 1988 : 2-3). Par conséquent, le modèle séquentiel au sein duquel pour chacune des étapes correspond une fonction<sup>118</sup> est révolu. À présent, le modèle explicatif d'une innovation inclut une diversité d'acteurs et des mouvements d'aller et retour entre les différentes fonctions

---

<sup>118</sup> Par exemple, les chercheurs pour l'élaboration, les ingénieurs pour l'application et l'utilisateur pour la consommation (Akrich, 2016).

(recherche, élaboration du programme d'action, décision publique, conventionnement, évaluation, etc.).

Le processus d'innovation prend la forme d'un couplage entre une *item* novateur et un public d'utilisateurs. Pour illustrer le caractère complexe du couplage d'une innovation politique, nous prenons l'exemple de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un dispositif de subventions à la recherche et à l'innovation. La création de ce dernier implique une division des tâches comprenant la définition des objectifs et du public cible, la conception des modes d'intervention, la négociation des partenaires politiques, la prise de décision, l'évaluation *ex-ante* du programme, les sollicitations des bénéficiaires, etc. Dès lors, pour étudier un cas d'innovation, la SAR « évite les modèles rigides, mécaniques, les définitions trop précises des tâches et des rôles ainsi que les programmes trop contraignants » (Akrich, Callon & Latour, 1988 : 4). Par conséquent, le processus d'une innovation politique est vu comme « un méli-mélo de décisions en tous genres et qui ne peuvent attendre » (Akrich, Callon & Latour, 1988 : 6).

Dans cette optique, l'innovation politique est définie comme une idée, un programme d'action publique, un instrument ou une organisation inédits résultant d'un assemblage sociotechnique - se composant d'êtres humains, de valeurs, d'objectifs, de normes, d'artéfacts techniques, etc. – dont le couplage avec un problème public défini est réussi. (Akrich, Callon & Latour, 1988 ; Koivisto et al : 2015).

### ***1.1. Les différences entre l'approche de la SAR et le modèle d'innovation classique***

Sur la base de ces différentes considérations, la théorie de l'acteur-réseau a élaboré une approche singulière de l'innovation. En effet, les auteurs majeurs de cette approche, Akrich, Callon et Latour estiment que :

« Pour comprendre une innovation, il faut non seulement resituer la diversité des décisions à prendre et leur complexité, mais également le temps qu'elles se fabriquent et dans lequel elles se glissent, l'irréversibilité qu'elles créent au jour le jour et qui transforme la prudence en pusillanimité et la réflexion approfondie en coupable temporisation » (1988 : 8).

Dans le cadre de ce chapitre, il apparaît pertinent d'offrir une comparaison entre le modèle classique de l'innovation et le modèle de l'acteur-réseau. Cet exercice comparatif, qui repose sur la publication « A quoi tient le succès des innovations ? Le choix des porte-paroles » (Akric et al., 1988), a pour finalité d'éclairer le lecteur pour la suite du chapitre.

Premièrement, les approches de l'innovation se différencient quant à la nature technique (une innovation s'impose par ses qualités intrinsèques) ou interactionniste (une innovation s'impose au terme d'un processus tant social que technique lors duquel une coalition d'acteurs est parvenue à émerger et à stabiliser l'innovation).

Deuxièmement, le modèle classique de l'innovation met en exergue le rôle central joué par les concepteurs. Ce sont ces derniers qui développent l'idée, mettent au point les prototypes et

améliorent les caractéristiques techniques en vue de surpasser les dispositifs techniques concurrents. Dans le modèle de l'acteur-réseau, les concepteurs représentent un type d'acteur parmi les autres. Dès lors, l'innovation résulte davantage de l'organisation des relations entre des acteurs humains variés (ingénieurs, chercheurs, managers ou encore investisseurs) et des acteurs non humains (rapports thématiques, publications scientifiques, ressources financières, dispositif sociotechnique).

Troisièmement, pour le modèle de l'acteur-réseau, le développement de l'innovation est le fruit de mécanismes sociaux et techniques. Ainsi, l'innovation passe par la formulation du problème, par la définition des acteurs, par la négociation de leur rôle ou encore par la mise sur pied d'une alliance d'acteurs. Il s'agit d'un processus social à la finalité incertaine. Le modèle classique, pour sa part, met en évidence les mécanismes de recherche et de développement, l'apprentissage dû aux expériences menées, la compétition entre les entreprises ou encore l'hybridation technologique. Dans ce modèle, le processus de l'innovation est séquentiel et comprend l'élaboration de l'idée, la création du prototype, les expériences pilotes et la diffusion de l'innovation à une plus large échelle.

Quatrièmement, il est intéressant de se pencher sur la motivation des acteurs participant à l'innovation. Le modèle classique avance que les innovateurs s'emploient à convaincre les autres acteurs de la supériorité du bien ou du processus mis au point. Une telle mise en valeur est rendue possible par la comparaison des données techniques et le résultat des expériences déjà mises en œuvre.

Or, pour le modèle de l'acteur-réseau, la supériorité technique n'explique pas la traduction d'une innovation. Plus que les spécificités techniques, c'est la capacité des acteurs à fédérer des alliés, à les convaincre et à les faire converger vers un consensus qui est à l'origine de la réussite du processus d'innovation. Dans cette optique, les innovateurs s'emploient, notamment à travers la phase de l'intéressement, à stabiliser un compromis sociotechnique et à le rendre irréversible (Callon, 1990).

**Tableau 6: La comparaison du modèle de diffusion et du modèle de l'intéressement (Akrich, Callon, Latour, 1988)**

	<b>Modèle classique</b>	<b>Modèle de l'acteur-réseau</b>
<b>Nature de l'approche</b>	Technique	Interactionniste
<b>Élaboration de l'innovation</b>	Les concepteurs	Les acteurs humains et non-humains
<b>Mécanismes</b>	Apprentissage, R&D, Compétition, Amélioration continue, Hybridation.	Appropriation, Intéressement, Négociation.
<b>Leitmotiv des acteurs</b>	Démontrer la supériorité technique de l'innovation	Stabiliser un compromis sociotechnique satisfaisant

## **2. Les concepts centraux d'acteurs et de réseau**

La SAR s'articule autour de deux concepts complémentaires : le réseau et les acteurs (Callon, 2016). La complémentarité de ceux-ci provient du caractère interactionniste du processus d'innovation.

### **2.1. Le réseau**

Le réseau est « un ensemble coordonné d'acteurs hétérogènes qui interagissent plus ou moins avec succès pour développer, produire, distribuer et diffuser des méthodes afin de générer des biens et des services » (Callon, 1990 : 133).

Pour simplifier la description du fonctionnement du réseau sociotechnique, Callon (1990) met en avant l'existence de trois pôles : le pôle scientifique, le pôle économique et le pôle technique. Le premier pôle est en charge de la production de connaissance certifiée et se compose de centres de recherche universitaires, des universités, des instituts scientifiques agréés, des laboratoires de recherche industrielle, etc. Le second, le pôle technique, est axé sur l'élaboration et la production de biens, de services ou de processus. Ce pôle produit des modèles, des normes techniques, des prototypes, etc. (Callon, 1990 : 133). Le dernier, à savoir le pôle économique, se réfère aux usagers, aux utilisateurs des artefacts et au rôle que ceux-ci jouent dans le processus d'innovation (Callon, 1990 ; Akrich, 2016). Ces trois pôles constituent, en quelque sorte, des mondes à part les uns des autres.

Dans le cas d'une innovation politique, le réseau sociotechnique se structure également autour de pôles distincts par leurs missions, leurs ressources, leurs valeurs, leurs normes ou encore leur temporalité. Le pôle scientifique comprend tous les

acteurs produisant de la recherche sur un problème public donné (le redéploiement industriel, la protection de la vie privée, le harcèlement au travail, etc.). La production de connaissance se concrétise sous la forme d' « inscriptions<sup>119</sup> » (Callon, 2016).

Le pôle politico-administratif est chargé, quant à lui, de concevoir et de mettre en œuvre les actions stratégiques visant la résolution d'un problème public donné. Au sein de ce pôle, les acteurs élaborent les normes et les mécanismes d'intervention, priorisent les problèmes à traiter et gèrent les activités liées à la mise en œuvre.

Le troisième pôle est celui des usagers et des bénéficiaires des actions stratégiques et des dispositifs mis en œuvre. Ce pôle exprime plus ou moins formellement ses attentes et les solutions souhaitées. En outre, les usagers peuvent impacter sur les dispositifs mis en œuvre. À cet égard, Akrich dénombre quatre formes d'intervention : le déplacement, l'adaptation, l'extension et le détournement (2016 : 255).

Le déplacement correspond à « la modification du spectre des usages prévus d'un dispositif sans annihiler ce en vue de quoi il a été conçu, et sans introduire de modifications majeures dans le dispositif » (Akrich, 2016 : 255). L'adaptation fait référence à « l'introduction de quelques modifications dans le dispositif qui

---

<sup>119</sup> Le terme inscription désigne « des photographies, les cartes, les graphiques, les diagrammes, les films, les enregistrements, les observations visuelles directes notées dans un carnet de laboratoire, les illustrations, les modèles en 3-D, les spectres sonores, les clichés échographiques, les images produites par interférences d'ondes électromagnétiques, arrangées et filtrées par des techniques géométriques » (Callon, 2016 : 268). Les inscriptions se concrétisent par la rencontre du processus de collecte des données réalisée par le chercheur avec le processus d'analyse de celles-ci.

permettent de l'ajuster aux caractéristiques de l'utilisateur ou de son environnement sans pour autant toucher à sa fonction première » (Akrich, 2016 : 258). L'extension constitue la troisième forme d'intervention qui se caractérise par « une conservation partielle du dispositif dans sa forme et ses usages de départ mais à laquelle on adjoint un ou plusieurs éléments qui permettent d'enrichir la liste de ses fonctions » (Akrich, 2016 : 259). Enfin, les usagers détournent le dispositif mis en place lorsque ceux-ci « s'en servent pour un propos qui n'a rien à voir avec le scénario prévu au départ par le concepteur et même annihile du coup toute possibilité de retour à l'usage précédent » (Akrich, 2016 : 260).

## **2.2. Les acteurs**

Le concept d'acteur renvoie à toute entité ayant la capacité de mettre en relation des êtres humains et des intermédiaires (Callon, 1990 : 140). Au sein du réseau sociotechnique, la principale qualité d'un acteur est sa capacité d'action. Ainsi, les acteurs contribuent à mettre le réseau en mouvement.

La particularité de la théorie de l'acteur-réseau réside dans sa définition de l'acteur. En effet, elle « met l'accent sur la capacité de chaque entité, spécialement les entités non humaines, à agir ou interagir d'une manière spécifique avec les autres humains ou non-humains » (Callon, 2016 : 271). C'est pourquoi, dans la sociologie de l'acteur-réseau, l'appellation « acteur », qui sous-entend la nature humaine de l'exercice de mise en relation, est remplacée par la notion d'« actant » qui regroupe des entités humaines et non humaines. (Walsh & Renaud, 2011).

Les rôles des actants dans le réseau sont « de concevoir, d'élaborer, de faire circuler, d'émettre et de mettre hors de la circulation les intermédiaires » (Callon, 1990 : 141). Le cœur de leur mission est de générer et de transformer les inscriptions, les intermédiaires en vue de développer une innovation politico-administrative. L'élucidation des processus de génération et de transformation est le cœur de l'analyse des mécanismes de pouvoir et de la capacité d'influence des actants sur le déroulement de l'innovation.

### **2.3. *Les intermédiaires***

En énonçant la définition et le rôle des actants, nous avons souligné l'importance de la mise en mouvement des intermédiaires. Ces derniers constituent « n'importe quel élément passant d'un acteur à l'autre, et qui, par sa circulation, définit la relation entre ceux-ci » (Callon, 1990 : 133). Les intermédiaires jouent un « rôle crucial » dans la nature, le type des relations au sein du réseau sociotechnique. Si les définitions des notions d'acteur et d'intermédiaire apparaissent comme étant des synonymes, Callon insiste sur la capacité d'utilisation des intermédiaires par les acteurs afin d'engendrer un processus de transformation et de création. Le chercheur nuance, néanmoins, cette distinction acteur-intermédiaire, en la qualifiant de purement pratique.

### 2.3.1. Une typologie des intermédiaires

La théorie classique de l'acteur-réseau recense quatre types d'intermédiaires<sup>120</sup> : la littérature scientifique, un objet technique, une compétence, une ressource monétaire (Callon, 1990).

La littérature scientifique fait écho à toute publication parue ou présentée dans un journal, dans un rapport d'étude ou dans un colloque. La littérature scientifique est fort proche de la notion d'inscription susmentionnée. Tout d'abord, la littérature scientifique assure la connexion entre d'une part, une inscription produite au sein d'un centre de recherche et d'autre part, un texte mis sous format. Ensuite, la littérature révèle également l'état du réseau scientifique. Par le référencement et les citations, elle révèle les collaborations de recherche et les chercheurs centraux sur une problématique déterminée. La littérature scientifique informe également le lecteur sur l'origine et la diffusion des concepts, des idées, des études de cas ou des analyses. Enfin, la littérature scientifique, en décrivant le réseau qu'elle a créé, définit « les compétences, les actions et les relations d'entités hétérogènes » (Callon, 1990 : 136).

L'objet technique qualifie « un programme d'action coordonnant un réseau de rôle » (Callon, 1990 : 136). Ce dernier se compose d'humains périphériques et de non-humains. En tant qu'intermédiaires, les humains sont étiquetés « périphériques » car

---

<sup>120</sup> Dans la pratique, à côté de ces intermédiaires dits « purs », il existe des intermédiaires « hybrides ». L'existence de ces derniers est renforcée par les avancées technologiques. De cette façon, il peut exister certaines difficultés pour caractériser un intermédiaire. L'exemple cité est celui « d'un système d'intelligence distribuée ». Ce dernier résulte d'une composition et d'une relation mutuelle entre des dispositifs informatiques et une équipe de programmeurs (Callon, 1990 : 138-139).

ils sont l'objet de la mise en circulation par les actants en vue d'assurer le fonctionnement du dispositif technique. Par exemple, dans le cas d'un instrument d'aide et de soutien public aux entreprises, l'utilisateur ou le fonctionnaire au guichet sont périphériques au réseau sociotechnique. C'est leur mise en relation qui permet au dispositif de se mettre en circulation. De ce point de vue, la théorie de l'acteur-réseau postule que la définition d'un objet technique d'une part, inclut la définition du contexte sociotechnique et d'autre part, distribue les rôles aux humains et non-humains (Callon, 1990).

Les compétences sont le troisième type d'intermédiaire. Les compétences peuvent être détenues par des dispositifs techniques (ordinateurs) ou par des individus. Dans son article « *Techno-Economic Networks and Irreversibility* » (1990), Callon estime qu'il est difficile de lister et de répertorier *a priori* les compétences mobilisées au sein d'un réseau sociotechnique.

Comme l'explique Callon, la ressource financière incarne traditionnellement à la fois une réserve de valeur et à la fois un mécanisme d'échange. Dans cette optique, la ressource financière, par le montant consacré à une transaction et par la relation entre un vendeur et un acheteur créé, informe sur la configuration du réseau. En sus de ces considérations classiques, la ressource financière peut être traduite en indicateur, en programme d'action. Ainsi, dans le cadre d'un dispositif public de soutien et d'aide à l'entreprise, la taille des montants alloués, leur ventilation et les indicateurs qui y sont accolés « définissent et lient une variété d'actants » (Callon, 1990 : 138).

### **3. La circulation des intermédiaires et des inscriptions à l'origine de la mise en circulation**

La SAR conçoit le réseau sociotechnique comme un ensemble dynamique, en mouvement. L'origine des phases de création, de transformation, d'expansion d'un réseau sociotechnique donné réside dans la circulation des intermédiaires et des inscriptions (Callon, 2016). Au sens premier, la circulation de ces éléments est produite par l'action des actants.

Dans sa publication « la Sociologie de l'acteur-réseau » (2016), Callon cite l'exemple du problème de la couche d'ozone pour décrire le mouvement de circulation des intermédiaires et des inscriptions au sein d'un réseau sociotechnique. À des fins illustratives, nous reprenons dans l'encadré cet exemple.

#### **« La couche d'ozone s'agrandit », illustration de la notion de circulation**

« Le réseau sociotechnique auquel appartient l'énoncé : « le trou de la couche d'ozone s'agrandit » inclut tous les laboratoires travaillant directement ou indirectement sur le sujet, les mouvements écologistes, les gouvernements qui se rencontrent lors de sommets internationaux, les industries chimiques concernées et les Parlements qui promulguent les lois, mais également et surtout les substances chimiques et les réactions qu'elles produisent ainsi que les couches atmosphériques concernées. L'énoncé « la couche d'ozone disparaît du fait de l'utilisation des aérosols » lie tous ces éléments, à la fois humains et non humains.

En certains points de ces réseaux sont placés des centres de traduction qui capitalisent l'ensemble des inscriptions et des énoncés en circulation. Les inscriptions constituent des informations qu'il est possible de combiner et d'évaluer et qui permettent à ces centres de

décider et d'engager des actions stratégiques mobilisant le réseau en vue d'agir sur les états du monde. De telles actions stratégiques sont possibles uniquement parce que le réseau sociotechnique existe fournissant les lignes d'action possibles et autorisant leur accomplissement » (Callon, 2016 : 269-270).

#### **4. La création et la mise en œuvre d'une innovation politico-administrative au prisme de la théorie de l'acteur-réseau**

La théorie de l'acteur réseau conceptualise la création et la mise en œuvre d'une innovation comme un processus complexe et incertain nommé traduction.

##### ***4.1. Le processus de traduction dans la théorie de l'acteur-réseau***

Les textes fondateurs de la théorie de l'acteur-réseau mettent en évidence la complexité du processus d'innovation (Callon, 1979, 1986,1990 ; Ackrich et al. 1988, 2016; Callon & Latour ; 1991). Le caractère complexe provient du nombre d'acteurs impliqués, des différents rôles qu'ils peuvent exercer, des diverses visions du problème qui se font concurrence ainsi que de la compétition que se font les acteurs en vue d'acquérir des ressources.

En outre, l'innovation ne se résume pas à un dispositif, à un instrument ou à une organisation. Elle implique la mise en marche et la coordination d'un complexe sociotechnique dans son ensemble (Callon, 1979 ; 1986). L'innovation, pour qu'elle puisse être mise en œuvre, requiert par exemple un cadre légal *ad hoc*, l'affectation de ressources, la construction d'infrastructures, des décisions, l'acquisition de biens technologiques, un savoir-faire humain, etc.

Par conséquent, pour analyser un processus d'une telle complexité, Callon s'est employé à étudier les innovations qui ont

mis du temps à éclore et à se développer (le cas des coquilles Saint-Jacques en 1986) ou qui n'ont pas été capables de s'imposer (le cas de la voiture électrique en France en 1979). En étudiant ces cas d'innovation, le chercheur français s'est employé à enrichir les outils conceptuels mobilisés par la sociologie de l'acteur-réseau et à affiner la compréhension du processus de traduction.

Conceptuellement, le fondement de la traduction est la définition qu'un actant A donne à un actant B (Callon, 1990 : 143). À titre illustratif, il s'agit de comprendre la manière avec laquelle l'entrepreneur, qui dispose d'une technologie donnée, définit le groupe d'utilisateurs, le dispositif en sa possession ainsi que les acteurs nécessaires à sa commercialisation. De fait, la traduction est une opération « élémentaire » qui nécessite un traducteur (acteur A), quelque chose à traduire (un programme de recherche) et un médium (un financement extérieur, l'équipement nécessaire, des publications scientifiques, etc.) dans lequel s'ancre la traduction. Aussi, dans leur ouvrage « La science telle qu'elle se fait. Anthologie de la sociologie des sciences de langue anglaise » (1991), Callon et Latour qualifient la « traduction » de lien entre un ensemble d'éléments hétéroclites, tels que des activités, des déclarations et des enjeux.

À la lecture des textes fondateurs de la sociologie de l'acteur-réseau, il apparaît que le processus de traduction se compose de quatre phases : la formulation, l'intéressement, l'enrôlement et la mobilisation des alliés. L'explication de ces quatre phases est donc primordiale pour saisir comment s'opère la création et la mise en œuvre d'une innovation politico-administrative.

#### 4.1.1. La problématisation

Tout d'abord, la problématisation est la première phase du processus de traduction. Au cours de cette phase, les efforts des acteurs ayant une idée innovante se concentrent sur la formulation du problème identifié (Callon, 1986). Celle-ci fixe la terminologie du problème, la logique d'action développée et les postulats la sous-tendant.

Ensuite, au-delà de la formulation du problème, les acteurs à l'origine du concept cartographient les entités nécessaires à la concrétisation du dispositif sociotechnique. Bien qu'assez « grossière » à ce stade, la définition des entités « est cependant suffisamment précise pour expliquer en quoi les acteurs sont nécessairement concernés par les différentes questions formulées » (Callon, 1986 : 181). La problématique des pôles de compétitivité wallons telle que formulée par les conseillers politiques souligne le rôle que les acteurs industriels, universitaires et de formation sont appelés à jouer. Toutefois, à ce stade, la définition des acteurs reste relativement sommaire.

Enfin, en énonçant le problème ainsi que la logique d'action à poursuivre, les acteurs à l'origine du dispositif s'emploient à montrer les avantages pour les entités à participer au projet. L'exercice de promotion entrepris souligne la nature dynamique de la problématisation. Effectivement, cette dernière « indique les déplacements et les détours à consentir et pour cela les alliances à sceller » (Callon, 1986 : 183). L'enjeu présent est de faire passer les actants – qui poursuivent des objectifs différents - par un point de passage commun et obligé par lequel ils ne passaient pas antérieurement. De par ce déplacement, les acteurs à l'origine du

dispositif sont à même de sceller des alliances et de porter leur projet.

#### 4.1.2. L'intéressement

La phase de problématisation met en évidence le déplacement des buts des entités à opérer en vue d'implémenter un dispositif sociotechnique. La direction de ces déplacements n'est pas acquis d'avance. Par conséquent, il est essentiel pour les acteurs à l'origine du dispositif de stabiliser à la fois l'identité des acteurs et à la fois la problématisation. En effet, comme le souligne Callon dans sa publication « Éléments pour une sociologie de la traduction, la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc » :

« Chacune des entités convoquées par la problématisation peut se soumettre et s'intégrer au plan initial, où à l'inverse refuser la transaction en définissant autrement son identité, ses buts, ses projets, ses orientations, ses motivations ou ses intérêts [...] Il serait absurde pour l'observateur de dépeindre des groupes formulant en toute indépendance leur identité et leurs buts. Ceux-ci ne se mettent en forme et ne s'ajustent que dans l'action » (1986 : 185).

La seconde phase, l'intéressement, désigne les stratégies et les actions par lesquelles les acteurs « imposent et stabilisent l'identité des actants qu'elle a définis par sa problématisation » (Callon, 1986 : 185). Dans cette optique, il s'agit de renforcer les liens sociaux et les alliances qui en découle. Par ailleurs, l'acteur courbe le réseau en essayant de faire graviter autour de lui d'autres entités. De cette façon, l'étude des dispositifs d'intéressement élaborés par les acteurs au sein du réseau sociotechnique met en lumière le large panel des stratégies possibles.

### 4.1.3. L'enrôlement

Les phases de la problématisation et de l'enrôlement prédéterminent les systèmes d'alliance possibles et identifient les obstacles à surmonter. À ce stade, le déplacement des intérêts des entités n'est pas garanti. En effet, dans le processus de traduction, l'innovation se développe de façon dynamique et interactive et tout le jeu des porteurs de l'innovation consiste à déplacer et verrouiller au mieux les positions. Dans cette optique, la phase de l'enrôlement est décisive.

La phase de l'enrôlement attribue les rôles et fixe les mécanismes de coordination entre les entités prenant part à l'innovation. Spécifiquement, l'enrôlement fait référence au « mécanisme par lequel un rôle est défini et attribué à un acteur qui l'accepte » (Callon, 1986 : 189). *Via* l'enrôlement, il s'agit de concrétiser la vision du monde, les attentes et solutions techniques portées par les acteurs alliés. Pour qualifier ce mécanisme, Callon utilise l'expression « dispositif de capture » (1986).

Le « dispositif de capture » se réfère à la domination du réseau sociotechnique par un groupe d'acteurs qui, de par l'utilisation d'intermédiaires, parvient à traduire la problématisation préalablement formulée en « une série d'énoncés considérés comme certains » (Callon, 1986). Lors de ses travaux antérieurs, Callon (1981) a mis en évidence les mécanismes de construction d'un récit. Ce dernier lie la formulation du problème, la définition et le rôle des entités, les énoncés en vue d'imposer un savoir, un dispositif sociotechnique ou encore une pratique sociale.

#### 4.1.4. La mobilisation des alliés

La quatrième et dernière phase du processus de traduction est la mobilisation des alliés. Dans l'étude d'une innovation politico-administrative, il est essentiel de déterminer « qui parle au nom de qui », c'est-à-dire de sélectionner des porte-paroles (Callon, 1986 : 193). Étudier la phase de mobilisation permet de comprendre la façon dont un nombre restreint d'actants parvient à monopoliser le dispositif traduit et à faire graviter autour de lui le réseau sociotechnique constitué. En effet, durant les trois premières phases, seules quelques entités ont été directement intéressées et enrôlées par les porteurs de l'innovation. Or, pour que la traduction de cette dernière puisse être accomplie, il est capital que les représentants puissent s'affirmer, s'assurer de leur représentativité comme entités et opérer la diffusion des énoncés sous-tendant le dispositif sociotechnique conçu (Callon, 1986).

La nomination des porte-paroles est une étape centrale pour le processus de traduction qui implique un système de désignation des entités participatives. Par ce système, les porteurs de l'innovation recherchent à la fois une légitimité pour eux et pour le dispositif en lui-même. Par conséquent, les porte-paroles, qui « porteurs des perspectives des actants qu'ils représentent » (Walsh & Renaud, 2011 : 5), assurent en même temps le consensus au sein du réseau. Le consensus se concentre sur le dispositif traduit, sur les énoncés et la vision du monde dont ils sont les porteurs.

**Tableau 7: Les étapes constitutives du processus de traduction  
(Callon, 1986)**

<b>Étape</b>	<b>Finalités de l'étape</b>	<b>Question posée par les acteurs lors de l'étape</b>
<b>La problématisation</b>	Formuler le problème, entre-définir les acteurs et définir les points de passages obligés	Comment, en tant qu'acteurs, se rendre indispensables?
<b>L'intéressement</b>	Imposer et stabiliser les identités des autres acteurs	Comment sceller, une association, un système d'alliance?
<b>L' enrôlement</b>	Préciser les rôles et formuler une série d'énoncés considérés comme certains	Comment définir et concrétiser les rôles des acteurs?
<b>La mobilisation des alliés</b>	Porter la vision du monde et les énoncés défendus par l'alliance	Qui parle au nom de qui?

## **5. Les dynamiques de convergence et d'irréversibilité**

La création et la mise en œuvre d'une innovation sont le résultat d'un processus sociotechnique mettant en action des actants. Autour de ces derniers est construit un réseau composé d'autres actants et d'intermédiaires au sein duquel sont définis les

rôles des autres acteurs, des intermédiaires (Callon, 1990 : 142). À l'instar de ce qui est expliqué dans le point suivant, le processus de traduction doit comprendre une série d'éléments tels que la définition du problème, l'identification des acteurs, l'attribution des rôles, la mise au point de stratégies d'intéressement, la conclusion d'alliances ainsi que la désignation des porte-paroles. L'ensemble de ces éléments fait émerger un accord, un consensus (Callon, 1986).

L'apport majeur de la sociologie de l'acteur réseau est d'analyser un processus d'innovation comme l'étude de la construction d'un compromis sociotechnique. Ainsi, selon Callon (1990), l'accord entre les différents acteurs-réseaux résulte de deux mécanismes sociaux : la convergence et l'irréversibilité.

Premièrement, la convergence est définie comme la mesure « du degré auquel le processus de traduction et la mise en circulation des intermédiaires engendre un accord » (Callon, 1990 : 144). La convergence implique les notions d'alignement du réseau et de coordination des acteurs-réseaux.

La notion d'alignement fait référence à « la mesure de la proximité entre deux ou plusieurs dimensions avec des normes théoriques et de cohérence naturelle entre ces dimensions » (Walsh & Renaud, 2011 : 6). L'espace partagé est le produit d'une traduction réussie. Celle-ci facilite la communication car les énoncés, la définition et l'identification des composants du réseau ou encore la formulation du problème sont en phase. En cas d'échec de la traduction, le réseau est désaligné, c'est-à-dire que chacun des acteurs du réseau ne partage plus d'espace de compréhension commun et que la convergence ne peut se faire.

Pour illustrer le cas d'alignement, nous prenons l'exemple de deux acteurs différents : le premier est le conseiller du Ministre de l'économie et le second est le représentant des fédérations des entreprises. L'alignement se produit lorsque les acteurs sont d'avis qu'ils parlent la « même langue », qu'ils attribuent aux concepts la même signification. En reprenant le même exemple, le désalignement survient lorsque les deux acteurs ne parviennent pas à donner une signification intelligible d'un problème à l'autre acteur.

La coordination, pour sa part, fait écho au cadre juridique et normatif présent dans le réseau (Callon, 1990). Ainsi, la coordination est l'ensemble des règles et des conventions qui touche (1) à l'identité des acteurs (la propriété intellectuelle, le droit de commercialisation, la propriété de la recherche, etc.), (2) à l'attribution des intermédiaires (l'obligation de répertorier les auteurs d'une publication cités) ou (3) à la représentation des intérêts d'autres acteurs (légitimité, désignation, etc.) (Callon, 1990 : 146).

Le principal impact des conventions et du cadre légal est la réduction du champ des possibles pour la traduction d'une innovation. Effectivement, la coordination se matérialise sous la forme d'un véritable régime de traduction. Dans la pratique, Callon (1990 : 147) distingue la coordination faible (un réseau sans véritable cadre légal ou conventions) de la coordination forte (un réseau formé par des règlements locaux et globaux).

La combinaison de l'alignement et de la coordination produit des effets sur le déroulement de la traduction d'une innovation. Un réseau comprenant un alignement fort ainsi qu'une

coordination forte renforce les capacités des acteurs à travailler ensemble (Callon, 1990).

Deuxièmement, l'irréversibilité comprend deux facettes. La première est « le degré auquel il est ultérieurement impossible de revenir au moment où la traduction opérée était une possibilité parmi d'autres » (Callon, 1990 : 148). La seconde est « le degré auquel est formé et déterminé par les traductions ultérieures » (Callon, 1990 : 148). Dans ces deux cas, la notion d'irréversibilité est fortement comparable à celles d'un processus de verrouillage ou de *lock-in*.

## **6. Perspectives d'analyse de la sociologie de l'acteur-réseau pour l'étude de l'intégration d'une innovation politico-administrative**

L'un des apports principaux de la théorie de l'acteur-réseau est d'avoir étudié des cas d'innovation qui ne se sont pas déployés comme prévu (le véhicule électrique et la coquille Saint-Jacques en France). De cette façon, les chercheurs du Centre de sociologie de l'innovation ont développé une approche interactionniste et sociotechnique décrite au cours de ce chapitre. Toutefois, la théorie de l'acteur-réseau proposée dans cette thèse est présentée sur la base de la recension des textes fondateurs qui analysent un dispositif sociotechnique au prisme de la controverse et de l'innovation.

La sociologie de l'acteur-réseau apporte une compréhension profonde des processus d'interaction entre les acteurs, de la manière dont sont mobilisés les intermédiaires ainsi que de la constitution d'un système d'alliance. À travers l'analyse de ces éléments, l'acteur-réseau fournit des outils conceptuels pour saisir

les mécanismes d'intégration d'une innovation politico-administrative tels que la négociation, la stabilisation d'une vision du problème et des énoncés normatifs, le développement de liens entre les acteurs du réseau, la construction d'un récit ou encore la désignation de porte-paroles. Par conséquent, analyser un cas d'innovation au prisme de la sociologie de l'acteur-réseau est un moyen d'examiner, sur l'ensemble d'un réseau sociotechnique, les stratégies et les actions des individus.

En lien avec la thématique de l'intégration, la théorie de l'acteur-réseau questionne plus en détail la manière dont les utilisateurs et les acteurs modifient le dispositif novateur mis en œuvre (Akrich, 2016). À cet égard, la sociologie de l'acteur met en évidence les transformations de l'innovation par les acteurs l'utilisant au quotidien. Ainsi, quatre formes d'intervention sur l'innovation implémentée ont été recensées : l'adaptation<sup>121</sup>, le déplacement<sup>122</sup>, l'extension<sup>123</sup>, le détournement<sup>124</sup> (Akrich, 2016 : 255). Dans une perspective analytique, ces modes d'intervention peuvent apporter une meilleure compréhension du mécanisme

---

<sup>121</sup> « L'adaptation est l'introduction de quelques modifications dans le dispositif qui permettent de l'ajuster aux caractéristiques de l'utilisateur ou de son environnement sans pour autant toucher à sa fonction première » (Akrich, 2016 : 258)

<sup>122</sup> « Le déplacement consiste à modifier le spectre des usages prévus d'un dispositif sans annihiler l'objectif de sa conception, et sans introduire de modifications majeures dans le dispositif » (*Ibidem* : 255).

<sup>123</sup> « L'extension est lorsqu'un dispositif est conservé dans sa forme et ses usages de départ mais qu'on lui adjoint un ou plusieurs éléments qui permettent d'enrichir la liste de ses fonctions » (*Ibidem* : 259).

<sup>124</sup> « Un dispositif est détourné lorsqu'un utilisateur s'en sert, pour un propos qui n'a rien à voir avec le scénario prévu au départ par le concepteur et même annihile du coup toute possibilité de retour à l'usage précédent » (*Ibidem* : 260).

d'intégration et de l'influence des stratégies des acteurs sur celle-ci.

Enfin, un autre apport majeur dans la théorie de l'acteur-réseau est d'ordre méthodologique et épistémologique. Callon, dans sa publication « Éléments pour une sociologie de la traduction » (1986), énonce trois principes méthodologiques pour analyser une innovation.

Premièrement, le principe de l'agnosticisme du chercheur consacre « l'interdiction de censurer les acteurs lorsque ceux-ci parlent d'eux-mêmes ou de leur environnement social » (Callon, 1986 : 175). *De facto*, il s'agit de la part du chercheur de ne censurer aucun récit, aucune information ou interprétation du processus d'innovation.

Deuxièmement, le principe de la symétrie généralisée a pour finalité de dépasser le langage des vainqueurs. Effectivement en stabilisant un système d'alliances et en traduisant un dispositif sociotechnique dans leurs termes, les acteurs à l'origine de l'innovation imposent également leur répertoire. Par conséquent, le principe de la symétrie généralisée confère le droit « au sociologue de choisir le répertoire qui lui semble le mieux adapté à son propos et de convaincre ses collègues du bien-fondé de son choix » (Callon, 1986 : 176).

Troisièmement, le principe de la libre association requiert que « l'observateur abandonne toute distinction a priori entre les faits de nature et les faits de société et qu'il rejette l'hypothèse d'une frontière définitive séparant les deux » (Callon, 1986 : 176). Ce principe a été suivi pour l'étude du développement d'une espèce de coquilles Saint-Jacques. Par conséquent, au regard de

notre objet d'étude, ce principe est moins saillant que les deux premiers cités.



## Chapitre VII : Le cadre d'analyse

Cette section a pour objectif de décrire la réflexion globale de la recherche et de préciser les perspectives d'analyse de la thèse. Nous partons du paradoxe mis en évidence dans la conclusion de la première partie et mettons en évidence le fil rouge sous-tendant la question de recherche et le choix du cadre théorique. Nous terminons cette section en présentant le modèle d'analyse et les éléments le composant.

### **1. Le paradoxe de l'action publique régionale en matière de politiques industrielle et économique**

Au cours de l'exercice de contextualisation, nous avons constaté que la production de dispositifs inédits a été la réponse politique privilégiée par le Gouvernement wallon en matière de politiques industrielle et économique. Ainsi, depuis 1999, la problématique du développement wallon a fait l'objet de nombreux plans d'action (Contrat d'avenir, Plan d'actions prioritaires, Plan Marshall 2.Vert, Plan Marshall 4.0, *Creative Wallonia*, etc.). Dans les faits, ces derniers n'ont pas toujours été conçus dans une vision intégrée du fonctionnement du système de gouvernance industrielle. Les dispositifs générés par ces plans ont été superposés les uns sur les autres et coexistent les uns à côté des autres.

Le choix politique entraîne le paradoxe suivant : bien que la création et la mise en œuvre de nouveaux dispositifs soient perçues par les acteurs du système comme des signes d'activité et

de considération des pouvoirs politiques, la croissance du nombre de dispositifs créés est identifiée comme une source de complexification du système de gouvernance et d'augmentation de la concurrence entre les dispositifs. La politique proactive du pouvoir régional met donc en tension le système de gouvernance industrielle entre, d'une part, la volonté des acteurs du système d'agir sur une problématique du redéploiement industriel, et d'autre part, la complexification dudit système qui en découle.

À cet égard, l'un des exemples les plus marquants est la non-intégration de deux dispositifs de la politique industrielle wallonne - les *clusters* et les pôles de compétitivité – qui, pourtant, poursuivent une logique d'action commune : la mise en relation des acteurs économiques afin d'encourager la coopération et l'innovation.

Au sein du système de gouvernance industrielle, la complexification de l'action publique se traduit par une difficulté à saisir la finalité des nombreux dispositifs créés, par la multiplication des procédures à suivre ainsi que par une lisibilité plus faible des dispositifs d'aide et de soutien. Parallèlement, la coexistence des différents dispositifs augmentent la concurrence entre ceux-ci.

Cette complexification du fonctionnement du système de gouvernance pose la question de l'intégration des dispositifs. L'étude de l'intégration d'un dispositif politico-administratif apparaît comme une démarche se focalisant sur l'action des acteurs et/ou des organisations à adapter, à remettre en état, à détourner ou à étendre ledit dispositif mis en œuvre au sein d'un système de gouvernance en vue de traiter un problème public donné.

Après avoir montré tout au long de la première partie les problèmes suscités par des réponses politico-administratives non intégrées au déclin industriel, la présente thèse a pour objectif de répondre à la question de départ suivante : quels sont les processus propices ou non à l'intégration de dispositifs nouveaux en matière de politiques industrielles et économiques?

## **2. L'analyse de l'intégration d'un nouveau dispositif au prisme de la littérature sur l'innovation politico-administrative**

Au sein de cette thèse, l'analyse de l'intégration des nouveaux dispositifs publics s'opère au prisme de la littérature sur l'innovation politico-administrative. Cette dernière définit un *item* novateur pour le gouvernement qui l'adopte comme – un instrument, une organisation, une culture ou encore une politique publique – élaborée et mise en œuvre par le système politico-administratif en réponse à un problème public donné. La notion d'innovation politico-administrative englobe donc d'une part, l'innovation publique – « l'implémentation de quelque chose de nouveau (une politique publique, un programme ou un processus améliorés) par une organisation, une population » (Glor & Rivera, 2015 :11) – et d'autre part, l'innovation politique - « la formulation, la mise en œuvre et la diffusion de nouvelles visions politiques, de nouveaux objectifs et stratégies en vue de la réalisation d'une société meilleure et comme les nouvelles formes, procédures et cultures politiques organisationnelles qui structurent le processus d'élaboration des politiques publiques » (Sorensen, 2013 a : 7) -.

## ***2.1. L'approche processuelle d'un cas d'innovation politico-administratif***

Dans le chapitre sur l'innovation politico-administrative, nous avons mis en évidence deux types d'approche : l'approche de la variance et l'approche processuelle. La première se concentre sur l'innovation en tant que résultat et répond à la question « pourquoi une organisation, un système de gouvernance a développé un dispositif inédit ? ». La seconde approche a pour objectif de comprendre « comment se produit un phénomène d'innovation ? ». En d'autres termes, il s'agit de porter l'attention sur les enjeux de diffusion, de production, et d'implémentation du dispositif novateur (Touati & Denis, 2013 : 11).

Par la question formulée au départ, nous avons opté pour une étude processuelle d'un cas d'innovation politico-administrative. Dans cette perspective de recherche, trois courants théoriques sont mobilisables pour examiner l'intégration de ce type d'innovation : l'entrepreneuriat politico-administratif, la théorie de l'acteur-réseau et le néo-institutionnalisme.

Les recherches ayant trait à l'entrepreneuriat examinent la prépondérance des relations de pouvoir et la fonction d' « agent de changement » d'une politique publique (Mintrom & Norman, 2009). À ce titre, l'entrepreneur politique est perçu comme un catalyseur de l'innovation en politique publique (Mintrom & Vergari, 1998 ; Schneider, Teske et Mintrom, 1995). L'entrepreneuriat politico-administratif englobe tous les comportements individuels ou collectifs axés sur le processus d'innovation (Roberts & King, 1991; Schnellenbach, 2007). Par la mobilisation de la figure de l'entrepreneuriat politico-administratif, les chercheurs étudient le rôle des acteurs ainsi que

les stratégies individuelles ou collectives mises en œuvre pour porter l'innovation.

Pour la théorie de l'acteur-réseau, le processus d'innovation résulte de choix difficiles à poser, de contours flous, d'une difficulté à cerner un public cible et d'un débat sur les solutions techniques adéquates (Akrich, Callon & Latour, 2009). Pour étudier l'adoption d'une pratique inédite, ce courant théorique se concentre sur les mécanismes d'adaptation, de négociation, d'appropriation et de compromis. De ce point de vue, la théorie de l'acteur-réseau vise à expliquer le changement technique en postulant que celui-ci résulte des interactions entre un large nombre d'acteurs (Callon, 1990).

Le néo-institutionnalisme met en exergue l'impact des règles, des structures et des institutions dans la génération, l'adoption ou l'implémentation d'une pratique inédite au sein du système politico-administratif. Ce courant théorique est essentiellement mobilisé dans les recherches s'ancrant dans le *management* public. Les travaux néo-institutionnalistes se penchent sur les mécanismes organisationnels pour comprendre l'émergence d'une innovation. À ce titre, Di Maggio et Powell (1983) s'interrogent sur les mécanismes coercitifs, mimétiques ou normatifs transformant les organisations. De leur côté, Verhoest, Verschuere et Bouckaert étudient les pressions managériales et politiques sur les comportements innovants (2007).

**Tableau 8: La comparaison des courants théoriques étudiant le processus d'une innovation politico-administrative**

	<b>Entrepreneuriat politico-administratif</b>	<b>Théorie de l'acteur-réseau</b>	<b>Néo-institutionnalisme</b>
<b>Niveau d'analyse</b>	Micro	Réseau d'actants <sup>125</sup>	Méso
<b>Unité d'analyse</b>	Individu	Le réseau sociotechnique	Organisation
<b>Statut de l'innovation</b>	L'innovation résulte de l'action d'un acteur ou d'un collectif d'acteurs	L'innovation provient de la capacité d'un système d'alliance à imposer un dispositif sociotechnique particulier	L'innovation est le produit de mécanismes organisationnels
<b>Focale d'analyse</b>	La fonction transformative de l'acteur, le parcours de l'acteur entrepreneur, les stratégies individuelles et collectives.	La formulation d'un problème public, la stabilisation d'une solution, les énoncés justifiant un dispositif innovant.	Les caractéristiques du <i>management</i> , le mimétisme institutionnel, les règles et les normes, les missions de l'organisation.
<b>Ancrage disciplinaire</b>	Économie et sciences politiques	Sociologie	Sciences de gestion

<sup>125</sup> Comme l'explique Callon, la théorie de l'acteur-réseau, en couplant l'approche par les réseaux et par les actants, « permet d'expliquer les relations de pouvoir ou de domination qui se développent entre lieux cadrés, sans avoir à faire l'hypothèse coutumière de l'existence de niveaux différents » (Callon, 2016 : 274).

<b>Question de recherche type</b>	Comment un individu ou un collectif d'individus porte(nt)-t-il(s) une innovation?	Comment des actants parviennent-ils à rendre leur innovation incontournable?	Comment le fonctionnement d'une organisation facilite-t-elle ou freine-t-elle la production et la mise en œuvre d'innovation?
-----------------------------------	---	--	---

## ***2.2. L'étude du processus d'une innovation politico-administrative par les acteurs***

L'innovation politico-administrative présente cette particularité d'être créée et mise en œuvre dans un contexte de luttes de pouvoir institutionnalisées (Sorensen, 2013 a). Ces dernières sont, pour la production d'innovations, sources de contrainte, de résistance, mais également d'opportunité. Les luttes portent tant sur la logique d'action à suivre que sur les instruments à mettre en œuvre ou sur la définition du rôle des acteurs. Par ailleurs, quelle que soit leur nature, étudier la création d'un dispositif public inédit nous place au cœur de la compréhension des rouages d'un système de gouvernance.

Dans le cadre de cette thèse, nous avons opté pour l'étude de l'innovation politico-administrative en regard des comportements et des actions des acteurs. Ce choix est porté par la volonté d'expliquer comment un individu ou un groupe d'individus crée, adapte ou développe une innovation politico-administrative pour la positionner au sein du système de gouvernance. À cet égard, la théorie de l'entrepreneuriat politico-administratif et la théorie de l'acteur-réseau apparaissent comme

étant plus adéquates que le néo-institutionnalisme qui, pour sa part, opte pour les organisations comme unité d'analyse.

En mobilisant ces deux courants théoriques, nous ambitionnons une meilleure compréhension des stratégies et des actions mises en œuvre par les acteurs.

En se focalisant sur les actions et le comportement d'un groupe d'acteurs particuliers (les individus entrepreneurs), la théorie de l'entrepreneuriat politico-administratif offre une série d'outils conceptuels (par exemple, la structure d'activités et les fonctions jouées par l'entrepreneur) pour l'étude des stratégies individuelles et collectives élaborées lors de la création et de la mise en œuvre d'une innovation.

Élargissant la notion d'acteur à celle d'actant, la théorie de l'acteur-réseau apporte, pour sa part, une lecture dynamique de la production d'une innovation. De plus, en combinant les concepts d'actant et de réseau, la sociologie de l'acteur-réseau met en évidence les stratégies d'adaptation, de détournement, d'extension ou encore de déplacement (Akrich, 2016).

De ce fait, ces deux courants offrent des éclairages différents d'un même phénomène, à savoir les stratégies employées par les acteurs dans le portage d'une innovation politico-administrative.

### ***2.3. L'intégration d'une innovation politico-administrative***

La problématique de l'intégration d'une innovation s'est imposée progressivement à la suite de la revue de la littérature et des entretiens exploratoires menés sur la politique industrielle wallonne. De nombreux acteurs ont souligné le paradoxe de

l'action publique en matière de politique régionale en concluant que la principale conséquence était une coexistence difficile entre les différents dispositifs implémentés.

Qu'elle se pose pour une innovation politico-administrative générée ou pour une innovation adoptée par le système de gouvernance wallon (Damanpour & Wichnevsky, 2006), l'intégration questionne, au sens large, la réalisation de l'idée (Kanter, 1988), sa mise en œuvre (Klein & Sorra, 1996 ; Damanpour & Schneider, 2006), les valeurs et la vision du monde véhiculée ou encore la capacité d'action dudit dispositif.

Spécifiquement, dans le cas des pôles de compétitivité wallons, l'analyse de l'intégration implique d'étudier quatre dimensions : (1) la création de liens (partenariat et coordination), (2) le développement d'une compréhension commune, (3) le partage de connaissances et (4) l'affirmation des pôles de compétitivité vis-à-vis des dispositifs existants.

#### ***2.4. L'étude du processus d'intégration par les acteurs***

L'intérêt de la recherche est de se concentrer sur les efforts déployés par les acteurs pour adapter, affirmer et développer un dispositif inédit. Dans un cheminement similaire à celui suivi pour spécifier les contours de la phase d'intégration, il convient à présent de s'interroger sur la signification du terme « acteurs ». Qui ou que recouvre-t-il ? Cette précaution est d'autant plus nécessaire que la théorie de l'entrepreneur politico-administratif et celle de l'acteur-réseau confèrent des significations différentes au concept d'« acteur ».

#### 2.4.1. La notion d'acteur dans la théorie de l'entrepreneuriat politico-administratif et dans la théorie de l'acteur-réseau

Dans la littérature sur l'entrepreneuriat politico-administratif, l'unité d'analyse est un individu ou un groupe d'individus. Le processus d'intégration est dès lors examiné à travers l'action des acteurs composant le système de gouvernance industrielle (décideurs politiques, fonctionnaires, industriels impliqués dans la politique des pôles de compétitivité, membres des cabinets ministériels, membres du jury, chercheurs ou directeurs de laboratoire, etc.). Pour être qualifié d'entrepreneur, Kings et Roberts (1991) estiment qu'un individu ou un groupe d'individus doit être impliqué durant l'ensemble du processus d'innovation.

Pour la théorie de l'acteur-réseau, le concept d'acteur est plus large. Un acteur constitue toute entité ayant la capacité de mettre en relation des êtres humains et des intermédiaires (Callon, 1991 : 140). De cette façon, la théorie de l'acteur-réseau « met l'accent sur la capacité de chaque entité, spécialement les entités non-humaines, à agir ou interagir d'une manière spécifique avec les autres humains ou non-humains » (Callon, 2016 : 271). Dans ce cas de figure, les individus ne sont pas les seuls acteurs. Les publications et les dispositifs techniques peuvent être considérés comme des acteurs dès l'instant où ils connectent des intermédiaires. C'est pourquoi, dans la sociologie de l'acteur-réseau, l'appellation « acteur », qui sous-entend la nature humaine de l'exercice de mise en relation, est remplacée par la notion d'« actant » qui regroupe des entités humaines et non humaines (Walsh & Renaud, 2011).

Dans cette thèse, le statut de l'acteur/actant constitue la principale difficulté analytique de l'articulation de l'entrepreneuriat politico-administratif et de la théorie de l'acteur-réseau. Afin de répondre à cet écueil, nous réalisons des analyses distinctes. La première mobilise la théorie de l'entrepreneur. Au sein de celle-ci, les acteurs font référence à un individu. La seconde se fait dans la perspective de l'acteur-réseau. Dans cette seconde analyse, la notion d'acteur est remplacée par celle d'actant et regroupe toute entité mettant en contact des intermédiaires (Callon, 1986).

### **3. Question de recherche et modèle d'analyse**

Au vu de l'ensemble des éléments repris dans la contextualisation et dans le cadre théorique, nous nous concentrons sur les stratégies des acteurs en vue d'intégrer un dispositif public novateur. Dans cette perspective, la question de recherche traitée dans cette thèse, est formulée de la façon suivante : **comment les stratégies des acteurs prenant part à la mise en œuvre d'un dispositif novateur en matière de politique industrielle influencent-elles l'intégration de cette innovation politico-administrative au sein d'un système de gouvernance établi?**

Le terme « stratégie » renvoie ici à l'ensemble des actions mises en œuvre par les acteurs. Dans le cas présent, les stratégies sont mises en place en vue d'intégrer l'innovation que les acteurs portent. De ce fait, la stratégie des acteurs constitue la variable explicative de l'intégration d'une innovation (la variable à expliquer) que nous analysons en détail.

Les dimensions de l'intégration d'une innovation ont émergé lors d'une revue de la littérature sur l'innovation dans le secteur public ainsi que sur l'innovation politique (Rothwell & Robertson, 1973 ; Klein & Sorra, 1996 ; Amstrong & Fjord, 2000 ; Boyle et al., 2005 ; Damanpour & Wichnevsky, 2006 ; Dwan & Scarbrough, 2006 ; Walker, 2008 ; Bommert, 2010 ; Bland et al., 2012 ; Harrison, 2013). À cet effet, l'intégration peut se faire *via* une ou plusieurs dimensions suivantes : (1) la création de liens et de synergies (Amstrong & Bland, 2000), (2) le développement d'une compréhension commune de la problématique et du mode de résolution (Swan & Scarbrough, 2000 ; Sorensen, 2013 a), (3) l'organisation du partage des connaissances (Swan & Scarbrough, 2000) et (4) l'affirmation des objectifs et du fonctionnement de l'innovation par rapport aux autres dispositifs publics implémentés<sup>126</sup> (Rothwell & Robertson, 1973).

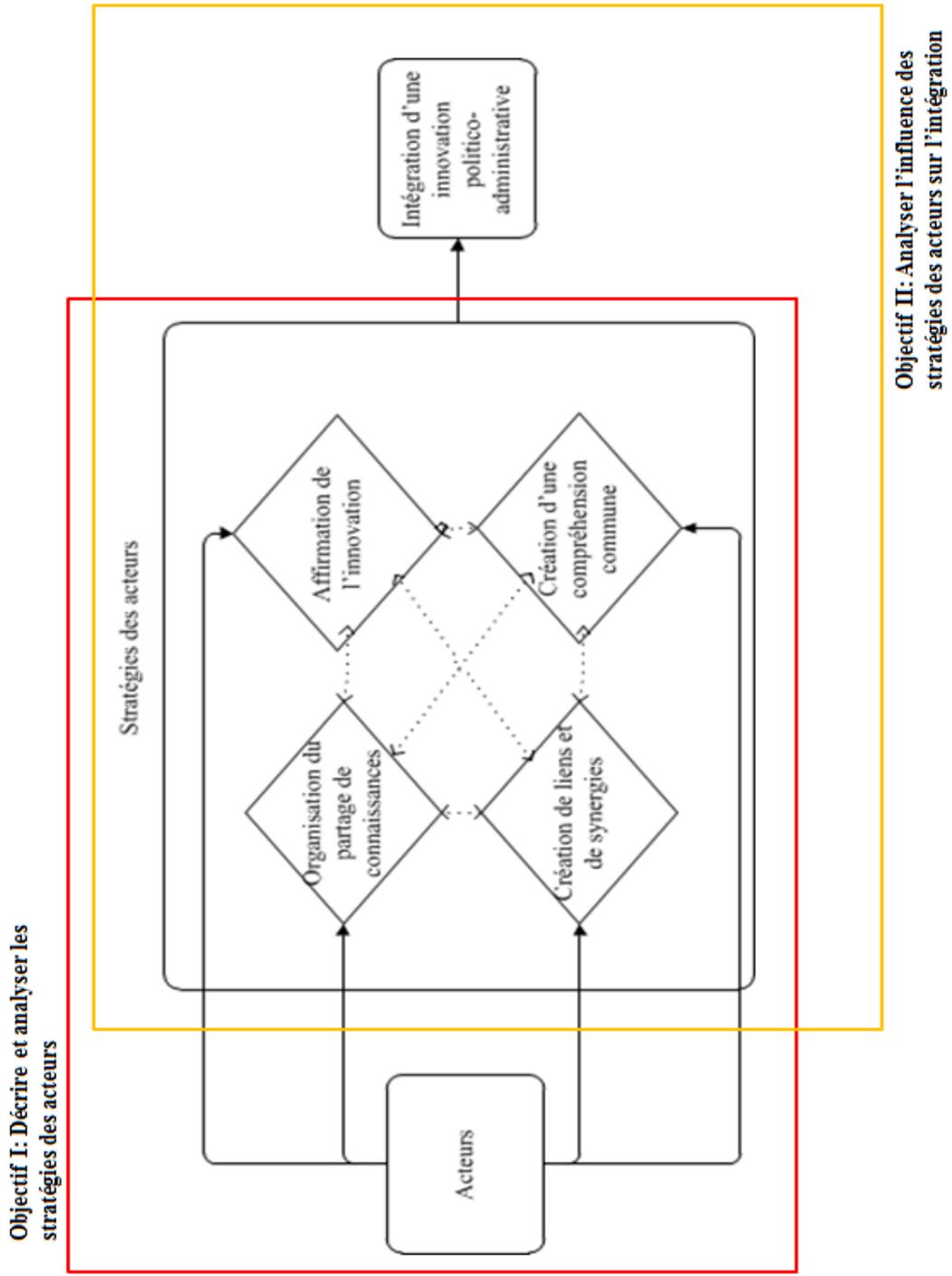
En analysant ces dimensions au regard de la littérature sur l'entrepreneuriat politico-administratif et sur la théorie de l'acteur-réseau, l'objectif premier de la recherche est de qualifier les stratégies d'intégration mises en place par les acteurs et d'en analyser les mécanismes. Dans l'étude de cas étudiée, les acteurs sont l'unité d'analyse.

Le second objectif est d'examiner l'influence de la (des) stratégie(s) des acteurs sur le déroulement de l'intégration d'une innovation politico-administrative. Par cette voie, nous analysons comment la combinaison des différentes dimensions influence l'intégration ou non de ladite innovation.

---

<sup>126</sup> Dans le modèle développé par Rothwell et Robertson (1973) pour les innovations dans le secteur manufacturier, cette tâche d'affirmation consiste en une opération de nature marketing destinée à cibler les utilisateurs et à calibrer le service fourni.

Pour faciliter la compréhension du lecteur, la figure ci-dessous reprend le déroulement de l'analyse :



**Figure 8: L'analyse de l'intégration d'une innovation par les stratégies des acteurs**

### ***3.1. La création de liens et de synergies par les acteurs***

Cette dimension porte sur la création ou le renforcement par les acteurs de relations horizontales (Armstrong et Ford, 2000). Dans les faits, il s'agit d'examiner le développement par les acteurs de synergies, de partenariats ou de relations entre des acteurs et/ou des organisations de niveau similaire.

Dans l'analyse, il s'agit de questionner la création de liens et de synergies au moyen des motivations, les acteurs y prenant part, l'intensité/fréquence de la relation et la durée. De cette façon, nous nous employons à distinguer les différents liens et partenariats : les liens temporaires versus les permanents, les liens formels versus les informels, les liens fréquents et ceux non fréquents ou encore les liens de nature politico-administrative ou politico-industrielle, etc.

### ***3.2. Le développement d'une compréhension commune***

Le développement d'une compréhension commune fait référence à la capacité des acteurs à faire émerger leur formulation du problème ainsi que les réponses à y apporter. Le partage d'une compréhension commune est l'une des dimensions majeures de l'intégration d'une innovation au sein d'un réseau (Swan & Scarbrough, 2000).

Dans notre analyse, il s'agit d'étudier les éléments mis en évidence pour développer une compréhension commune. Ces derniers peuvent être de nature explicite (discours, statistiques, analyses économiques, publications scientifiques, etc.) ou implicite (rapports confidentiels, demandes d'avis et de conseils, etc.).

### **3.3. L'organisation du partage de la connaissance**

L'organisation du partage de la connaissance est essentielle pour faire circuler l'information et parvenir à une compréhension commune d'un phénomène. C'est pourquoi, en complément du partage d'une compréhension, l'organisation du partage de la connaissance se focalise à la fois sur l'information partagée et à la fois sur les canaux de diffusion. À ce titre, Swan et Scarbrough ont souligné l'importance du *boundary spanning activities*. Ces dernières se rapportent à la capacité d'un ou de plusieurs individus d'influencer le processus d'innovation au moyen de sources d'informations externes (Swan & Scarbrough, 2005 : 918).

L'organisation du partage de la connaissance pose la question du périmètre d'accès à l'information des différents acteurs (l'accès est-il ouvert ou non ? est-il partagé par un grand nombre d'acteurs ou non ? etc.). Par conséquent, cette dimension questionne la nature et l'origine des informations partagées (par exemple, la connaissance circulant sur le réseau est-elle explicite ou implicite ? L'information provient-elle exclusivement d'un acteur/d'un groupe d'acteurs ou a-t-elle été produite et diffusée par des acteurs différents ?).

L'organisation du partage de connaissance peut être analysée, au moyen d'entretiens, par les informations citées par les acteurs. Effectivement, en citant une information, les acteurs font circuler au sein du réseau ce que Callon nomme les inscriptions. Ces dernières sont « des informations qu'il est possible de combiner et d'évaluer et qui permettent aux centres de décider et d'engager des actions stratégiques » (Callon, 2016 : 271). Parmi les différentes inscriptions, un rapport, une publication, un

dispositif technique ou informatique, des expériences menées peuvent constituer une source de connaissance.

### ***3.4. L'affirmation de l'innovation par rapport aux autres dispositifs de soutien et d'aide à l'entreprise***

La quatrième dimension se concentre sur la manière dont les acteurs, qui portent l'innovation politico-administrative, parviennent à communiquer sur le dispositif mis en œuvre et à l'affirmer dans le système de gouvernance mis en place. Le rôle de la communication dans la réussite d'une innovation (Rothwell & Robertson, 1973) est également essentiel dans le système politico-administratif. Effectivement, l'innovation doit faire face à une double contrainte : cibler/attirer un public et se démarquer des autres dispositifs publics préexistants.

Dans ce cadre, l'innovation politico-administrative se trouve limitée par le cadre juridique, par la (les) mission(s) attribuée(s) par le législateur ou encore par la configuration des systèmes politiques et administratifs. Cependant, l'action des acteurs en matière de *marketing* (Rothwell & Robertson, 1973) de l'innovation peut avoir un impact sur son intégration ainsi que sur son affirmation.

Dans ce but nous examinons d'une part, les dispositions légales prévues pour les pôles de compétitivité ainsi que pour les dispositifs concurrents. D'autre part, nous recensons et examinons les actions de mise en valeur du dispositif novateur (publication de rapports, médiatisation, communication en direction des publics cibles) ou son affirmation (actions sur le terrain en vue d'augmenter le nombre de projets, clarification des missions, diversification des services apportés, etc.).



## Chapitre VIII : Posture épistémologique et méthodologie

L'objectif de ce huitième chapitre est de présenter la posture épistémologique ainsi que le *design* de recherche. À travers ces deux sections, nous décrivons à la fois notre rapport à l'objet d'étude et la manière dont nous l'avons étudié. Effectivement, la posture épistémologique fixe le cadre et les perspectives dans lesquels le *design* de recherche a été conceptualisé.

Par ailleurs, le positionnement épistémologique questionne la production de connaissances ainsi que le choix des méthodes.

Le *design* de recherche, pour sa part, a pour finalité d'explicitier plus en détails la démarche méthodologique. Dans ce but, nous traitons du choix de l'approche, de la sélection de notre cas, de la collecte et du traitement des données.

### **1. La posture constructiviste de la réalité et de l'objet d'étude**

Traiter de la posture épistémologique c'est réfléchir sur la conception du réel, sur la façon dont le chercheur aborde sa recherche et son objet d'étude (Donis, 2015). Davantage qu'une réflexion d'ordre méthodologique, « le questionnement épistémologique s'articule autour de trois questions, à savoir : la question gnoséologique, qui traite de la nature de la connaissance ; la question méthodologique, qui traite de la constitution des connaissances ; et la question éthique qui traite de la valeur ou de la validité des connaissances » (Avenier, 2011 : 8).

Dès lors, nous structurons cette section en deux parties : *primo*, nous posons une réflexion sur la conception du réel et précisons les critères de sélection du paradigme épistémologique; *secundo*, nous nous questionnons sur l'impact du choix du paradigme épistémologique sur la complexité du phénomène étudié.

### ***1.1. Quel paradigme épistémologique choisir pour étudier une innovation politico-administrative?***

Dans la littérature, quatre paradigmes épistémologiques principaux sont traditionnellement répertoriés, à savoir le positivisme, le post-positivisme, la théorie critique et le constructivisme (Denzin & Lincoln, 2000).

Le positivisme propose d'analyser le réel comme une réalité objective en soi, un objet d'étude existant indépendamment du chercheur (Lincoln & Guba, 2000 ; Donis, 2015). En postulant que le réel est une réalité appréhendable, le positivisme tend à privilégier les méthodes quantitatives, expérimentales, ainsi qu'une démarche de recherche hypothético-déductive. Se basant sur le « dualisme positiviste », la finalité de la recherche est guidée par le *finding true*.

Le post-positivisme, quant à lui, critique la posture réaliste et l'existence d'une réalité propre. Ce paradigme épistémologique conçoit la nature du réel comme une réalité certes objective, mais seulement partiellement appréhendable. Dans cette perspective, le post-positivisme ne rejette pas le positivisme. Il entend le revaloriser (Adam, 2014 : 5). Le « dualiste positiviste » s'en trouve modifié. Par conséquent le chercheur s'emploie à atteindre une réalité supposée vraie (Lincoln & Guba, 2000).

Méthodologiquement, le post-positivisme incite le chercheur à essayer de corroborer ses hypothèses ou, à tout le moins, de les falsifier (Popper, 1963).

Élaborée par l'École de Francfort, la théorie critique propose une lecture du réel basée sur le réalisme historique. Dans cette optique, les phénomènes sont étudiés au prisme de la dialectique ou de la dialogique et ont pour finalité d'appréhender « la réalité virtuelle formée, les valeurs sociales, politiques, culturelles, économiques, ethniques et de genre s'étant cristallisées à travers le temps » (Lincoln & Guba, 2000 : 165). Par conséquent, la théorie critique estime que les résultats de l'étude doivent être modérés en regard des valeurs portées par le chercheur et par le déroulement du processus de la recherche.

Pour le constructivisme, la réalité n'est pas donnée en soi. Elle est le résultat d'une construction. Comme le décrit Donis dans sa thèse sur les dynamiques de transformation de l'espace de travail, l'orientation constructiviste a pour objet :

« D'assumer que la réalité ne peut être appréhendée indépendamment des interprétations, des actions ou des significations et qu'elle est donc socialement construite et multiple. [...]. La connaissance est produite à partir d'individus, de constructions intersubjectives et de phénomènes sociaux » (Donis, 2015 : 43).

Le relativisme, qui caractérise le constructivisme, confère donc aux résultats d'une recherche le statut de construction contextualisée et intersubjective (Lincoln & Guba, 2000). Dès lors, le constructivisme s'élabore autour de l'idée de l'« inséparabilité » (Avenier, 2011 : 6). Cette notion postule que la connaissance produite ne peut être distinguée des acteurs à son

origine. Par ailleurs, la dimension intersubjective mise en avant par ce paradigme en souligne l'ancrage interactionniste (Neveu, 1994). Afin de faciliter la lecture, nous proposons de synthétiser les différents paradigmes épistémologiques dans le tableau ci-dessous.

Dans le cadre de notre recherche sur les stratégies des acteurs pour favoriser l'intégration d'une innovation politico-administrative, le paradigme constructiviste apparaît comme le plus approprié, pour au moins trois aspects.

Premièrement, la définition des traits d'une innovation est sujette à interprétation. Le « flou » qui règne autour du concept d'« innovation » nous amène à nous positionner sur la question. Un cas peut-il être qualifié d'innovant de par ses caractéristiques techniques, de par la création de nouvelles pratiques ou encore de par la représentation que s'en font les acteurs ? Dans le paradigme réaliste, l'innovation existe en soi (par exemple : l'apparition du téléphone mobile est une innovation de par le caractère novateur de l'objet). Par conséquent, le rôle du chercheur est d'en extraire les variables explicatives et d'extraire les régularités.

Dans la perspective constructiviste, l'innovation résulte d'interactions contextualisées, d'une élaboration intersubjective. L'innovation n'existe pas en soi. Elle est le résultat d'une production collective. D'une part, celle-ci est porteuse d'une vision du monde et d'une logique d'action émergeant d'une réalité construite locale. D'autre part, le cas d'innovation est également construit par le chercheur. Plus précisément, le chercheur précise la nature de l'innovation (innovation instrumentale, organisationnelle, culturelle, sociale, etc.).

Pour illustrer ces éléments de réflexion, nous prenons l'exemple des pôles de compétitivité wallons. Pour une majorité d'acteurs du système politico-administratif wallon, les pôles de compétitivité sont considérés comme une innovation culturelle, une innovation sur la redéfinition d'un système de gouvernance pour les acteurs wallons. Pour les acteurs étrangers, les pôles de compétitivité wallons sont analysés comme l'adaptation et la mise en œuvre d'un modèle territorial d'innovation, *les clusters*. De ce fait, les pôles de compétitivité ne sont pas porteurs d'une innovation en soi.

Deuxièmement, par la nature de l'intégration, la finalité de la recherche porte sur une compréhension fine des processus liés au partage des connaissances, à la construction d'une compréhension commune, au tissage de liens ou encore à l'affirmation de l'innovation. Ainsi, il nous apparaît que le paradigme constructiviste se révèle être « un système d'hypothèses » (Avenier & Gavard-Perret, 2012) *ad hoc* pour examiner et analyser notre objet d'étude. À travers l'adoption d'une posture constructiviste, nous interrogeons l'intégration d'une innovation politico-administrative comme un processus d'interaction contextualisé au sein duquel les acteurs s'emploient à faire émerger une vision commune.

Troisièmement, l'implication du chercheur dans la construction et l'affirmation de l'innovation n'est pas à négliger. En procédant à une recherche sur les pôles de compétitivité via le prisme de l'innovation politico-administrative, nous avons contribué directement à légitimer et à diffuser l'idée selon laquelle le dispositif étudié constitue un cas innovant. Cette influence du chercheur sur son objet d'étude s'est réalisée à la fois au sein du

système de gouvernance industrielle impliqué (par l'intermédiaire de discussions, des entretiens, de la diffusion d'informations, etc.) et à la fois à l'extérieur (communication lors de colloques, publications, etc.). Par conséquent, il est primordial de reconnaître que la construction de l'objet de la recherche s'est opérée au terme d'un exercice réflexif mené par le chercheur, d'une posture réflexive ancrée dans une réalité donnée.

### *1.2. L'approche compréhensive d'un système de luttes de pouvoir institutionnalisées*

L'étude d'un processus d'innovation politico-administrative se réalise dans un contexte de luttes de pouvoir institutionnalisées. Dans cette optique, l'innovation implantée matérialise, au sein du système de gouvernance industrielle, la domination d'un groupe d'acteurs sur un autre. Par l'hypothèse de l'inséparabilité, le chercheur se doit d'appréhender le phénomène étudié dans une approche compréhensive. Cette dernière a pour finalité de « tenir compte des représentations, des expériences subjectives, des significations et des actions que développent les acteurs à l'égard du phénomène étudié » (Donis, 2015 : 45).

La mobilisation d'une approche compréhensive du système de gouvernance industrielle étudié suggère d'adopter une démarche comparable à l'examen d'une controverse telle qu'étudiée par la sociologie de l'acteur-réseau. En nous fondant sur celle-ci, nous proposons d'étudier l'innovation politico-administrative en prenant en compte « des acteurs qui interviennent, développent des argumentations et des points de vue contradictoires qui les amènent à proposer des versions différentes du monde social et du monde naturel » (Callon, 1986 : 175). Dans

cette optique, nous nous sommes employés à suivre deux principes méthodologiques liés à cette approche.

D'une part, le principe de l'agnosticisme du chercheur consacre « l'interdiction de censurer les acteurs lorsque ceux-ci parlent d'eux-mêmes ou de leur environnement social » (Callon, 1986 : 175). *De facto*, nous nous sommes évertués à ne censurer aucun récit, aucune information ou interprétation du processus d'innovation.

D'autre part, le principe de la symétrie généralisée a pour finalité de dépasser le langage des vainqueurs. Effectivement en stabilisant un système d'alliances et en traduisant un dispositif sociotechnique dans leurs termes, les acteurs à l'origine de l'innovation imposent également leur répertoire. Par conséquent, le principe de la symétrie généralisée confère le droit « au sociologue de choisir le répertoire qui lui semble le mieux adapté à son propos et de convaincre ses collègues du bien-fondé de son choix » (Callon, 1986 : 176).

## **2. Le *design* de recherche**

Après avoir décrit notre rapport au phénomène étudié et le statut de la connaissance produite, nous expliquons à présent la méthode suivie en vue de produire de la connaissance valide. À cet effet, nous découpons cette section en quatre parties : (1) l'explication de l'approche retenue, (2) le déroulement de l'étude de cas, (3) la collecte des données ainsi que (4) leur analyse.

### **2.1. Une approche qualitative et abductive de l'objet d'étude**

Au cours des dernières décennies, l'analyse des politiques publiques a été enrichie par l'apparition d'approches de nature variée (qualitative, quantitative ou encore quali-quantitative). Ces

approches plurielles se sont construites à partir de socles épistémologiques différents (Muller et al., 2005). *De facto*, l'adoption d'une posture épistémologique guide le chercheur dans l'élaboration de sa démarche de recherche.

Adoptant une approche compréhensive<sup>127</sup> des processus d'intégration d'une innovation politico-administrative, nous fondons notre recherche sur le paradigme constructiviste. Par ce choix, nous questionnons en profondeur le développement des stratégies des acteurs et l'influence de celles-ci sur l'intégration d'une innovation. L'incapacité à mesurer avec précision un tel objet d'étude requiert, pour son approche méthodologique, de mobiliser « une recherche qualitative de terrain » (Albarello, 2007 ; Lincoln & Guba, 2000). Celle-ci peut être caractérisée de la façon suivante :

« [elle] implique un contact personnel avec les sujets de la recherche, principalement par le biais d'entretiens et par l'observation des pratiques dans des milieux mêmes où évoluent les acteurs » (Paillé & Mucchieli, 2006 : 9).

Au-delà du contact personnel avec les sujets de la recherche, la recherche qualitative se définit comme étant :

*« A mean for exploring and understanding the meaning individuals or groups ascribe to a social or human problem. The process of research involves emerging questions and procedures; collecting data in the participants' settings; »*

---

<sup>127</sup> « L'approche compréhensive postule également la possibilité qu'a tout homme de pénétrer le vécu et le ressenti d'un autre homme (principe de l'intercompréhension humaine). L'approche compréhensive comporte toujours un ou plusieurs moments de saisie intuitive, à partir d'un effort d'empathie, des significations dont tous les faits humains et sociaux étudiés sont porteurs » (Paillé & Mucchieli, 2006 : 29).

*analyzing the data inductively; building from particulars to general themes; and making interpretations of the meaning of the data. The final written report has a flexible writing structure » (Creswell, 2009: 232).*

Si la définition de Creswell répertorie les multiples étapes jalonnant un processus de recherche qualitative, il est tout aussi primordial de discuter de la manière dont le chercheur l'appréhende. À cet égard, la littérature recense trois manières d'articuler la théorie et l'empirie : (hypothético-)déductive, abductive et inductive.

Tout d'abord, l'approche (hypothético-)déductive renvoie à « une démarche où la construction théorique élaborée précède toute observation » (Van Campenhout & Quivy, 2011 : 20). Le chercheur part des concepts théoriques mobilisés en vue de déduire le déroulement d'un phénomène particulier. La variante hypothético-déductive fait référence à la formulation d'hypothèses théoriques faites par le chercheur en vue de déduire des explications des phénomènes (Guillemette, 2006 : 32).

Ensuite, l'approche abductive se singularise par une dynamique « d'allers-retours successifs entre le travail empirique effectué et les théories et les concepts mobilisés pour appréhender les situations empiriques étudiées, et en construire des représentations intelligibles, en vue de la construction progressive de connaissances en relation avec des savoirs déjà admis » (Avenier & Gavard-Perret, 2012 : 30).

Enfin, l'approche inductive est employée lorsque « les concepts et hypothèses continuent d'être élaborés en cours d'observation, dans un processus de généralisation progressive, le

général étant induit par le particulier » (Van Campenhout & Quivy, 2011 : 20).

Lors de la réalisation de cette recherche, nous avons suivi une approche abductive. Le choix de l'abduction repose sur l'objectif de maîtriser de manière équivalente la théorie et l'empirie, sur le souci d'améliorer constamment notre compréhension du processus étudié ainsi que sur la volonté d'éviter la création d'un trop grand décalage entre le cadre conceptuel et le terrain étudié.

## ***2.2. L'étude de cas en profondeur comme méthode***

Adoptant une posture constructiviste et une approche qualitative abductive, il convient de préciser à présent la méthode mobilisée dans notre recherche. La sélection d'une telle méthode se fait au prisme de trois éléments : la formulation de la question de départ, le contrôle du comportement et la focale mise sur les événements contemporains (Yin, 2009).

**Tableau 9: Les situations pertinentes pour les différentes méthodes de recherche (Yin, 2009 : 8)**

<b>Méthode</b>	<b>Forme de la question de recherche</b>	<b>Contrôle des variables comportementales</b>	<b>Focale sur un évènement contemporain</b>
<b>Expérience</b>	Comment, pourquoi ?	Oui	Oui
<b>Enquête</b>	Qui, quoi, où, combien ?	Non	Oui
<b>L'analyse d'archives</b>	Qui, quoi, où, combien ?	Non	Oui/non
<b>L'analyse historique</b>	Comment, pourquoi ?	Non	Non
<b>Étude de cas</b>	Comment, pourquoi ?	Non	Oui

À la lecture du tableau ci-dessus, l'étude de cas apparaît comme la méthode de recherche la plus appropriée à notre problématique de recherche portant sur la manière dont les stratégies des acteurs influencent l'intégration d'une innovation

politico-administrative au sein d'un système de gouvernance établi.

L'étude de cas est une méthode largement mobilisée dans les travaux de recherche. Un survol de la littérature dédiée aux méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales nous permet d'en extraire deux définitions :

*« The essence of a case study, the central tendency among all types of a case study is that it tries to illuminate a decision or a set of decisions : why they were taken, how there were implemented, and what result » (Yin, 2009 : 17)*

L'étude de cas se tourne donc vers la compréhension des phénomènes liés à la prise de décision, à l'influence ainsi qu'aux luttes de pouvoir. L'étude de cas se révèle être une méthode de recherche pertinente et adaptée à l'analyse de la stratégie des acteurs, aux logiques d'affirmation d'un dispositif novateur, de partage de connaissances, voire de la création d'une compréhension commune.

La seconde signification, de son côté, met en évidence la stratégie de la recherche développée par l'étude de cas.

*« A strategy of inquiry in which researcher explores in depth a program, event, activity, process or one or more individuals. Cases are bounded by time and activity, and researcher collect detailed information using a variety of data collection procedures over a sustained period of time » (Creswell, 2009 : 13).*

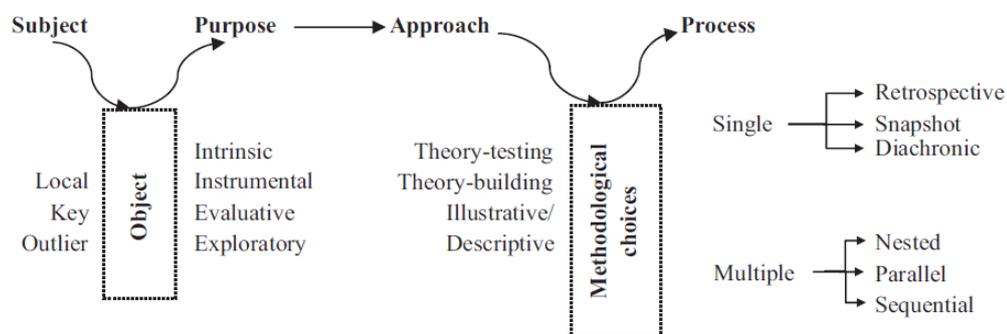
À la lecture de la définition énoncée ci-dessus, l'étude de cas constitue une méthode de recherche adaptée à l'examen en profondeur d'une problématique ainsi que sur les individus. Par

conséquent, en faisant correspondre les deux visions de l'étude de cas, il apparaît que l'ensemble des critères mis en exergue ont été listés dans le cadre d'analyse présenté dans le chapitre précédent.

### 2.2.1. Pourquoi l'étude de cas en profondeur ?

Dans la pratique de la recherche, l'étude de cas se décline en une multitude de types. De ce fait, la sélection de la méthode adéquate doit s'opérer à la lumière du cas étudié et des finalités de la recherche. Les publications ayant trait au sujet de l'étude de cas (Eisenhardt, 1989 ; Gerring, 2004 ; Eisenhardt & Graebner, 2007 ; Noor, 2008 ; Crewel, 2009 ; Yin, 2009 ; Thomas, 2011) mettent en évidence la nécessité d'adapter la stratégie de recherche au sujet (dans notre thèse, les pôles de compétitivité) et à l'objet (l'intégration d'une innovation politico-administrative). En vue de justifier la sélection de notre méthode, nous mobilisons la typologie élaborée par Thomas (2011).

Afin de distinguer les différentes méthodes, Thomas (2011) les discrimine en superposant quatre strates : le cas (*subject*), la finalité de la recherche (*purpose*), l'approche (*approach*) et le processus (*process*). En mobilisant la typologie reprise ci-dessous, nous traçons, strate par strate, les déterminantes dans notre volonté de sélectionner une étude de cas en profondeur. Pour Thomas, le cas est séparé de l'objet du cas. Dans notre recherche, il s'agit de différencier les pôles de compétitivité wallons (cas) et l'intégration d'une innovation politico-administrative (objet).



**Figure 9: La typologie des études de cas (Thomas, 2011 : 518)**

Le cas étudié peut l'être en raison de particularités contextuelles<sup>128</sup> (*local knowledge case*), de particularités inhérentes à la problématique analysée<sup>129</sup> (*key case*) ou de la déviance d'un processus<sup>130</sup> (*outlier case*). Dans cette recherche, nous optons pour étudier un cas présentant les particularités inhérentes à l'innovation politico-administrative. Le détail de ces critères est traité dans le point suivant relatif à la sélection des pôles de compétitivité wallons comme étude de cas.

Parmi les multiples finalités que peut poursuivre une recherche, Thomas en distingue quatre : la finalité exploratoire (*exploratory*), la finalité évaluative (*evaluative*), la finalité

<sup>128</sup> Par exemple, un étage d'une organisation, un cabinet médical ou encore une salle de classe sont des exemples. Le chercheur en étudiant un espace localisé connaît intimement le cas et réalise une analyse en profondeur de problématiques telles que la territorialisation de l'espace, le rapport entre le médecin et le patient, etc.

<sup>129</sup> Il s'agit d'étudier un cas « idéal » qui présente l'ensemble de critères d'un phénomène. Ainsi, dans une recherche portant sur le populisme, le cas d'étude peut porter sur l'UDC en Suisse, le FN en France, le Mouvement cinq étoiles en Italie ou encore le PVV au Pays-Bas.

<sup>130</sup> Dans l'étude sur la sécurité dans le transport ferroviaire, la sélection du cas de collision entre deux trains constitue un exemple de cas déviant.

instrumentale (*instrumental*) et la finalité intrinsèque (*intrinsic*). Dans la perspective de l'objet étudié, notre cas combine plusieurs de ces finalités. Ainsi, la sélection du cas des pôles de compétitivité se fonde sur une volonté d'étudier un phénomène intrinsèque d'innovation politico-administrative tout en comportant également une finalité exploratoire via l'objectif de comprendre les processus d'innovation et d'intégration au sein du système politico-administratif wallon.

La sélection des troisième et quatrième strates contribue directement au type d'étude de cas retenu. L'approche d'une recherche peut être soit théorique soit descriptive (*illustrative/descriptive*). Parmi l'approche dite théorique, Thomas différencie les recherches qui vérifient la théorie (*theory-testing*) de celles qui la construisent (*theory-building*). Notre recherche s'ancre dans la construction de la théorie au moyen d'un examen en profondeur du cas et de l'objet étudié. En outre, nous prenons la décision de nous concentrer sur une étude de cas unique (*single*). Pour conclure avec les éléments de typologie repris par Thomas<sup>131</sup> (2011), nous précisons que notre étude de cas unique est de nature rétrospective (*retrospective*), c'est-à-dire qu'elle vise à étudier un cas passé.

Sur la base de la typologie présentée ci-dessus, notre thèse mobilise la méthode de l'étude de cas unique. Cette méthode, dite de l'étude de cas en profondeur, constitue un processus de recherche pertinent dans le cadre d'une approche compréhensive du phénomène étudié. Il s'agit, à travers cette stratégie de recherche, de saisir le déroulement de l'innovation politico-

---

<sup>131</sup> En plus de l'étude de cas rétrospective, Thomas (2011) identifie l'étude de cas instantanée (*snapshot*) ou l'étude de cas diachronique (*diachronic*).

administrative étudiée dans sa globalité et d'appréhender la complexité de l'objet analysé.

### 2.2.2. La sélection des pôles de compétitivité wallons comme étude de cas

Notre étude de cas porte sur l'intégration des pôles de compétitivité wallons de 2005 à 2014 dans le système wallon de gouvernance industrielle. Comme cité précédemment<sup>132</sup>, les pôles de compétitivité sont un dispositif d'animation économique visant à générer des projets collaboratifs innovants entre les acteurs industriels de la recherche et de la formation en Wallonie. Officiellement, les pôles de compétitivité wallons se définissent comme :

« La combinaison d'entreprises, d'organismes de formation et d'unités de recherche publiques et privées engagés dans une démarche partenariale destinée à dégager des synergies autour de projets communs au caractère innovant. Ce partenariat s'organisera autour d'un marché et d'un domaine technologique et scientifique qui lui est attaché et devra rechercher la masse critique pour atteindre une compétitivité mais aussi une visibilité internationale » (Pôle de compétitivité, 2005 a : 2).

La sélection de l'étude de cas des pôles de compétitivité en Wallonie se base sur la volonté d'étudier de façon détaillée un cas d'innovation politico-administrative. Cette dernière désigne le processus de production ou l'item novateur pour un système politico-administratif qui l'a généré en réponse à un problème public donné.

---

<sup>132</sup> Cf. page 75 du chapitre relatif à l'examen des politiques de développement régional.

Pour préciser la portée de la définition, nous différencions les types d'innovations politico-administratives via les trois traits distinctifs (Considine et al., 2009) : (1) la nature de l'innovation (organisationnelle, culturelle, instrumentale, etc.), (2) le degré de radicalité (incrémentale ou radicale) et (3) le critère normatif (l'innovation apporte-t-elle des améliorations au fonctionnement du système politico-administratif ?).

Dans cette thèse de doctorat, les pôles de compétitivité sont étudiés en tant qu'innovation politico-administrative selon lui quatre critères suivants :

Premièrement, au sens large, l'innovation politico-administrative se réfère à tout dispositif nouveau pour l'autorité politique qui l'adopte (Walker, 1969). À cet égard, les pôles de compétitivité constituent, pour la Wallonie, un cas d'innovation en matière de politiques industrielles et économiques. En effet, aucun dispositif reposant sur une démarche partenariale concrétisée autour d'un projet innovant n'a été créé et implémenté auparavant<sup>133</sup>.

Deuxièmement, en ce qui concerne la mise en œuvre du concept de pôles de compétitivité, dont la première version a été implémentée en 2005 en France, la Wallonie a développé son propre modèle de gouvernance. Par conséquent, bien que la définition retenue soit identique au cas français, la gouvernance des pôles de compétitivité wallons s'en éloigne largement. De ce fait, les pôles de compétitivité wallons représentent un cas d'étude idéal pour saisir le travail d'influence du système de gouvernance industrielle et l'intégration des pôles de compétitivité en son sein.

---

<sup>133</sup> Cf. le troisième chapitre sur l'examen de l'histoire des politiques de développement régional.

Troisièmement, la logique d'action des pôles de compétitivité wallons se différencie des politiques industrielle et économique mises en œuvre en Wallonie de 1980 à 1999. En ce sens, les pôles de compétitivité sont également un cas d'innovation « culturelle » prônant une politique industrielle par et pour les industriels.

Quatrièmement, les pôles de compétitivité sont un cas d'innovation organisationnelle par l'intermédiaire de la création des six pôles en tant que tels et du jury international. Par ailleurs, il s'agit aussi d'innovation en matière de gouvernance. D'une part, l'innovation, par ses liens avec la gouvernance, se concrétise via le développement d'une série d'institutions de coordination (le comité interpôle) ou d'évaluation (jury interne, jury international). D'autre part, elle se matérialise par la distribution de ressources de pouvoir (jury international), financières (cellule opérationnelle des pôles et organisation de l'aide aux entreprises par l'intermédiaire des projets) ainsi que la mise en œuvre de nouvelles procédures et relations entre les acteurs des pôles (gouvernement, administration, partenaires sociaux, pôles, jury, universités, etc.).

Outre ces multiples critères, la sélection des pôles de compétitivité comme étude de cas repose sur un intérêt particulier pour la problématique du déclin socio-économique des régions de tradition industrielle ainsi que sur la volonté d'émettre des recommandations afin d'appuyer le redéploiement économique de la Wallonie.

### 2.2.3. La problématique de la généralisation d'une étude de cas unique

La généralisation des connaissances produites lors d'une recherche est centrale au développement de toute science. La problématique de la généralisation se pose au sein de notre recherche qui mobilise la méthode de l'étude de cas unique. Dans ce cadre, quelle(s) connaissance(s) sommes-nous en mesure de généraliser ? À quel(s) niveau(x) de généralisation pouvons-nous prétendre ?

Afin de répondre à ces interrogations, nous fondons notre réflexion sur la thèse de Donis (2015) qui, en sciences de gestion, a questionné la stratégie de généralisation pour une étude de cas unique.

Dès le départ, l'auteure note deux positions antagonistes. La première concerne la généralisation statistique. Les partisans de cette position jugent qu'il n'est pas possible de généraliser les résultats des recherches axées sur un cas unique ou un nombre limité de cas. Dans cette perspective, la généralisation se fait uniquement par le biais de données statistiques assurant la représentativité de la population.

La seconde stratégie est la généralisation analytique. Cette dernière se définit comme suit :

« La généralisation des faits observés à une théorie. Autrement dit, dans le cadre d'une généralisation analytique, le chercheur est libre de circuler entre différents niveaux théoriques afin de produire une connaissance scientifique »  
(Donis, 2015 : 54)

La généralisation analytique apparaît comme une stratégie de recherche conférant au chercheur qui étudie un cas unique le moyen de généraliser sa connaissance. Toutefois, la question posée est celle du niveau de généralisation. La montée en généralité d'une étude de cas en profondeur peut-elle être comparable aux travaux statistiques ? Ici encore, Donis apporte une réponse en mettant en évidence trois niveaux d'analyse : (1) les faits mis en forme, (2) les théories intermédiaires<sup>134</sup>, (3) les théories générales<sup>135</sup> (2015 : 55). En différenciant ces niveaux d'analyse, la chercheuse postule que :

« La généralisation analytique est alors rendue possible pour toute recherche lorsque l'analyse produite s'opère au-delà de la phase des faits mis en forme et applique des théories intermédiaires et/ou générales » (Donis, 2015 : 55)

De ce fait, nous répondons à la problématique de la montée en généralité d'une étude de cas unique en mettant en évidence la stratégie de la généralisation analytique opérable au niveau des théories intermédiaires et des théories générales. Dans cette perspective, les processus de collecte et d'analyse de données constituent des étapes essentielles à préciser.

### **2.3. La collecte des données**

À présent que la méthode de recherche a été précisée, nous en décrivons l'opérationnalisation. Dans ce but, nous avons privilégié la collecte de deux types de données : les sources

---

<sup>134</sup> Les théories intermédiaires sont définies comme des « théories contextuelles mais déjà transposables, donc en partie abstraites de leur contexte et porteuses d'un questionnement plus large » (Donis, 2015 : 55).

<sup>135</sup> Les théories générales se distinguent des théories intermédiaires « par un niveau d'abstraction plus élevé » (*Idem*).

documentaires et les entretiens semi-directifs. La sélection de ces données se fonde sur la configuration du cas et sur le comportement des acteurs à étudier qui constituent la clef de voute de la thèse.

Premièrement, les pôles de compétitivité sont davantage qu'un dispositif politico-administratif inédit. Ils représentent un véritable système. La compréhension de ce système complexe requiert de prendre connaissance des multiples lieux de décision et de mises en œuvre. Par conséquent, une stratégie de recherche axée sur l'observation participante se serait révélée ardue et de longue haleine. L'objectif de la thèse étant de comprendre le processus d'intégration de l'ensemble de ce système, il nous a fallu trouver des données à collecter en provenance de ces multiples lieux.

Deuxièmement, les personnes composant ce système exercent des fonctions variées (politiques, de consultance, administratives, industrielles, sociales ou encore académiques). Par conséquent, nous sommes partis de leur dénominateur commun, à savoir leur implication dans les pôles de compétitivité. Dès lors, nous avons questionné ces acteurs sur leur implication dans le processus d'innovation politico-administrative et sur leur vécu en la matière. Une large partie des acteurs ne s'est pas dédiée totalement à la mise en œuvre des pôles (chefs d'industrie, décideurs politiques, académiques, chefs d'entreprises, consultants, etc.). C'est pourquoi nous avons choisi un type de données propices à maximiser le temps limité que nous ont consacré les acteurs des pôles.

### 2.3.1. Sources documentaires

Nous classons les sources documentaires en deux parties : les sources documentaires publiques et les sources documentaires confidentielles.

Au niveau des sources documentaires publiques, nous avons réalisé une revue de presse de trois journaux belges (Le Soir, La Libre, L'écho) et de deux périodiques (Le Vif l'Express et Trends Tendances). Nous avons compilé tous les articles de ces journaux entre le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et le 31 décembre 2014, qui contenaient une occurrence avec l'une des expressions suivantes : « pôles de compétitivité » ou « pôle de compétitivité ». La recherche a été réalisée au moyen du site *pressbanking*. Cette recherche nous a permis de compiler près de 915 articles de journaux et 112 articles de périodiques. Une fois lus, ces articles ont été utilisés comme données pour repérer les lieux et les acteurs majeurs dans la création du dispositif afin d'élaborer la partie « contextualisation ».

Outre les sources médiatiques, nous avons compilé des sources officielles en provenance du Parlement wallon (décrets, questions orales ou écrites posées par un parlementaire, comptes rendus de commissions thématiques), du Gouvernement régional (Contrat d'avenir, Plan Marshall, Plan Marshall 2.Vert, le Vadémécum des pôles) ainsi que de l'Administration wallonne (Rapports de suivi du Délégué spécial et de la Cellule des stratégies transversales, les documents de la plateforme « clusters.wallonie.be »).

Nous avons pu collecter les documents édités par les pôles de compétitivité, les avis du Conseil économique et social de

Wallonie et les présentations réalisées par l'Union wallonne des entreprises.

En ce qui concerne les sources non accessibles, nous avons pu disposer de documents rédigés par les consultants qui ont participé à la construction du PST1, de la mise en œuvre des pôles et de l'organisation du jury. Dans cette perspective, il convient de souligner la difficulté à accéder aux archives gouvernementales en matière de politiques économiques et industrielles. Suite à notre demande, la Chancellerie du Gouvernement (27 janvier 2016) nous a répondu que les archives des notes au gouvernement et des cabinets ministériels pour le Contrat d'avenir, le Contrat d'avenir renouvelé, le Contrat d'avenir actualisé, les PST1 et PST2, le Plan Marshall ainsi que le Plan Marshall 2.vert ne sont pas consultables.

L'ensemble des sources documentaires a été mobilisée pour la contextualisation de la thèse, afin de faire émerger la problématique et d'écrire l'étude de cas. Grâce à la consultation de ces documents dès le début du processus de recherche, nous avons pu articuler au mieux le cadre théorique et le cas empirique.

### 2.3.2. Entretiens semi-directifs

Si les sources documentaires nous ont permis de connaître le cas sélectionné, la technique de l'entretien a été mobilisée pour collecter des données sur les processus d'innovation et d'intégration d'une innovation politico-administrative. Méthodologiquement, l'entretien représente une technique de collecte individuelle par laquelle un chercheur s'adresse à un nombre limité de personnes aux profils divers. Par ailleurs, l'organisation d'un entretien peut différer en fonction du degré de

directivité de celui-ci : directif, semi-directif et non-directif (Fenneteau, 2015).

Au vu de la finalité des entretiens (l'étude d'une problématique déterminée) et de la posture adoptée dans cette recherche (le paradigme constructiviste et la démarche compréhensive), il a été essentiel de choisir une modalité d'entretien combinant la focale sur le sujet étudié et la possibilité pour la personne interrogée de faire ressortir son interprétation et sa vision du processus étudié. Dans ce but, nous avons eu recours à la technique dite de l'entretien semi-directif. Ce dernier se caractérise comme :

« Une formule mixte qui combine à la fois directivité et non-directivité. Dans les entretiens semi-directifs, l'interviewer oriente la personne qui parle vers certains sujets et lui laisse ensuite toute la liberté pour s'exprimer » (Fenneteau, 2015 : 10).

Dans le cadre de cette recherche, les entretiens semi-directifs se sont déroulés par l'intermédiaire d'un questionnaire (cf. annexes). Celui-ci a été construit sur la base de la littérature relative à l'innovation politico-administrative. Par souci de faciliter le déroulement de l'entretien, nous avons choisi de le structurer en trois thèmes selon une logique chronologique : l'origine de l'idée des pôles (février- avril 2005), la conceptualisation des pôles (2005) et la mise en œuvre des pôles<sup>136</sup>. De cette façon, chacun des acteurs a pu s'entretenir sur son mode d'implication dans les pôles de compétitivité et la spécifier.

---

<sup>136</sup> Le guide d'entretien est consultable dans la partie « Annexes ».

La constitution du panel des personnes interrogées s'est opérée au regard de deux facteurs : (1) la fonction occupée au sein de l'écosystème des pôles de compétitivité et (2) la disponibilité des personnes sollicitées.

En effet, afin d'avoir une vue synthétique du système des pôles de compétitivité, il a été essentiel de lister l'ensemble des acteurs et des organisations impliqués. Par l'intermédiaire des sources documentaires consultées, nous avons pu étudier une liste de personnes à contacter, pour lesquelles la diversité des fonctions a été un critère central. De ce fait, parmi les vingt-huit personnes interviewées, nous recensons deux experts, deux membres de l'Union wallonne des entreprises, trois membres du Forem, quatre membres des cabinets ministériels, trois membres du jury, quatre membres de l'administration, six membres des pôles de compétitivité ainsi qu'un consultant et un représentant syndical.

**Tableau 10: La liste des acteurs interrogés dans le cadre de la recherche**

Acteurs des pôles interrogés			
1	Académique A	16	Union wallonne des entreprises B
2	Consultant A	17	Fonctionnaire SPW C
3	Jury A	18	Cabinet C
4	Union wallonne des entreprises A	19	Cabinet D
5	Académique B	20	Syndicat A
6	Cabinet A	21	Jury C
7	Fonctionnaire SPW A	22	Pôle E
8	Dirigeant AWEX A	23	Forem A
9	Pôle A	24	Forem B
10	Cabinet B	25	Fonctionnaire SPW D
11	Pôle B	26	Pôle F
12	Jury B	27	Pôle G
13	Pôle C	28	Jury D
14	Fonctionnaire SPW B	29	Forem C
15	Pôle D		

La constitution de ce panel a été largement influencée par la disponibilité des personnes sollicitées. Dans cette recherche, nous avons noté une difficulté à atteindre les décideurs politiques qui siégeaient au Gouvernement wallon depuis 2004. Outre ce constat, nous précisons que, sur les quarante-huit personnes contactées, vingt-huit personnes ont accepté et ont été interrogées. Enfin, les entretiens semi-directifs se sont déroulés entre le 4 avril 2015 et le 22 juillet 2015 sur les lieux de travail des personnes interrogées.

#### **2.4. *L'analyse des données***

Les analyses réalisées dans cette thèse portent sur les entretiens semi-directifs ainsi que sur une série limitée de documents officiels<sup>137</sup>. La restriction des notes et des rapports officiels utilisés pour l'analyse s'explique par le caractère confidentiel d'une large partie de ces documents. N'ayant pas reçu les autorisations d'utilisation, nous n'avons pu les mobiliser pour l'analyse.

Pour analyser les données récoltées, nous avons procédé en deux temps. Chacune de ces étapes correspond à un mode d'analyse différent : l'analyse thématique et l'analyse des catégories conceptualisantes (Paillé & Mucchieli, 2006). Pour chaque analyse, nous avons clôturé l'exercice une fois le principe de saturation rencontré. Ce dernier est atteint lorsque que le chercheur a la conviction que l'analyse d'un entretien additionnel ne fournit pas de nouvelles informations significatives (Albarello, 2007 : 75).

---

<sup>137</sup> La liste des rapports officiels analysés est consultable dans les annexes.

#### 2.4.1. L'analyse thématique

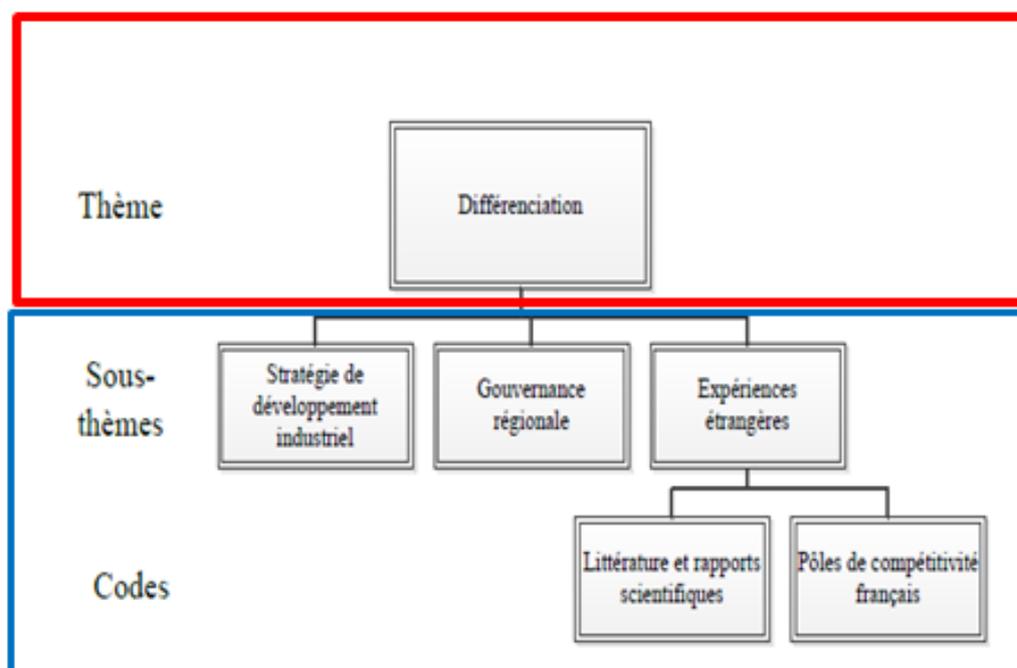
Le premier traitement des données recueillies a été l'analyse thématique. Celle-ci a pour objectif de « procéder systématiquement au repérage, au regroupement et, subsidiairement, à l'examen discursif des thèmes abordés dans un corpus, qu'il s'agisse d'un *verbatim* d'entretien, d'un document organisationnel ou de notes d'observation » (Paillé & Mucchieli, 2006 : 162). Par ce procédé d'analyse, le chercheur répertorie les thématiques pertinentes et met en lumière les relations entre celles-ci. Pour cet examen, nous avons codé l'ensemble des données au moyen des logiciels Word et Excel.

L'analyse produit une arborescence qui se compose des thèmes, des sous-thèmes et des codes. Pour chacun des codes, c'est-à-dire l'unité de thème la plus petite, le chercheur attribue une définition<sup>138</sup>. Dans l'exemple ci-dessous, le code « littérature et rapports scientifiques » est défini en tant qu'« indice de la littérature scientifique et des rapports mobilisés pour élaborer les pôles de compétitivité, tandis que le code « pôles de compétitivité français » se réfère à « l'indice de l'adaptation faite par les pôles wallons de l'expérience des pôles de compétitivité français ».

---

<sup>138</sup> Le tableau de codage reprenant l'ensemble des thèmes, sous-thèmes et code est consultable dans la partie annexe.

### Apport du cadre théorique



### Apports de l'analyse thématique

**Figure 10: L'exemple d'arborescence générée par l'analyse thématique**

L'identification des thèmes, des sous-thèmes et des codes a été réalisée par allers et retours entre la lecture des retranscriptions et le cadre théorique. Au terme de ce processus itératif, nous avons déterminé la présence de trois thèmes généraux. Ces derniers ont été dictés par l'approche processuelle mobilisée dans la thèse. La définition des trois thèmes vise à affiner le modèle séquentiel mis au point par Roberts (1992). Par conséquent, au terme d'une première analyse, nous avons déterminé trois phases du processus d'innovation : la différenciation, l'intégration et la survie. Par la suite, notre démarche a suivi le processus classique de la thématisation continue, à savoir :

« Une démarche ininterrompue d'attribution de thèmes et, simultanément, de construction de l'arbre thématique. Ainsi, les thèmes sont identifiés et notés au fur et à mesure de la lecture du texte, puis regroupés et fusionnés au besoin, et finalement hiérarchisés sous la forme de thèmes centraux regroupant des thèmes associés, complémentaires, divergents, etc. » (Paillé & Mucchieli, 2006 : 166).

Constituant notre premier niveau de codage, la technique de l'analyse thématique a été utilisée pour enrichir la description de l'étude de cas et pour baliser le second travail d'analyse.

#### 2.4.2. L'analyse des catégories conceptualisantes

Pour le second niveau d'analyse, nous nous sommes focalisés uniquement sur les données reprises sous le thème « intégration ». La finalité de l'analyse des catégories conceptualisantes est de nature théorique. Elle a pour objectif « de jeter les bases d'une théorisation des phénomènes étudiés, sans qu'il n'y ait de décalage entre l'annotation du *corpus* et la conceptualisation des données » (Paillé & Mucchieli, 2006 : 233).

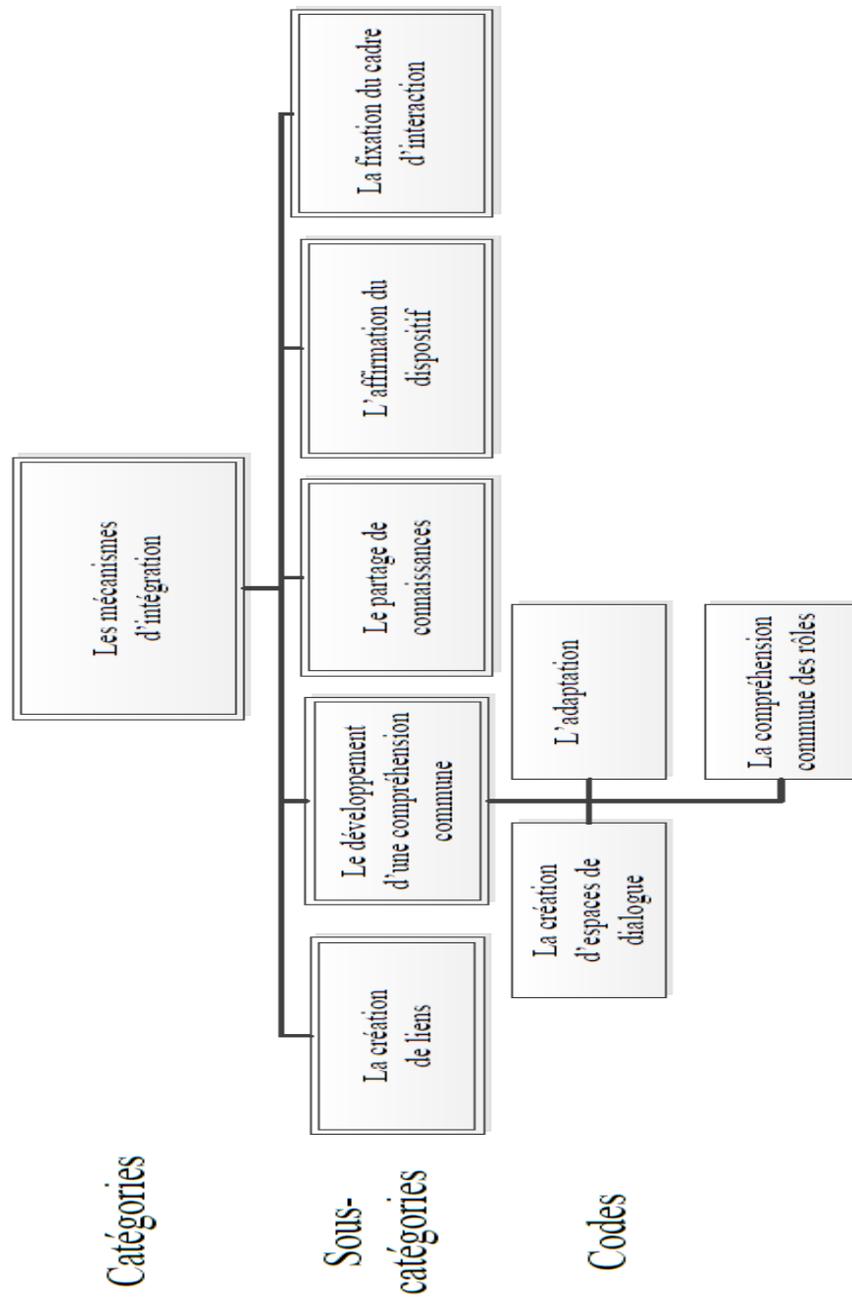
L'analyse du *corpus* a débuté avec le recensement des différentes catégories. Ces dernières sont qualifiées comme suit :

« Elles se situent bien au-delà de la simple annotation descriptive ou de la rubrique dénominative. Elle est l'analyse, la conceptualisation mise en forme, la théorisation en progression. On peut définir la catégorie comme une production textuelle se présentant sous la forme d'une brève expression et permettant de dénommer un phénomène perceptible à travers une lecture conceptuelle d'un matériau de recherche » (Paillé & Mucchieli, 2006 : 2003).

Adoptant une posture constructiviste ainsi qu'une approche abductive, nous avons élaboré les quatre catégories, les sous-catégories et les codes au terme d'itérations entre l'empirie et la théorie.

Après l'examen des données contenues dans le thème de l'intégration, nous avons distingué quatre catégories : le concept d'intégration, les mécanismes d'intégration, les stratégies d'intégration mises en œuvre par les acteurs ainsi que les écueils de l'intégration. Pour les deux premières catégories, les sous-catégories ont été constituées sur la base du cadre théorique.

Pour les deux autres catégories, les sous-catégories ont été élaborées sur la base des données contenues dans les retranscriptions. À l'instar de l'analyse thématique, nous avons défini, pour chacune des sous-catégories, une série de codes. Ces derniers ont fait l'objet d'une définition et sont entièrement consultables dans les annexes. Aussi, les données ont été codées à l'aide des logiciels Word et Excel.



**Figure 11: L'exemple d'arborescence générée par l'analyse des catégories conceptualisantes**

La combinaison de ces deux analyses est dictée par la volonté d'acquérir une compréhension plus fine d'un processus d'intégration d'une innovation politico-administrative. Par ailleurs, comme l'énonce Donis (2015 : 71), l'articulation de l'analyse thématique et de l'analyse des catégories conceptualisantes se révèle pertinente lorsque la motivation du chercheur est « de réaliser une interprétation et une analyse approfondie des dynamiques à l'œuvre dans une visée de généralisation analytique ». Par l'intermédiaire de ce *design* d'analyse, nous dépassons partiellement les limites d'une étude de cas en profondeur en situant le niveau de généralisation analytique à deux échelles : d'une part, à un niveau théorique plus général portant sur le modèle d'innovation politico-administrative et d'autre part, à un niveau intermédiaire se centrant sur les mécanismes et les stratégies à l'œuvre dans l'intégration d'un dispositif novateur.



### **Partie III : Les pôles de compétitivité en Wallonie : description et analyse d'un processus d'innovation politique (2005-2015)**

**L**a troisième partie de la recherche a pour objectif d'étudier en profondeur le processus d'une innovation politico-administrative et l'intégration de cette dernière. En cohérence avec le cadre d'analyse décrit et la démarche méthodologique élaborée, les quatre chapitres suivants sont le résultat d'une analyse thématique et d'une analyse des catégories conceptualisantes.

Les chapitres neuf, dix et onze portent sur l'analyse des pôles de compétitivité wallons. La construction de ces quatre chapitres répond à l'ambition de présenter, dans un ordre chronologique, l'enchaînement des jalons de la politique des pôles. D'un point de vue temporel, le neuvième chapitre débute par la conceptualisation de l'idée au premier trimestre de l'année 2005, tandis que le onzième chapitre se clôture par l'évaluation des pôles de compétitivité en 2014.

D'avantage qu'une simple description de cas, ces trois chapitres se basent sur les résultats de notre premier niveau d'analyse, l'analyse thématique. L'utilité de l'exercice est d'éclairer le lecteur sur le jeu de pouvoir en vigueur durant le processus d'innovation, sur la construction et l'adaptation d'un dispositif de soutien et d'aide aux entreprises ainsi que sur les difficultés rencontrées par les innovateurs. De cette façon, ces trois

chapitres constituent un préalable pour la compréhension du douzième chapitre.

Ce douzième et dernier chapitre se focalise sur la présentation des résultats obtenus lors de l'analyse des catégories conceptualisantes. Représentant un second niveau d'analyse, le chapitre se concentre sur une étude en profondeur du processus d'intégration d'une innovation politico-administrative. Dans l'optique du travail de recherche, le second niveau d'analyse a comme double objectif de tendre vers une généralisation analytique de niveau intermédiaire et de répondre à la question de recherche posée : comment les stratégies des acteurs prenant part à la mise en œuvre d'un dispositif novateur en matière de politique industrielle influencent-elles l'intégration de cette innovation politico-administrative au sein d'un système de gouvernance établi?

## **Chapitre IX : La conceptualisation de l'idée innovante. Le cas des pôles de compétitivité wallons (septembre 2004 – avril 2005)**

L'étude de la conceptualisation des pôles de compétitivité poursuit, dans cette thèse, une double finalité. Premièrement, elle vise à qualifier l'origine de l'idée. En effet, la littérature suggère (Damanpour & Schneider, 2006 ; 2008) que le parcours suivi par une innovation varie selon qu'il s'agit d'une idée créée par le système politico-administratif étudié ou d'une idée adoptée d'un autre secteur ou d'un autre système. Deuxièmement, ce chapitre a pour finalité de mettre à jour les éléments de rupture constitutifs de la logique d'action des pôles de compétitivité. Plus précisément, à travers l'examen des origines conceptuelles de cette politique, nous postulons qu'une innovation politico-administrative n'est pas neutre et résulte d'un processus de co-construction cristallisant des valeurs, des postulats ou des représentations à l'égard d'un problème public à résoudre et de la configuration du système de gouvernance préexistant.

Par conséquent, ce chapitre vise à répondre aux questions suivantes : Quelles sont les propositions théoriques sous-tendant l'élaboration des pôles ? Quelles sont les sources d'influence ? L'idée des pôles est-elle créée par le système politico-administratif wallon ou est-elle adoptée et transformée par celui-ci ? Quels sont les acteurs à l'origine de l'idée des pôles de compétitivité en Wallonie ? Pour résoudre quel problème public ? La conceptualisation des pôles conditionne-t-elle leur élaboration et leur mise en œuvre ?

Pour répondre à ces questions, nous organisons le présent chapitre de la façon suivante : premièrement, nous débutons par une mise en perspective du contexte politique ; deuxièmement, nous précisons les origines des réflexions amenant l'idée des pôles de compétitivité en Wallonie ; troisièmement, nous mettons en évidence l'importance des actions du monde industriel régional ; quatrièmement, nous listons les facteurs d'influence de la politique des pôles de compétitivité ; cinquièmement, nous mettons en évidence les particularités du modèle français et sixièmement, nous examinons le « noyau conceptuel » des pôles wallons.

### **1. L'ambition politique « d'une politique industrielle pragmatique et structurelle »**

En juillet 2004, Jean-Claude Marcourt (PS) est désigné comme Ministre de l'économie et de l'emploi (Wallonie, 2015). Après cinq années sous la bannière libérale, la politique économique et industrielle retourne dans le giron du Parti socialiste. Toutefois, à l'entame de la législature 2004-2009, la désignation de Marcourt en tant que Ministre de l'économie et de l'emploi<sup>139</sup> est singulière à au moins deux égards : d'une part, il s'agit du huitième extra-parlementaire à être nommé Ministre<sup>140</sup> d'autre part, parmi les différents Ministres socialistes qui ont eu la charge de l'économie wallonne, seul Philippe Busquin – sous l'exécutif Coëme du 4 février 1988 au 10 mai 1988 – n'a pas exercé la Ministre-Présidence simultanément<sup>141</sup> (Wallonie, 2015).

---

<sup>139</sup> Durant la législature, il reçoit en octobre 2005, le commerce extérieur et en juillet 2007, le patrimoine (Wallonie, 2015).

<sup>140</sup> Jean-Claude Marcourt participe à son premier scrutin lors des élections communales à Liège en octobre 2006 (Wallonie, 2015).

<sup>141</sup> Il convient de préciser que Jean-Maurice Dehousse a également été Ministre de l'économie sans être en même temps Ministre-Président.

L'arrivée de Jean-Claude Marcourt au Ministère de l'économie et de l'emploi signifie la constitution d'un nouveau cabinet ministériel.

En ce qui concerne la cellule « économie » de ce dernier, le Ministre s'entoure d'un noyau de conseillers voulant rompre avec l'idée d'accompagner la reconversion d'une désindustrialisation au profit du développement des services<sup>142</sup>. À ce titre, il s'agit du premier élément explicatif de la rupture dans la logique d'action publique.

« On travaillait comme des bêtes ! On bossait tous au cabinet de 9 h à minuit quasi au quotidien. On était de loin ceux qui travaillaient le plus dans les cabinets. Il y avait cette émulation entre nous et un bel esprit d'équipe. On a d'ailleurs eu la chance d'avoir un chef de cabinet, Jean-Sébastien Belle, qui a su se mettre en retrait et créer la dynamique d'équipe en nous faisant travailler » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

---

Toutefois, lors de la législature du 27 janvier 1982 au 27 octobre 1982, la Ministre-Présidence a été exercée par le libéral André Damseaux (Wallonie, 2015).

<sup>142</sup> Adoptant une posture « pragmatique » dans la construction de la politique industrielle wallonne, les conseillers du Ministre partagent un bagage intellectuel économique. Parallèlement, le Chef Cabinet, Jean-Sébastien Belle – diplômé de l'école de commerce de Solvay-, ainsi que les conseillers Benoit Bayenet – titulaire d'une thèse de doctorat en sciences économiques de l'Université Libre de Bruxelles – et Luc Vandendorpe – titulaire d'une licence en sciences économiques -, disposent d'une expérience dans le conseil aux décideurs politiques – tant Luc Vandendorpe que Benoit Bayenet ont été membres de cabinets ministériels auparavant – ainsi que de la connaissance de l'écosystème industriel wallon – Jean-Sébastien Belle étant le Président du Conseil d'administration de la Société Wallonne de Financement depuis 2001 (Le Soir, 2001).

« Le Ministre et Jean-Sébastien ont vraiment créé une belle équipe avec des gens qui en voulaient ! Quelqu'un comme Luc était à l'administration, mais il avait vraiment une vision de l'économie wallonne. Benoît aussi. On avait deux grands théoriciens qui connaissaient les acteurs. On était vraiment une équipe top. Pendant la première législature, tout le monde avait le même objectif : démontrer qu'un ministre socialiste peut bien gérer l'économie. Il y avait un défi qui mettait en mouvement tout le monde, grâce à un ministre qui voulait cela, qui s'impliquait beaucoup » (Membre d'un cabinet ministériel B, 2015).

De ce fait, le Ministre et son équipe souhaitent impulser une rupture dans la façon dont les socialistes wallons conçoivent et mettent en œuvre la politique industrielle régionale. Auparavant, la politique industrielle a été principalement tournée vers l'action des organismes publics, les entreprises fortement pourvoyeuses d'emplois et le lancement d'activités de pointe *ex-nihilo* dans le cadre de l'utilisation de fonds européens<sup>143</sup>. Les précédents décideurs socialistes chargés de l'économie n'ont pas eu la capacité et/ou la volonté de développer des instruments de politique industrielle structurels. L'arrivée du Ministre Marcourt marque, dès lors, une double rupture : une première de nature normative ou culturelle – « une politique industrielle faite par et pour les industriels » -, et une seconde de nature instrumentale à savoir le lancement des pôles de compétitivité.

« L'idée était d'arriver à faire aussi bien avec une tradition où ce n'est pas un portefeuille facile pour les socialistes. Il y a eu beaucoup de Ministres socialistes à la Région wallonne,

---

<sup>143</sup> Cf. le chapitre relatif à l'examen des politiques de développement régional de 1976 à nos jours.

c'était des Ministres des entreprises publiques et des intercommunales. Des Ministres qui géraient les outils publics. Marcourt voulait faire autrement et avoir un contact direct avec les entreprises privées » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

« L'une des premières ruptures positives en politique, c'est d'avoir un Gouvernement à composante socialiste en 2004 avec un ministre de l'économie socialiste. Un ministre de l'économie et non un Ministre-président ! C'était significatif de dire au niveau du Parti socialiste, l'objectif est de montrer que le socialisme ou les socialistes pouvaient prendre l'économie. Je pense que l'intelligence de Marcourt a été de dire aux entreprises : « ce n'est pas moi qui vais faire un 7eme, 8eme plan ! ». C'est à vous, acteurs de l'économie, à prendre quelque part votre sort et votre politique en main. C'était une double rupture : idéologique, on peut être de gauche et gérer l'économie ; dans la manière, on se met autour de la table. » (Membre d'un cabinet ministériel B, 2015).

« Il y a eu une évolution oui ! On n'avait aucun tabou. On voulait montrer que les socialistes qui géraient l'économie, ce n'était pas le retour du *taxe and spend* ! » (Membre d'un cabinet ministériel D, 2015).

Politiquement, la vision pragmatique et la logique d'action en découlant confèrent la possibilité au Ministre d'agir comme un entrepreneur politique en couplant<sup>144</sup>, au sens de Kingdon (2011), deux problématiques distinctes mais d'une importance capitale

---

<sup>144</sup> L'entrepreneur politique exerce une fonction essentielle, celle de coupler les courants des problèmes, des alternatives et des politiques (Kingdon, 2011).

pour son devenir politique : faire face à la peur de désindustrialisation ambiante et se forger une image politique. En effet, la menace de la désindustrialisation qui pèse sur la Wallonie suscite la crainte des syndicats de voir une disparition des emplois industriels substantielle et alimente la volonté des industriels wallons à faire adopter une « véritable » politique industrielle conférant aux acteurs économiques une place de choix dans la définition et la mise en œuvre de celle-ci. Dans cette optique, l'élaboration d'une politique industrielle axée sur le clustering articule les différentes attentes avec l'ambition politique du Ministre.

Dans la pratique, la configuration de l'équipe de conseillers et la stratégie politique du Ministre fixent un cadre pour la conceptualisation d'un nouveau dispositif de politiques économiques et industrielles. Ce cadre « marcourien » se singularise par une réponse systémique à la problématique du déclin industriel, par la promotion d'une démarche créative et itérative ainsi que par la mise au centre de l'industrie et de l'entrepreneuriat.

« La politique industrielle « marcourienne » se repose sur le postulat d'une mutation industrielle caractérisée par « l'émergence de l'économie de la connaissance [conduisant] à concevoir des politiques industrielles de nature plus systémiques » (Bayenet & Wunderle, 2009 : 7).

« Marcourt disait sur le Plan Marshall, qui s'appelait PST 1 à l'époque : « Allez-y quoi ! Ne vous censurez pas ! » On avait vraiment carte blanche. Quand on a commencé à lui faire des propositions, il a trouvé que c'était une bonne idée. Car oui, on savait déjà qu'on n'était pas les premiers à le faire, il y en

avait en Finlande » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

« Une autre réflexion de Marcourt, c'était de dire que l'on marche en apprenant parce que l'on n'avait pas de guides particuliers » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

« Il y a un sursaut avec le Contrat d'avenir. Il faut que l'on réfléchisse à faire de la politique économique. C'est peut-être aussi lié au Ministre Marcourt qui a un profil, même si c'est un ministre socialiste, entrepreneurial. L'industrie, c'est une vraie passion chez lui » (Membre d'un cabinet ministériel D, 2015).

## **2. La construction du Plan Stratégique Transversal « création d'activités »**

La problématique du retard socio-économique mesurée par les statistiques fiscales, les indicateurs tels que le produit intérieur brut par habitant, du taux d'activités focalise les efforts du monde politico-administratif wallon depuis la régionalisation des compétences économiques en 1988<sup>145</sup>.

Le lancement du Contrat d'Avenir pour la Wallonie, en 1999 par le Gouvernement Di Rupo I, marque les prémices d'une stratégie de développement régional axée sur la mise en réseau par l'intermédiaire de la mise en œuvre des grappes technologiques et des *clusters*<sup>146</sup> (CESW, 2003). La présence du partenaire libéral

---

<sup>145</sup> Cette dernière marque « le vote des lois de réforme institutionnelle, le transfert de nouvelles compétences et l'établissement d'un réel pouvoir de décision wallon sur les principaux leviers de l'économie régionale (Wallonie, 2015).

<sup>146</sup> Pour davantage de détails, voir le chapitre sur la politique industrielle wallonne de 1999 à 2004.

contribue à inscrire l'entrepreneuriat, la création d'activités économiques parmi les priorités gouvernementales (Accaputo et al., 2006). Le Contrat d'avenir pour la Wallonie est adopté par le Parlement wallon le 15 février 2000 (Accaputo et al., 2006) et poursuit l'objectif de « réunir les conditions d'une Wallonie active et solidaire sur la voie du développement durable » (Contrat d'Avenir, 1999). Ce programme fait l'objet d'une évaluation en 2001. À la suite de cette dernière, la version du Contrat d'avenir est actualisée et contient vingt mesures à implémenter sur la période 2002-2004 (Accaputo et al., 2006 : 23).

Lors des élections régionales de 2004, la majorité parlementaire change. Par conséquent, le gouvernement regroupant le PS et le cdH succède à la majorité arc-en-ciel PS-MR-Écolo. Les nouveaux partenaires de la majorité font le choix de s'insérer dans la logique d'action développée durant la législature précédente. Cette volonté se concrétise sous la forme du Contrat d'Avenir Renouvelé (Accaputo et al. 2006).

À ce titre, la Déclaration de politique régionale mentionne que le Contrat d'Avenir Renouvelé doit se concentrer sur quatre objectifs : (1) la création d'activités, (2) le développement du capital humain, des connaissances et des savoir-faire, (3) l'inclusion sociale, (4) le développement territorial (Gouvernement wallon, 2004). Pour chacun de ces quatre objectifs stratégiques, l'Autorité régionale ambitionne d'implémenter des plans stratégiques transversaux (PST).

Dans cette optique, l'élaboration du PST relatif à la « création d'activités » est confiée au cabinet du Ministre de

l'économie et de l'emploi<sup>147</sup>. Durant la phase d'élaboration, les membres de la cellule économie ont commandité un rapport auprès de McKinsey visant à préciser les forces et faiblesses de l'économie wallonne et à dégager les lignes d'un plan de création d'activités économiques selon deux axes : les mesures en lien avec la création d'activités par les entreprises et les mesures contribuant au développement d'un cadre économique et social propice (McKinsey, 2005). À cet égard, le travail de réflexion mené lors de la réalisation de ce rapport a été capital pour les pôles de compétitivité en Wallonie.

« McKinsey a été chargé du premier plan stratégique transversal qui visait le redéveloppement, le redéploiement de l'économie. Ils ont analysé les modèles types des anciennes régions RETI. L'idée est venue de se dire : « a-t-on des champions cachés ou pas ? A-t-on des entités de tailles régionale, européenne voire mondiale ? Tout cela a fait l'objet d'une réflexion encadrée notamment par deux professeurs qui ont fait une analyse quantitative et qualitative de l'économie wallonne par la suite » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

« L'idée que l'on avait était de dire : « au fond, les autres régions font beaucoup mieux que nous ! On va voir ce que les autres régions font ». On demande à McKinsey de faire une étude sur les autres régions qui réussissent » (Membre d'un cabinet ministériel D, 2015).

« Une étude fut commandée à McKinsey qui avait examiné les facteurs de succès des régions sorties de la crise comme

---

<sup>147</sup> Le PST « création d'activités » a été adopté par le Gouvernement wallon, le 26 mai 2005 (Accaputo et al., 2006 : 23).

l'Écosse, le comté de Manchester, la région de Wolfsburg »  
(Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

### **2.1. Le rapport « S'inspirer des succès d'autres régions pour relancer la création d'activités en Wallonie » de février 2005**

Le rapport qui s'intitule « s'inspirer des succès d'autres régions pour relancer la création d'activités en Wallonie » est le résultat d'un travail d'étude réalisé par la firme de consultance McKinsey<sup>148</sup>. À la suite de ce travail découle une série de propositions visant à encourager la création d'activités par les entreprises et à améliorer le cadre socio-économique en Wallonie. Dans un rapport intermédiaire présenté le 17 janvier 2005 au comité scientifique, les consultants avancent l'idée de création « du développement d'un nombre limité de *clusters* d'envergure » (McKinsey, 2005: 12). Le projet de *clusters* d'envergure est qualifié par les consultants comme un projet d'ampleur majeure en terme de création d'emplois, d'une complexité moyenne et vecteur d'une image porteuse (McKinsey, 2005 : 12). Au terme de ce rapport intermédiaire, l'amplification de la mise en réseau des acteurs économiques apparaît comme le premier énoncé normatif composant la logique d'action des pôles de compétitivité.

« Ils nous rendent le rapport en...février 2005. En gros, ils disent : « il n'y a pas de recette miracle » ! Ils sont allés chercher une série de bons exemples dans les régions et ont

---

<sup>148</sup> Cette étude s'étend sur huit semaines et implique également au moins la tenue d'une réunion intermédiaire avec un comité scientifique, le 17 janvier 2005. D'un point de vue méthodologique, les consultants structurent leur étude en trois phases : *Primo*, un *benchmarking* de la Wallonie ainsi que des autres régions européennes ; *Secundo*, une analyse des facteurs de succès et bonnes pratiques de ces régions ; *tertio*, l'identification des mesures transférables au cas wallon (McKinsey, 2005 b : 2).

dit : « la Wallonie a une politique de *clustering*, mais ce ne sont que des petits machins et donc, il faut donner une ampleur à cela » (Membre d'un cabinet ministériel D, 2015).

« L'idée de McKinsey, c'était le développement d'un cluster plus technologique, plus ambitieux, plus grand qu'ils voulaient faire tourner autour du pharmaceutique, des biotechnologies, etc. J'étais beaucoup en contact avec les gens du cabinet, parce que j'ai beaucoup collaboré à cette étude. Cette idée de méga-cluster, c'est de là qu'est venue l'idée d'un *clustering* plus ambitieux » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises A, 2015).

« On a fait les *clusters*, mais McKinsey disait « c'est très bien ! Mais il faut donner de l'ampleur ». C'est simplement donner plus d'ampleur, plus de financements et des financements concentrés. Donc, ce n'était pas si révolutionnaire que ça » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

Dans son rapport final en date du 4 février 2005, la proposition d'un développement de clusters d'envergure est précisée et différenciée des clusters précédemment implémentés en Wallonie. Parmi les éléments constitutifs de ces méga-clusters, nous listons : (1) le principe de « concentration géographique d'entreprises d'un secteur donné et d'institutions qui y sont associés »; (2) la notion de masse critique d'un secteur essentiel pour le développement d'un cercle vertueux de croissance; (3) la collaboration entre les acteurs autour d'un projet d'innovation ou de démarchage ; (4) la réalisation d'une étude approfondie pour identifier les secteurs potentiels (McKinsey, 2005 : 34-35). Par conséquent, l'amplification des dispositifs de mise en réseau des

acteurs diffuse des énoncés repris intégralement dans la logique d'action des pôles de compétitivité<sup>149</sup>.

L'amplification de la politique de clustering est présentée comme étant « en phase avec la réalité, crédible, faisable et explicable » tout en soulignant « le risque de résistance de la part des secteurs ou des sous-régions qui n'ont pas été retenus » (McKinsey, 2005 b, Schéma 56). En termes d'action publique, les consultants suggèrent de créer « deux politiques de soutien sectoriel menées en parallèle : le lancement par les pouvoirs publics de *clusters* d'envergure d'une part et le soutien actif aux réseaux d'entreprises porteurs de projets d'autre part » (McKinsey, 2005 : 35).

L'étude McKinsey est déterminante dans la conceptualisation de l'idée de relancer la création d'activités économiques en Wallonie par le lancement d'un nombre limité de *méga-clusters* en Wallonie. Il fournit également une série de principes et de logiques d'action toujours en vigueur une décennie plus tard dans la politique de clustering wallonne. Tout d'abord, la dimension normative selon laquelle, il n'y a pas de recette miracle et que le *clustering* est la solution qui s'impose. Ensuite, qu'il faut atteindre une masse critique et que, par conséquent, afin d'augmenter l'ampleur des clusters wallons, il faut concentrer les moyens et augmenter les finances allouées. Enfin, les grandes entreprises ont à jouer un rôle de force motrice dans ces *clusters* (McKinsey 2015).

---

<sup>149</sup> Pour corroborer ces dires, nous explicitons la présence de ces énoncés dans le modèle de gouvernance des pôles au cours du chapitre suivant.

### **3. L'influence, le soutien et les conseils du monde industriel wallon**

Tant lors de la phase de conceptualisation des pôles de compétitivité, que durant l'élaboration de l'étude McKinsey, il est important de souligner le rôle d'accompagnant joué par l'Union Wallonne des Entreprises (UWE), et plus largement, par le monde industriel wallon.

Dans le monde industriel wallon, il est essentiel de reconnaître l'importance du rôle joué Jean Stephenne<sup>150</sup>. Ce dernier a exercé la présidence de l'UWE de 1997 à 2000 (UWE, 2015) et dispose de relations directes avec le Ministre de l'économie et de l'emploi. L'entrepreneur wallon, de par son parcours et le secteur au sein duquel il a opéré – les sciences du vivant –, apparaît convaincu par la nécessité d'organiser l'innovation en Wallonie, notamment en misant sur les relations entre les universités et les entreprises. À la suite du processus d'innovation des pôles, le rôle de Jean Stephenne s'est amplifié puisqu'il patronne, le 16 septembre 2005, la visite du Ministre de l'économie et de l'emploi au pôle français MédiTech (Arthur D. Little, 2005) et qu'il devient, à la suite de la labellisation des pôles, le premier président du pôle des sciences du vivant (Biowin).

« La conscience du problème qu'il fallait commencer à réindustrialiser la Wallonie a peut-être été prise un peu plus

---

<sup>150</sup> Jean Stephenne est un industriel wallon à l'origine du développement important de la firme pharmaceutique *GSK*. Cette dernière emploie en Wallonie près de 7500 personnes sur les 12000 que compte le groupe à travers le monde (Wallonie, 2015). Précisons également que Jean Stephenne est directement et formellement lié au pôle de compétitivité Biowin dont il assure la présidence de 2006 à 2014.

tardivement qu'ailleurs. Les Anglo-saxons en général sont très pratiques, ils ont eu une longueur d'avance sur nous. Je pense que c'est vraiment la prise de conscience d'un besoin de réindustrialisation, soutenu par le monde de l'entreprise et particulièrement par Monsieur Stephenne qui a été décisif » (Membre d'un pôle de compétitivité G, 2015).

« Dès le début, le monde industriel était avec nous dans le modèle. Jean Stephenne était convaincu, l'UWE nous suivait. [...]. Quelque part, tout le monde voulait que l'on relance une dynamique de politique économique » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

« Il était important que des gens comme Jean Stephenne ou Yves Jongen prennent la présidence des pôles de compétitivité. Les grandes entreprises jouent un rôle important d'attraction tout comme leurs dirigeants qui ont accepté d'être dans la mise en œuvre et l'exploitation des pôles de compétitivité » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises A, 2015).

« Il y a eu l'idée, toujours sous l'égide de Jean Stephenne, d'aller, avec un consultant, d'aller un peu voir en France ce qui se passait. Ce consultant nous a mis en rapport avec son bureau à Paris, qui a organisé une visite d'un pôle en France. Je crois que c'était le pôle aéronautique mais je ne suis pas sûr et, nous avons embarqué le ministre dans cette visite » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises A, 2015).

« On voulait convaincre le Ministre de l'intérêt des *clusters*. Jean Stephenne était très partisan pour construire ces relations entre les universités, les entreprises, etc. On voulait convaincre le ministre. C'est simplement ça, le but de cette

visite » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises A, 2015).

Au-delà des acteurs individuels et des contacts informels qu'ils entretiennent avec les décideurs politiques, la voix du monde industriel est portée par l'UWE<sup>151</sup>. *De facto*, l'UWE s'implique dès le début dans la promotion d'une politique industrielle faite par et pour les industriels. De manière générale, nous notons que les échanges entre sphères politique et industrielle sont intervenus tant sur des considérations stratégiques que sur des questions opérationnelles – principalement liées au PST1 -. Par ailleurs, durant cette phase qui s'étend jusqu'aux alentours du 25 mars 2005, la nature des interactions entre les deux sphères est principalement informelle. Sur la base de ces éléments, nous qualifions le rôle du monde patronal wallon lors de la conceptualisation de la politique industrielle régionale en 2005 de soutien à la logique d'action émergente, d'organisateur d'échanges d'expériences ainsi que de conseil.

#### **4. La politique de clustering, l'émergence d'une politique industrielle systémique**

Outre les acteurs politiques et industriels, d'autres éléments ont contribué à faire émerger l'idée des pôles de compétitivité en Wallonie. Comme mentionné dans le rapport de McKinsey, les expériences étrangères constituent une source d'inspiration importante pour idéaliser l'instrument à développer en vue d'enclencher une dynamique de redressement socio-économique.

---

<sup>151</sup> Celle-ci regroupe les organisations d'employeurs privés et vise à « promouvoir un monde patronal fort » (UWE, 2015). Dans cette perspective, l'UWE « se veut être proche des centres de décisions politiques » et dispose de délégués dans une série d'organes fédéraux et régionaux (UWE, 2015).

À cet égard, l'impact des pôles français a été décisif. La montée en puissance des pratiques de politique de clustering dans le monde occidental s'est déroulée durant les années nonante. Cette ascension est tantôt encouragée par la médiatisation de succès spectaculaires de redressement économique, tantôt par le développement d'un *corpus* théorique et la mise en évidence des publications de l'économiste Michael Porter.

#### **4.1. La littérature sur la politique de clustering**

En 2004, à l'entame de la législature, les membres de la cellule économie ignorent pour une bonne partie la littérature sur les politiques de clustering. Durant la phase de préparation du PST1, ceux-ci découvrent une littérature abondante. La prise de connaissance de cette littérature découle d'un intérêt pour la question du clustering et aussi de la popularisation des travaux de *Porter*. Ce dernier est un économiste à l'Université d'Harvard qui publie entre autres « *The Competitive Advantage of Nations* » (1990) ou « *Clusters and the New Economy* » (1998), objets de nombreuses attentions en Europe. En effet, dès 1990, Porter entreprend une analyse du tissu industriel basque et contribue à lancer des clusters dans toute une série de domaines tels que l'automobile, les appareils électro-ménagers, les aciers, les activités portuaires et le papier (Arbonies & Moso, 2002). Dans divers États ou Régions européennes, le succès du cas basque confère à Porter l'attention des décideurs politiques. Il est vu comme le sous-traitant de nombreuses régions en recherche de développement économique. La pensée « portérienne » devient en quelque sorte, un label intellectuel des politiques de clustering. Couplée aux rapports publiés par l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE), les théories économiques mettant en exergue le clustering sont partagées par

l'équipe des conseillers politiques du Ministre wallon de l'économie.

« Il y a une conjonction de phénomène. Il faut dire que le matraquage des pôles de compétitivité en France, m'a incité à aller lire Porter que je ne connaissais pas à la sortie de mes études » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

« Pour l'élaboration des pôles de compétitivité, on s'est amusé à lire les bouquins de Porter. On s'est imprégné. On a analysé vraiment ! » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

« Le concept en soi n'a pas été inventé chez nous. Quand on parle de *cluster*, il y a des décennies que cela existe et qu'il y a toute une littérature là-dessus, notamment du côté anglo-saxon. L'idée n'est pas neuve. En revanche, l'idée de la transposer en Wallonie date de 2005. Les pôles de compétitivité sont une initiative wallonne vieille de 10 ans » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises B, 2015).

« Après, on a élaboré à partir des théories de Michael Porter sur les *clusters* et en s'inspirant aussi de ce que Sarkozy faisait en France parce qu'il était à l'époque Ministre de l'économie et il a lancé les pôles de compétitivité » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

Si Michael Porter constitue une référence intellectuelle internationale au début du XXI<sup>ème</sup> siècle, il est primordial de souligner le rôle exercé par le Professeur Henry Capron de l'Université Libre de Bruxelles. Celui-ci a participé au développement de politiques de *clustering* avant 2004 et est également intervenu lors de la programmation FEDER pour la Wallonie sur la période 2007-2013. Dans cette optique, le

scientifique wallon fait la liaison scientifique entre les pratiques établies (*cluster* et la programmation des fonds européens) et le modèle des pôles.

« Dans le cadre de la nouvelle programmation des fonds structurels 2007-2013, on avait fait des études préalables où le professeur Capron de l'ULB avait proposé de travailler, de polariser les fonds. L'idée était de concentrer les fonds non pas sur une quantité plus importante de projets mais sur un nombre plus réduit de projets. Plusieurs travaux ont été faits dans cette idée-là par Capron et par nous pour proposer cette politique des pôles de compétitivité qui correspondait à ce que McKinsey avait proposé par ailleurs. Les clusters ne suffisant pas, leur taille étant trop réduite, il fallait vraiment avoir une politique qui focalise des moyens importants » (Membre du Service public de Wallonie D, 2015).

« De mémoire, je pense que le cabinet a quand même bien utilisé ce que nous avons proposé. Nous nous basions aussi sur ce qui avait été fait par Capron depuis la première étude sur la programmation FEDER pour la période 2007-2013 qui datait aussi de cette année-là » (Membre du service public de Wallonie B, 2015).

#### **4.2. *La diffusion des expériences étrangères***

Une dernière dimension dans le processus d'émergence de l'idée des pôles de compétitivité wallons, est la diffusion des pratiques étrangères en matière de politique de *clustering*, et l'apprentissage en découlant. Parmi les différentes expériences qui ont été portées à la connaissance des conseillers wallons, nous pouvons citer celle de la « *Flanders Language Valley* », celle du *cluster* de la téléphonie mobile en Finlande et enfin, celle des

pôles de compétitivité français. Ce sont ces derniers qui ont le plus grandement influé sur le modèle wallon.

« Il y a tout un *background* en ce qui concerne l'expérience française. J'ai lu les études mais ce qui m'a surtout séduit, c'est la démarche qui avait été utilisée en France : la sélection des pôles et notamment, la définition du pôle qui a servi de base aux travaux que j'ai pu faire » (Académie A, 2015).

« Il y a eu beaucoup de réunions animées par Arthur D. Little, et donc on s'est inspiré de ce qui existait, mais pas seulement en France comme Médicon Valley en Scandinavie » (Membre d'un pôle de compétitivité B, 2015). « Le dossier a été porté politiquement par Jean-Claude Marcourt et c'est à lui qu'on doit la mise en œuvre du concept et de la mécanique. Il s'est partiellement inspiré de ce qui était réalisé en France, mais l'adaptation wallonne est vraiment réaliste, conforme à nos possibilités et nos moyens » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises, 2015).

« On s'est inspiré d'études, de documentations que l'on avait sur ce qui se passait en Europe, pas uniquement en France même si je sais que le volet français a été d'une grande inspiration pour le cabinet » (Membre du Service public de Wallonie A, 2015).

L'expérience française est capitale dans l'avènement des pôles wallons. La présentation du « Rapport : pour un écosystème de la croissance » par Christian Blanc au Premier Ministre français en 2004, constitue à cet égard un document de travail de référence pour les membres de la cellule économie du cabinet du Ministre. Concernant l'expérience française, nous constatons qu'elle influe

sur l'idée wallonne et ce, sur au moins trois aspects : l'adoption de la définition, le choix d'une logique d'action et la médiatisation de l'instrument.

Tout d'abord, les similitudes entre les définitions retenues sont frappantes. Le Rapport Blanc définit les pôles de compétitivité comme étant:

« L'addition d'un cluster industriel et d'une base scientifique ou la synergie d'un pôle d'excellence et d'un tissu d'industries. Il se caractérise par la dynamique d'une agglomération entière qui met à contribution tout un tissu qui suit et soutient l'industrie innovante : service de proximité, transport, secteur financier... Le moteur de la croissance est endogène au pôle : c'est la richesse des synergies et des capacités critiques accumulées dans les domaines scientifiques et industriels ; ce moteur s'alimente de flux migratoires d'hommes et d'entreprises attirés par le dynamisme des pôles » (Rapport Blanc, 2004 : 26).

Dans le cas wallon, les pôles de compétitivité sont, pour leur part, définis de la façon suivante :

« La combinaison d'entreprises, d'organismes de formation et d'unités de recherche publiques et privées engagées dans une démarche partenariale destinée à dégager des synergies autour de projets communs au caractère innovant. Ce partenariat s'organisera autour d'un marché et d'un domaine technologique et scientifique qui lui est attaché et devra rechercher la masse critique pour atteindre une compétitivité mais aussi une visibilité internationale » (Gouvernement wallon, 2005 a : 2).

Ensuite, la logique d'action sous-jacente à l'instrument de politique industriel décrit dans le « Rapport Blanc » et celle des pôles de compétitivité wallon soulignent l'importance d'un développement territorial endogène basé sur l'innovation. De plus, les deux logiques d'action se rejoignent sur trois points : la logique partenariale, l'importance des relations entre les mondes industriel et scientifique et la nécessité d'atteindre une masse critique d'acteurs participants.

Dans le cas français, la logique partenariale est présente sous le vocable « synergie ». Par synergie, l'auteur du rapport qualifie des liens entre l'ensemble des acteurs d'une agglomération (Rapport Blanc, 2004 : 19). Cette logique partenariale est une vision plus large des relations entre les individus et les organisations prenant part aux pôles de compétitivité français. Dans le cas wallon, la logique partenariale prend la forme d'un partenariat entre les acteurs industriels et scientifiques. Le partenariat se traduit par la réalisation d'un projet innovant auquel contribuent les différents acteurs impliqués (Rapport Blanc, 2004 : 37). La logique du partenariat est, dans le cas wallon, plus précise et circonscrite aux relations entre les membres d'un pôle de compétitivité.

La prépondérance des relations entre les mondes industriels et scientifiques est également mise en exergue dans les cas français et wallon. Pour le premier, il s'agit d'une combinaison entre une grappe d'acteurs industriels et un pôle d'excellence scientifique (Rapport Blanc, 2004 : 26). Dans le cas wallon, il s'agit, au sein d'un domaine technologique, d'un partenariat entre des acteurs industriels, de la recherche et de la formation (Gouvernement wallon, 2005 a : 2-3). L'organisation des relations

entre les mondes industriel et scientifique se fait, pour les pôles de compétitivité wallons, à une échelle davantage individuelle.

La concentration est traduite dans le « Rapport Blanc » sous la forme de capacité critique (Rapport Blanc, 2004 : 19), tandis que, dans le cas wallon, le concept de masse critique est mobilisé (Gouvernement wallon, 2005 a : 1-3). Quelle que soit la version, un seuil critique d'acteurs engagés dans une logique partenariale apparaît comme le vecteur du développement régional endogène.

Enfin, la médiatisation du Rapport Blanc et des premiers pôles de compétitivité français a contribué à faire connaître cet instrument public en Wallonie. Par ailleurs, la médiatisation couplée à une abondante littérature scientifique a, considérablement, renforcé la légitimité des pôles de compétitivité dans la résolution de la problématique de la désindustrialisation. Ces éléments ont facilité l'acceptation, au sein du système politico-administratif wallon, des décideurs politiques des deux partis membres du Gouvernement.

## **5. Les particularités du modèle wallon des pôles de compétitivité**

Bien qu'ayant des points communs avec le modèle français, les pôles wallons s'en différencient à plus d'un titre. Cette différenciation des pôles wallons est le résultat, d'une part, d'un échange sur l'expérience française et d'autre part, sur la volonté de conceptualiser un outil de développement industriel en adéquation avec le système de gouvernance et la configuration industrielle de la Wallonie.

« L'adaptation wallonne des pôles de compétitivité est vraiment réaliste, conforme à nos possibilités et nos moyens

et surtout, le concept a été mis en œuvre très vite. On n'a pas perdu des années à discuter de ce qu'on allait faire » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises B, 2015).

« Le cabinet avait une idée qui était importée de France mais on a vraiment tout adapté. Tu dois savoir que le concept des pôles en France par rapport aux wallons n'a plus grand-chose à voir » (Membre du Service public de Wallonie C, 2015).

« Avec beaucoup d'humilité, on s'est pas inspiré d'énormément de choses. On a construit des choses en fonction des particularités du paysage wallon, des institutions publiques qui allaient jouer dans le modèle et de ce que l'on pensait être bon dans ce qui se faisait ailleurs, notamment en recherche » (Membre du Service public de Wallonie C, 2015).

En termes d'échanges et de discussions sur l'expérience des pôles français, il convient de mentionner la rencontre organisée à Paris dans le courant du deuxième trimestre de l'année 2005 entre les acteurs français et wallons. En effet, cette réunion a rassemblé le Député français Christian Blanc, le Ministre wallon de l'économie, Jean-Claude Marcourt, ainsi que ses deux conseillers, Benoit Bayenet et Luc Vandendorpe. Durant la discussion, Christian Blanc met en évidence les difficultés liées à la prépondérance d'une logique administrative, les rivalités entre les grands opérateurs administratifs (la Délégation Interministérielle à l'Aménagement du territoire et à l'Attractivité Régionale ainsi que le Ministère de l'industrie), la forte croissance des pôles labellisés et l'impossibilité pour la sphère politique de maintenir le cadre fixé.

« On est allé rencontrer Christian Blanc qui nous dit « on est en train de se tromper complètement sur la mise en œuvre des pôles ! » Au début, ça devait être un truc de la politique industrielle, et on en fait un projet de développement territorial, ça ne va pas aller » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

« On est allé voir avec Marcourt Christian Blanc qui à l'époque travaillait sur cette thématique et qui a fait son rapport sur les pôles. On est allé aussi voir, un pôle de l'Ile de France. Voilà » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

« La politique des pôles a été lancée en 2005 et moi, je suis arrivé au cabinet en juillet 2005. Marcourt et Bayenet sont allés voir Laurent Blanc à Paris, qui avait fait son rapport sur les pôles » (Membre d'un cabinet ministériel D, 2015).

« Vous savez que la France a basé sa politique des pôles sur un appel à dossier. Les Régions rentraient des projets et chaque Région française voulait ses pôles. Cela a conduit à un problème de fond. Le gouvernement français, étant donné le jeu politique, voulait retenir quinze pôles au maximum et bien il en a retenu septante ! » (Académie A, 2015).

À ce stade de l'élaboration du modèle des pôles, trois autres différences sont à relever entre les pôles français et wallons.

Premièrement, les pôles français sont conçus *via* une logique d'attractivité territoriale tandis que l'idée des pôles wallons repose sur une logique de compétitivité économique. Dans le cas français, tous les acteurs d'une agglomération ont pour mission de soutenir l'émergence et/ou le développement d'un pôle industriel (Gouvernement français, 2016). En Wallonie, tous les

acteurs industriels, scientifiques et de formation opérant dans un domaine technologique donné sont sollicités pour participer ensemble à des projets innovants.

« La dynamique est intéressante parce que c'est la première fois qu'on a une véritable dynamique de développement économique qui est liée à des domaines d'activités particuliers. C'est quelque chose qui n'existait pas en Wallonie. Il faut se remettre il y a 10 ans d'ici, c'est quelque chose qui n'existait pas » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

« Derrière l'idée des pôles, il y a l'idée d'une concentration de moyens dans une série limitée de domaines technologiques » (Membre du Service public de Wallonie B, 2015).

« On charge Henry Capron sur le modèle de dire, tiens on va faire comme en France, on va lancer des pôles, on ne va pas le faire comme les français, on va déterminer nos propres domaines » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

« Où on a inversé complètement la logique française, c'est en demandant une étude pour déterminer *a priori* les domaines là où l'on pouvait agréger tous les acteurs de la recherche, économiques et de la formation qui ont un potentiel » (Membre d'un cabinet ministériel D, 2015).

« En Région wallonne, j'ai toujours insisté sur le fait qu'il y avait une capacité d'absorption dont il fallait tenir compte. Par conséquent, la Région wallonne n'avait pas le potentiel industriel suffisant pour soutenir une grande multitude de pôles. Il fallait mettre en place des pôles dans lesquels les entreprises seraient plus investies et dans lesquels l'ensemble

du tissu économique d'activités pouvait se retrouver »  
(Académie A, 2015).

Deuxièmement, les projets innovants sont centraux, certes dans des approches différentes, tant dans la politique des pôles wallons que français.

Dans le cas wallon, les projets constituent une réponse directe au problème de désindustrialisation et représentent un mécanisme d'expansion de l'activité économique et de la compétitivité régionale. Les projets doivent être montés dans une logique de valorisation économique de la connaissance, d'innovation et de partenariat. L'évaluation de ceux-ci est dévolue à des personnes ayant l'expertise industrielle et scientifique en dehors de la sphère administrative.

« La différence principale avec la France, c'est que l'appel à projet pour les pôles français ne désigne pas de secteurs privilégiés. Ça a été un appel à projet transversal, à charge à chacun d'estimer s'il était porteur d'un projet ou pas dans un domaine sectoriel » (Académie A, 2015).

« Il ne faut pas oublier aussi une différence entre les pôles wallons et français. Il y a eu un jury de labellisation des pôles français en 2005 et ensuite ce jury a été dissout. Aujourd'hui et depuis dix ans en France, il n'y a pas d'équivalent du jury international des pôles wallons » (Membre du jury international D, 2015).

« Ça aussi c'est très différent du modèle français. On évalue et on labellise les projets par un jury externe et indépendant. On n'est plus du tout dans le modèle français. C'est là que l'on a eu les plus grosses réactions aussi bien à l'intérieur de

la Région qu'à l'interne des secteurs » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

Dans le cas français, les projets jouent également un rôle important. Les projets des pôles français sont financés par le Fonds Unique Interministériel (FUI)<sup>152</sup>. La labellisation des projets se fait par les pôles eux-mêmes. La différence majeure dans l'organisation de la procédure réside dans le périmètre de l'instance en charge d'examiner et de labelliser le projet. Dans le cas français, il s'agit d'une procédure internalisée aux pôles tandis que dans le cas wallon, l'examen des dossiers est externalisée et confiée à une instance externe chargée d'examiner les dossiers pour l'ensemble des pôles.

Troisièmement, le dispositif d'aide et de soutien pour les pôles de compétitivité est davantage diversifié en Wallonie qu'en France.

« On n'a pas du tout fait comme chez les Français. Chez les Français, ils sont très forts sur le discours, mais au niveau du financement, c'était beaucoup de recyclage de financements existants et des aides fiscales. Les aides fiscales supposaient que les pôles soient localisés » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

« Une différence par rapport au modèle français, c'est la sélection des domaines par le Gouvernement et le fait que l'on ajoute une couche formation et une gouvernance

---

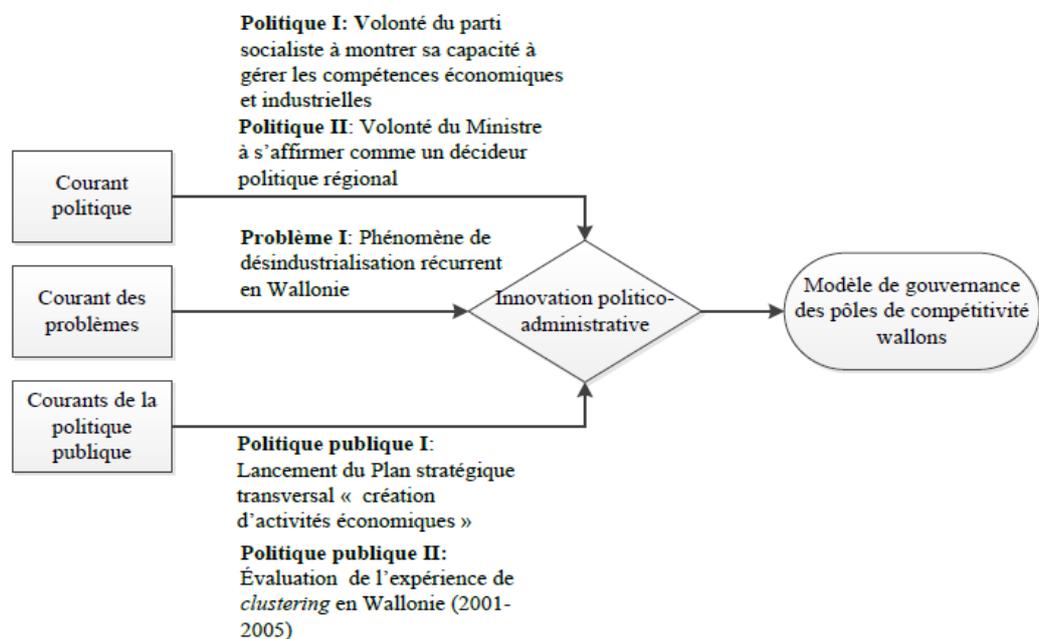
<sup>152</sup> Le FIU a pour mission de « soutenir des projets de recherche appliquée portant sur le développement de produits, procédés ou services susceptibles d'être mis sur le marché à court ou moyen terme, généralement 5 ans » et finance « des projets de recherche et de développement (R&D) collaboratifs labellisés par les pôles de compétitivité » (Gouvernement.fr, 2016)

externe : un jury indépendant » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

Dans la politique des pôles de compétitivité français, trois mécanismes de soutien sont prévus : (1) le financement des projets via le FUI, (2) le financement partiel des pôles de compétitivité et (3) des aides thématiques octroyées par la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (Gouvernement français, 2016).

## **6. Une stratégie de couplage comme point de démarrage des pôles de compétitivité ?**

L'examen de l'élaboration conceptuelle des pôles de compétitivité en Wallonie, entre la fin de l'année 2004 et le premier trimestre de l'année 2005, met en évidence le lancement d'une innovation politico-administrative. Sur la base des éléments énoncés dans le présent chapitre, nous concevons le démarrage de la conceptualisation d'une innovation politico-administrative comme le résultat d'un couplage de trois courants distincts : le courant politique, le courant des problèmes et le courant de la politique publique (Kingdon, 2011). L'action de coupler ces courants est opérée par le Ministre et son équipe.



**Figure 12: La stratégie de couplage des courants lors du lancement d'une innovation politico-administrative: le cas des pôles de compétitivité wallons (2005)**

La conceptualisation de l'innovation s'opère sur la base d'une (re)combinaison d'éléments de natures variées<sup>153</sup> qui résulte avant tout de l'action des acteurs directement impliqués dans le processus de couplage (dans le cas présent, les membres de la cellule économie du cabinet du Ministre Marcourt). Par ailleurs, lors de l'élaboration de l'idée novatrice, les acteurs à l'œuvre scellent les premières alliances en vue de favoriser la mise en œuvre de l'innovation en développement (dans le cas étudié, il

<sup>153</sup> Dans le cas des pôles de compétitivité wallons : les conclusions tirées de l'étude McKinsey, l'apprentissage réalisé des expériences wallonnes, l'échange d'informations concernant le déroulement d'expériences étrangères et la littérature ainsi que la collaboration avec le monde industriel régional.

s'agit de la collaboration entre quelques capitaines d'industrie, l'Union Wallonne des Entreprises et les membres du cabinet). Toutefois, à ce stade, l'innovation n'est pas encore prête à être implémentée. Son développement nécessite la poursuite d'une seconde étape de différenciation : l'élaboration du modèle de gouvernance. Cette thématique est l'objet du chapitre suivant.

## **Chapitre X : L'étude d'une mise en application d'une innovation politico-administrative : le développement d'un modèle de gouvernance des pôles de compétitivité (avril 2005- juillet 2006)**

**L**e présent chapitre a pour finalité de présenter la construction d'un modèle de gouvernance des pôles de compétitivité. L'étude de la mise en application des pôles a pour objectif de mettre en évidence l'articulation entre d'une part, la logique de rupture et de différenciation ayant guidé la conceptualisation de l'idée et d'autre part, la nécessaire intégration du modèle des pôles au contexte socio-économique régional. Cette période charnière s'étend de l'affirmation du concept de « pôle de compétitivité » (avril 2005) à l'entame de leur labellisation (juillet 2006).

Dans cette optique, la présente partie met en exergue les éléments majeurs constitutifs des pôles de compétitivité wallons tels qu'élaborés à l'origine. Pour ce faire, nous abordons: (1) l'identification et la sélection des domaines, (2) la fonction et la composition des pôles de compétitivité wallons à l'origine, (3) les dispositifs d'aide et de soutien aux pôles de compétitivité, (4) la labellisation et les premiers appels d'offre, (5) la gestion politique d'un instrument multi-compétences et (6) une mise en perspective du système de gouvernance ainsi constitué.

## **1. L'identification et la sélection des domaines des pôles de compétitivité wallons**

L'examen de la procédure de sélection des pôles de compétitivité en Wallonie est dicté par la réticence politique à voir émerger un flux trop important de candidatures qui aurait des conséquences tant politiques, opérer des arbitrages sources de tension politique, qu'industrielles, diluer des acteurs industriels et académiques autour de domaines sans potentiel économique pour la Wallonie. Par conséquent, les décideurs politiques optent pour un modèle hybride couplant les approches descendantes et ascendantes.

« Il fallait que l'on arrive à cadenasser les domaines sinon tout le monde allait remettre un projet et on allait se retrouver avec des centaines de projets. Le politique n'aurait pas pu décider ou n'aurait pas voulu décider. C'est comme cela qu'on a lancé l'idée de demander à Capron et à Schoon de faire une étude pour permettre de dire quels étaient les domaines dans lesquels la Région wallonne avait une chance de réussir une politique de pôles de compétitivité. En sachant que l'on ne voulait pas de pôles sous-régionaux, il fallait s'intégrer tout de suite dans une logique de pôles nationaux, européens, internationaux. C'est là où on a inversé complètement la logique française. En demandant une étude, c'était de dire que ces domaines-là *a priori*, si on pouvait agréger tous les acteurs de la recherche, économiques et de la formation, on a un potentiel » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

« Notre idée au départ, on était d'accord sur le principe d'un appel à projet. Il y a deux choses sur lesquelles on devait se mettre d'accord : c'était la manière dont les pôles allaient

être sollicités. On voulait un appel à projet tout à fait libre pour espérer d'avoir des combinaisons de fédérations et de secteurs un peu nouvelles pour ne pas rester dans les secteurs classiques. Là, le cabinet n'était pas très chaud parce pour lui ce qui avait tué un peu l'appel des pôles en France c'est qu'ils avaient été submergés par un très grand nombre de candidatures. Ils avaient eu du mal à trier et avaient dû faire des différents classements des pôles. Ça, le cabinet n'en voulait pas. Il ne voulait pas avoir trop de propositions et devoir choisir. On est tombé sur un compromis d'un appel à projets limité » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises A, 2015).

Dans la première déclinaison, le pouvoir politique ambitionne de fixer les domaines dans lesquels les pôles de compétitivité sont développés. Dans la deuxième, à la suite du choix des domaines, les acteurs politiques sollicitent et laissent la main aux acteurs de terrain – industriels, académiques, membres de fédération d'entreprises, etc. – pour mettre sur pied le pôle de compétitivité. Dans cette section, nous proposons de focaliser nos efforts sur la démarche descendante qui débute par la commande et la réalisation d'une étude visant à dégager les domaines des pôles de compétitivité.

### ***1.1. L'étude « Pôles de compétitivité wallons » (août 2005)***

Sur la base du déroulement de la labellisation des pôles français, les membres du cabinet ont la volonté de limiter le nombre de candidatures et de légitimer la décision de labellisation prise par le Gouvernement non pas sur des critères politiques mais sur des critères académiques.

« C'est quelque chose que j'ai appris en passant du monde académique au monde des cabinets, c'est qu'il faut préparer tout le temps la possibilité, quand c'est pas bon, il faut aider le monde politique à dire « non ». Il ne faut pas que cela soit à lui de dire « non » » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

Par cette raison, ils sollicitent Henry Capron et Alain Schoon, spécialistes du développement régional wallon en vue de « procéder préalablement [à la mise en place d'une politique des pôles de compétitivité] à un état des lieux du potentiel de développement wallon » (Capron, 2005 : 1). Dans le document de l'étude, ceux-ci posent d'emblée le constat de la dilution du concept de pôle de compétitivité dans l'expérience française. À leurs yeux, la sélection d'un nombre important de projets hétérogènes tant au niveau stratégique qu'au niveau de l'internationalisation nuit à la logique même du pôle. En outre, le constat d'une « dérive » entre le nombre initial des pôles de compétitivité prévu par les décideurs politiques français (dix-quinze) et la retenue de soixante-sept projets, a grandement contribué à faire adopter aux décideurs politiques wallons une autre approche pour l'élaboration des pôles de compétitivité. Au-delà de cette justification, le choix de la démarche descendante repose sur le postulat suivant :

« Dans le cadre de la mise en place des pôles de compétitivité en Région wallonne, il est important d'éviter de vider le concept même de sa substance en multipliant les pôles de compétitivité et en sélectionnant des pôles, qui en réalité ne possèdent aucune assise européenne ou internationale et ne dégagent aucune crédibilité au niveau

économique au plan européen ou international en termes de masse critique » (Capron, 2005 :1).

Par ailleurs, à ce raisonnement économique, s'ajoute la conviction que si la Région wallonne a le potentiel pour voir se développer un pôle de compétitivité de dimension mondiale sur son territoire, l'émergence et la croissance d'autres pôles dépendent de la mise sur pied d'une « structure de gouvernance efficace » (Capron, 2005 : 2). Outre ces éléments, la première partie de l'étude clarifie les concepts de clusters/grappes<sup>154</sup> et de pôles de compétitivité ainsi que leur coexistence en Région wallonne. Par ailleurs, les académiques prônent la mise en œuvre d'une politique industrielle globale portant sur le cadre dans lequel est amené à s'intégrer l'ensemble des acteurs industriels membres ou non des pôles de compétitivité (Capron, 2005 : 3).

#### 1.1.1. Les éléments constitutifs de l'étude

À présent que le cadre général dans lequel l'étude a été réalisée est défini, il convient de décrire de manière plus détaillée la construction du rapport qui a servi de base à la sélection des pôles de compétitivité en Région wallonne. À cette fin, nous structurons l'examen de l'étude en trois points : (1) les critères de sélection, (2) l'élaboration des pôles candidats, (3) l'application des critères et la classification des pôles.

##### *1.1.1.1. Les critères de sélection*

La principale difficulté à laquelle les auteurs ont été confrontés fut celle de faire correspondre les données disponibles par secteur ou branches d'activités avec une vision de domaines

---

<sup>154</sup> Cf. chapitre sur la politique de mise en réseau en Région wallonne de 2000 à 2004.

qu'implique la mise en œuvre de pôles de compétitivité. La réponse à cet écueil par les universitaires en charge de l'étude a été de baser leur analyse sur « une désagrégation fine des branches économiques » (Capron, 2005 : 4). Afin de dépasser la logique sectorielle, les données statistiques ont été « regroupées en fonction des donneurs d'ordre » (Capron, 2005 : 4). Cette posture de recherche et d'analyse a, donc, eu pour effet de créer des domaines d'activités économiques plus large que les secteurs.<sup>155</sup>

« La démarche des pôles est basée quand même sur une analyse scientifique puisque pour faire une proposition de pôles, je me suis basé moi, en tant que quantitatif de formation, sur une trentaine d'indicateurs. Alors que dans les autres pays, les pôles ont été développés de manière intuitive sur base des spécialisations dont les pays disposent » (Académie A, 2015).

« Pour mettre en évidence les points forts de l'industrie wallonne, Schoon et Capron ont regardé les codes NACE pour trouver où il y avait le plus de valeur ajoutée dans l'industrie régionale. Ils ont découvert que c'était certains créneaux qui étaient bien connus. C'était tout ce qui était mécanique, l'industrie autour du métal, la biotechnologie, l'aéronautique et l'aérospatial » (Membre du jury international D, 2015).

#### *1.1.1.2. L'élaboration des pôles candidats*

À l'origine de la sélection des différents critères, les deux académiques ont délimité des domaines d'activités pouvant faire

---

<sup>155</sup> Dans l'étude, Capron cite l'exemple de l'agro-alimentaire. Ainsi « la production de machines pour l'industrie agro-alimentaire a été tout naturellement regroupée dans l'industrie agro-alimentaire » (Capron, 2005 : 4).

l'objet d'un pôle. L'élaboration des domaines s'est basée sur la nomenclature des activités économiques dans la Communauté Européenne (Code NACE). Cette dernière a permis une désagrégation de 500 branches d'activités (Capron, 2005 : 5). Une fois ce processus réalisé, les chercheurs se sont employés à catégoriser ses branches d'activités en « pôles potentiels sur la base des activités économiques» (Capron, 2005 : 5). Par l'intermédiaire de cet exercice, l'étude identifie une série de vingt-trois pôles potentiels<sup>156</sup>.

#### *1.1.1.3. L'application des critères et la classification des pôles*

Pour chaque pôle potentiel, les chercheurs ont attribué une note de 0 à 3 pour chacun des trente-six critères. Sur la base de l'analyse des données recueillies, les auteurs de l'étude dressent le constat suivant :

« Le classement des pôles potentiels susceptibles d'être sélectionnés comme pôles de compétitivité met en évidence un diagnostic mitigé sur la capacité de la Région de s'appuyer sur des pôles forts bénéficiant déjà d'une visibilité marquée au niveau international. En effet, les scores globaux obtenus peuvent s'interpréter comme une mesure du risque encouru à s'appuyer sur une activité donnée pour concentrer

---

<sup>156</sup> Les pôles potentiels identifiés à la suite des processus de désagrégation puis d'agrégation sont les suivants : aéronautique-spatial, agro-alimentaire, pharmacie-santé, bois, chimie, construction, défense, ingénierie électrique, énergie, environnement, ingénierie mécanique, transport-logistique, matériaux de construction, media, fabrications métalliques, métallurgie, papier, plastiques, textile, technologie de l'information électronique, tourisme, matériel de transport et verre (Capron, 2005 : 5-6).

des ressources en faveur du développement des entreprises qui y sont liées » (Capron, 2005 : 19).

Au regard de l'étude, deux domaines technologiques se dégagent : l'industrie pharmaceutique avec un score de 73 sur 100 ainsi que l'industrie agro-alimentaire avec un score de 60/100. Enfin, quatre pôles se suivent de près en terme de score, à savoir : le pôle ingénierie-mécanique (50/100), le pôle transport-logistique (49/100), le pôle aéronautique (47/100) et fabrication métallique (47/100). Dans l'analyse qu'ils effectuent sur les pôles potentiels que sont l'ingénierie-mécanique, le transport-logistique et l'aéronautique, les chercheurs émettent quatre remarques : (1) le risque d'échec est équivalent à la probabilité de réussite, (2) l'ingénierie-mécanique se situe principalement en amont d'autres secteurs d'activités, (3) la prise en compte des critères scientifiques et technologiques est clairement défavorable au pôle transport-logistique, (4) en ce qui concerne le pôle aéronautique, si les bases technologique et scientifique sont présentes et intensément concentrées, les dépendances économiques à l'égard des centres de décisions étrangers ainsi que par rapport aux donneurs d'ordres sont épinglées.

#### 1.1.2. Les apports de l'étude « pôles de compétitivité »

Si l'étude menée en 2005 a permis de dégager une liste de pôles de compétitivité potentiels à mettre en pratique en Région wallonne, les apports vont au-delà de l'exercice de classification. À ce titre, nous recensons trois items à mettre en avant : le dépassement de l'approche sectorielle, les conditions nécessaires pour l'implémentation d'un pôle et la mise en avant de principes de gouvernance.

Tout d'abord, le dépassement de l'approche sectorielle apparaît comme le principe fondamental véhiculé par l'étude. Il s'agit de rompre avec une politique industrielle axée sur les grands secteurs pour entrer au sein d'une logique d'action transversale et partenariale. Dès lors, les auteurs de l'étude procèdent à la construction de pôles susceptibles de contribuer au développement économique wallon en partant des circuits économiques à l'œuvre et non d'un classement par secteur d'activités. Cette approche a pour avantage de mettre au jour davantage de synergies.

Ensuite, la mise en pratique d'un pôle de compétitivité nécessite, selon Capron, le respect d'une série de critères nécessaires. Dans ce cadre, la capacité d'absorption, la présence d'une base économique, la masse critique, les compétences industrielles historiques sont autant de prérequis indispensables. Lors de l'étude du potentiel du tissu économique de la Région wallonne, les chercheurs ont tenu compte de ces critères pour affiner l'approche quantitative multicritères.

Enfin, l'étude aborde trois « principes fondamentaux » utiles à une bonne mise en œuvre d'une politique de mise en réseaux des acteurs (Capron, 2005 : 23). *Primo*, la reconnaissance de niveaux de développements différents pour chacun des pôles apparaît comme essentielle. *Secundo*, la flexibilité et l'adaptabilité de l'organisation « pôle » aux évolutions internes et externes doivent conférer une force motrice résultant « d'une situation de déséquilibre créateur » (Capron, 2005 : 23). *Tertio*, un saut qualitatif dans la gouvernance économique, administrative et politique wallonne est indispensable à l'émergence et au développement des pôles de compétitivité mis en œuvre (Capron, 2005 : 23).

## **2. La sélection des domaines de pôles : les négociations politiques**

Si l'étude identifie des domaines potentiels de pôles, la décision dans la sélection du nombre de pôles ainsi que des domaines retenus est de nature politique. À cet égard, sur la base de l'analyse thématique des entretiens semi-directifs effectués, des notes au Gouvernement ou autres documents officiels disponibles, nous esquissons les grandes lignes des négociations politiques liées à cette problématique. Pour faciliter la compréhension du lecteur, nous déclinons la problématique en deux volets : le nombre de pôles de compétitivité à mettre en pratique ainsi que la sélection des domaines.

### **2.1. *Le nombre de pôles de compétitivité en Wallonie***

Parmi les différents acteurs impliqués dans le processus d'élaboration des pôles de compétitivité, il convient de souligner que les avis sont partagés quant au nombre de pôles de compétitivité à mettre en œuvre. Sur la base de leur étude, les académiques préconisent de ne retenir que les trois premiers pôles de compétitivité.

« Alors que le *cluster* c'est du *bottom-up* au niveau de l'émergence des projets, les pôles c'est du *top-down* au sens où c'est le Gouvernement qui a décidé des cinq secteurs. Capron lui en voulait trois » (Membre du Service public de Wallonie B, 2015).

« Je suggérais de ne retenir que trois pôles. Le Ministre, c'était à lui qu'appartenait la décision, a décidé d'en retenir cinq dès le départ » (Académique A, 2015).

Plus tôt dans le processus, l'Union Wallonne des Entreprises s'est positionnée sur la question du nombre de pôles de compétitivité, en estimant qu'il fallait quatre voire cinq pôles. Aussi, dans son rapport « S'inspirer des succès d'autres régions pour relancer la création d'activités en Wallonie » paru en février 2005, les consultants de McKinsey ont suggéré de mettre en œuvre un, voire deux méga-clusters (McKinsey, 2005).

« La première idée est venue d'une étude McKinsey qui a été faite en 2004. Il y avait l'idée d'un seul *cluster*, d'un *méga-cluster*. J'ai repris l'idée mais en me disant qu'un grand *cluster* ne correspondait pas à la réalité wallonne et je me suis dit que quatre ou cinq *clusters* seraient bien » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises A, 2015).

Dans la sphère politique, la volonté est de limiter le nombre de candidatures sur des domaines technologiques porteurs. Néanmoins, les positions tendent à démontrer des divergences quant au nombre de pôles à retenir. *De facto*, les conseillers en charge de la politique des pôles de compétitivité, sur la base de l'étude scientifique, préconisent de sélectionner trois pôles. Le Ministre de l'Économie et de l'emploi, pour sa part, souhaite voir émerger cinq pôles de compétitivité.

« On ne voulait pas la labellisation de n'importe quel pôle que l'on supprime au fur et à mesure parce que l'on s'est rendu compte que les pôles n'étaient pas efficaces » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

« Il y en avait trois bons, et le cinquième était déjà moins terrible. Les membres du cabinet voulaient réduire cela à trois parce que nous voulions vraiment concentrer.

Politiquement cela n'a pas été possible et on a pris les cinq »  
(Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

Dans le rang du partenaire de la majorité, le Centre Démocrate Humaniste (cdH) a commandité une autre étude en vue de faire émerger d'autres domaines technologiques. Par ailleurs, les négociations politiques ont également porté sur le nombre de pôles à lancer.

« Après l'étude, les bagarres d'inter-cabinets ont commencé. Faut pas croire que tout le monde était d'accord pour se limiter à cinq pôles. Il y en a qui voulaient faire bien plus. À l'époque, le CdH a même fait faire une étude en contre réaction. Cette étude sortait d'autres pôles plus importants que ceux de l'étude de Capron. On a tenu bon. On a essayé de tenir la ligne, en disant : « c'est maximum cinq et encore, ce sera maximum cinq ! » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

La résolution des divergences politiques passe par la conclusion d'un accord entre le Ministre de l'économie (PS) à l'origine de l'idée des pôles de compétitivité et la Ministre de la Recherche (CdH) impliquée dans l'élaboration du dispositif inédit par l'entremise du financement des projets de recherche. Au cours de nos entretiens, seul un répondant a accepté de s'entretenir sur la négociation politique. Par conséquent, nous n'avons pas été en mesure de croiser toutes les informations reprises par la suite. Toutefois, ces *verbatim* illustrent les propos en *off* de plusieurs acteurs.

L'accord politique concernant les pôles de compétitivité s'est conclu, tout d'abord, dans le contexte (1) consacrant l'importance des échanges informels et de l'appréciation mutuelle

entre les acteurs politiques, (2) marqués par les similitudes dans les trajectoires des décideurs politiques, (3) et facilités par l'existence d'un réseau liégeois préétabli. Ensuite, la stratégie établie par le cabinet du Ministre de l'économie repose sur le maintien d'un rythme effréné en vue de ne pas permettre aux autres cabinets de préparer une réponse politique ainsi que sur la conclusion d'accords bilatéraux avant de rassembler l'ensemble des parties prenantes. Enfin, l'accord politique conclu est que la Ministre de la Recherche ne bloque pas les financements liés à la recherche pour les pôles en échange d'appui sur d'autres dossiers.

« C'était deux liégeois qui avaient le même profil. Puisqu'ils ne provenaient pas du monde politique. Elle était la directrice du port autonome, c'était quelqu'un de nouveau aussi. Ils avaient à se faire un nom sur la place de Liège. Leurs deux chefs de cabinets s'appréciaient. Il y a beaucoup de choses qui se sont réglées en bilatéral » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

« Pour avoir les accords politiques, on allait très vite. On forçait toujours les autres cabinets à réagir, on fixait des délais pas possibles, aussi parce que le Ministre Président voulait avoir son plan rapidement parce que l'opposition disait qu'il faisait des effets d'annonce et lui voulait des résultats. Voilà, c'était un train qui était parti, puis on se voyait les uns, les autres » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

« On nous a un peu reproché de faire tout à la place de tout le monde ! C'est en partie vrai, nous étions à la manœuvre. On a aussi pu bénéficier d'aide notamment au cabinet de la recherche. À l'époque, le chef de cabinet de la Ministre de la recherche est très vite rentré dans le dispositif, mais c'était

nous qui proposons les dispositifs dans les différents points. Bien sûr, on discutait, mais je pense que si nous n'avions pas ce côté leadership très fort, de nouveau on aurait perdu beaucoup de temps en discussions stériles » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

« Tout s'est fait informellement. On a fait tout ce que l'on devait faire. On a vu les syndicats, on a vu les patrons mais séparément. On allait devant les instances toujours quand on avait un accord, quand on savait que les patrons et les syndicats ne tireraient pas, alors on allait au CESW. Quand on avait l'accord avec Simonet, on allait en inter-cabinets » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

« Lorsque que l'on discutait avec le chef cabinet de la Ministre de la recherche, nous on voulait les pôles et le reste, il faisait ce qu'ils voulaient. C'était ça le deal, et eux ils ont pu passer leur décret facilement » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

## ***2.2. La sélection des domaines technologiques des pôles de compétitivité et la stabilisation de la solution publique retenue***

Si le nombre de pôles a été sujet à maintes discussions, le choix des domaines fut également une étape majeure du processus d'élaboration. Les domaines de pôles proposés par le cabinet du Ministre Marcourt sont ceux qui arrivent aux cinq premières places de la classification définie par l'étude. Face à cette proposition, le partenaire de la majorité ainsi que d'autres acteurs – lobbyistes, industriels, etc. – se sont employés à faire émerger des pôles de compétitivité dans d'autres domaines.

Dans cette perspective, plusieurs secteurs tels que la construction, les technologies de l'information et de la

communication, les énergies renouvelables ont poussé pour faire partie des domaines retenus. Effectivement, comme le note un des membres du cabinet Marcourt :

« Le plus gros débat a été les pôles, les domaines à sélectionner. Je pense que l'idée des réseaux et des pôles, je ne garde pas à l'esprit que cela a été difficile.[...] Sur le concept, à mon avis, je me souviens pas que cela a été difficile, mais sur les cinq domaines, ça a été de vraies bagarres parce que les lobbyings ont joué dans tous les sens. À gauche, à droite » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

La capacité d'innovation du domaine technologique a été un des facteurs essentiels dans la justification.

« L'idée c'était les pôles, c'est viser l'excellence sur le marché mondial. L'excellence sur un domaine où la Wallonie a une spécialisation correcte au point de vue mondial » (Membre d'un cabinet ministériel D, 2015).

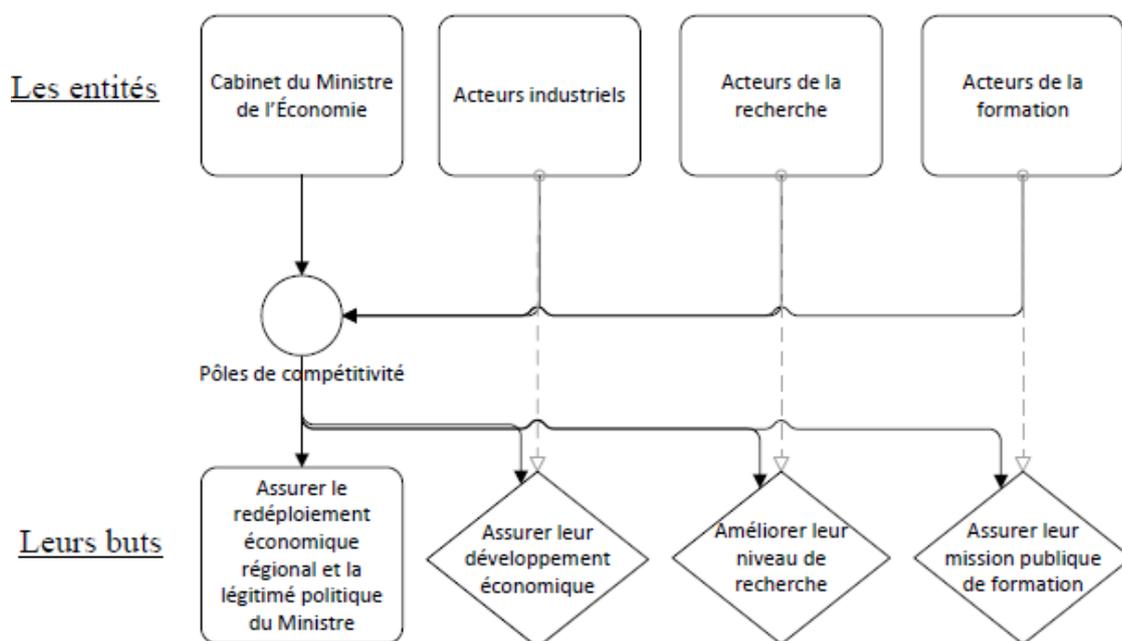
Concrètement, nous notons que le choix des cinq domaines a été pris par le Gouvernement wallon : les sciences du vivant (Pharmacie-Santé dans l'étude des Professeurs Capron et Schoon), l'agro-industrie (agro-alimentaire), le génie mécanique (l'ingénierie-mécanique), le transport-logistique et l'aéronautique spatiale (Bayenet & Wunderle, 2009).

Une fois les domaines des pôles « présélectionnés », le Gouvernement, *via* le Ministre-Président Jean-Claude Van Cauwenberghe (PS), présente le 21 septembre 2005, les lignes de force du Plan Marshall (Bayenet & Wunderle, 2009). Concomitamment à la sélection des domaines de pôles, l'exécutif régional a entrepris un processus de concertation avec les

partenaires sociaux afin d'en fixer définitivement le choix (Bayenet & Wunderle, 2009). La demande de concertation a été formulée le 12 septembre 2005 et porte essentiellement sur trois questions : (1) quelle est la pertinence des cinq domaines retenus? ; (2) Le cahier des charges doit-il être contraignant ou doit-il prévoir une certaine marge de manœuvre?; (3) Faut-il prévoir un ou plusieurs appels à projets sur la durée de la législature? (CESWR, 2005). L'avis des interlocuteurs sociaux est transmis *via* le rapport du 3 octobre du Conseil économique et social de la Région wallonne (CESRW) qui s'intitule : « Avis A.780 relatif au plan d'actions prioritaires du gouvernement. Axe 1 : Créer des pôles de compétitivité » (CESRW, 2005).

### **3. Les prémices de la mise en œuvre des pôles de compétitivité : l'affirmation d'un point de passage obligé et la stabilisation d'un système d'alliance**

Tout d'abord, la présentation du dispositif des pôles à l'Assemblée régionale et au Conseil économique et social de Wallonie marque, dans le processus d'innovation, une étape décisive. Par cet exercice, les pôles de compétitivité s'imposent comme un point de passage obligé pour résoudre la problématique du redéploiement économique régional (Callon, 1986 ; 2016). Cette étape se place dans le prolongement de la stratégie de couplage. C'est pourquoi, les membres du cabinet du Ministre de l'économie ont fixé les différentes entités à faire passer par le point de passage obligé que représentent les pôles de compétitivité.



**Figure 13: La problématisation des pôles de compétitivité wallons**

Ensuite, le processus d'affirmation des pôles de compétitivité comme point de passage obligé est également le fruit d'une stratégie de stabilisation. Ce travail de stabilisation se concrétise par une définition plus précise des acteurs à intéresser et à faire transiter par le point de passage obligé (Callon, 1986). Ainsi, dans le cas des pôles de compétitivité, les acteurs industriels font écho à l'Union Wallonne des Entreprises (UWE) et aux capitaines d'entreprises de cinq secteurs préalablement identifiés, les acteurs de la recherche renvoient aux laboratoires universitaires tandis que l'acteur de la formation est essentiellement incarné par le Forem.

Enfin, le système d'alliance s'établit progressivement en vue d'affirmer et d'intégrer le dispositif au sein du système régional de gouvernance industrielle. Outre le Ministre de

l'économie et son équipe, le système d'alliance repose sur l'accord politique entre le Ministre de l'économie et la Ministre de la recherche, sur l'appui et le conseil de capitaines d'industrie ainsi que de l'UWE, sur le conseil de plusieurs académiques. La construction et la consolidation de ce réseau se réalise par un travail de terrain des acteurs politiques.

« Pour la mise en place de la législation concernant le lancement des pôles, Benoit a rencontré toute une série d'acteurs. Il était systématiquement sur le terrain. Cela a nécessité plusieurs mois pour finaliser le dossier. Dans le Plan d'actions prioritaires, on signalait que la Région wallonne allait mettre en place une politique de pôles. Benoit Bayenet avait déjà l'ossature d'ensemble mais il devait rencontrer les acteurs pour voir dans quelle mesure, ils acceptaient d'entrer dans le cadre de cette nouvelle politique industrielle. Je crois que le projet a été accueilli très favorablement par les industriels » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

« Je crois que ce qui est véritablement une valeur ajoutée sur le plan politique pour la Région wallonne, c'est l'implication de Marcourt. Chacun sait que Marcourt n'a pas une aura politique extraordinaire, c'est pas un grand communicant mais c'est un homme de terrain ! Grâce à Marcourt, on a pu mettre en place une politique des pôles qui soit performante » (Académie A, 2015).

« La politique des pôles, c'était une décision politique très forte ! Le Ministre a pris son bâton de pèlerin pour aller chercher les grosses boites, en disant : « je vais lancer cette politique, je veux que vous soyez dedans » (Membre du Service public de Wallonie B, 2015).

#### **4. L'examen d'un modèle de gouvernance inédit pour la Wallonie : Quels sont les composants du dispositif des pôles ?**

Cette quatrième section se concentre sur la construction d'un modèle de gouvernance industriel en vue de permettre aux pôles de compétitivité d'assurer leur mission initiale : le développement des projets collaboratifs et innovants regroupant des entreprises, des unités de recherche et des acteurs de la formation. L'examen de la constitution du modèle de gouvernance des pôles met en évidence la façon dont l'Autorité régionale a combiné la création de nouvelles structures et la réorientation des missions d'organisations déjà existantes.

##### **4.1. La création des pôles de compétitivité : les organes clés**

D'un point de vue organisationnel, les pôles de compétitivité wallons se composent de deux organes internes : le conseil de gouvernance et la cellule opérationnelle (Bayenet & Wunderle, 2009).

Le conseil de gouvernance est chargé de la gouvernance ainsi que du pilotage des pôles de compétitivité (Bayenet & Wunderle, 2009). Dans le cas de ces derniers, la gouvernance est organisée autour de cinq principes (*Perspective Consulting*, 2007) : premièrement, la présidence doit être obligatoirement assurée par un industriel ; deuxièmement, la vice-présidence relève obligatoirement d'un académique ; troisièmement, le conseil de gouvernance assure un équilibre entre les grandes entreprises (GE) ainsi qu'entre les petites et moyennes entreprises (PME) ; quatrièmement, l'Exécutif wallon est représenté au sein du conseil de gouvernance par deux commissaires ; cinquièmement, les administrations peuvent intégrer, à la

demande, le conseil de gouvernance (Perspective Consulting, 2007 ; Bayenet & Wunderle, 2009).

En outre, le conseil de gouvernance est « responsable de la définition du pôle de compétitivité, de la sélection des axes stratégiques de développement, de la première sélection des projets ainsi que de la présentation des projets aux autorités régionales » (Bayenet & Wunderle, 2009 : 20).

La cellule opérationnelle, pour sa part, s'attèle à la gestion quotidienne, au suivi des projets du pôle ainsi qu'à la « maintenance » d'une base de données (Bayenet & Wunderle, 2009).

#### ***4.2. Les organisations impliquées dans la politique des pôles de compétitivité***

Outre la création des structures « pôle de compétitivité », le Gouvernement wallon a pris la décision d'une part, de développer de nouvelles institutions et d'autre part, de mobiliser des organisations existantes en vue de soutenir les pôles dans leur mission. La mise en place d'un véritable système de gouvernance est dictée par la volonté d'institutionnaliser « un examen rapide des dossiers de projet, une mise en œuvre rapide des projets labellisés, un processus administratif accéléré et un formulaire reprenant les procédures de plusieurs administrations ont été élaborés » (Bayenet & Wunderle, 2009 : 10).

Par conséquent, les deux principes directeurs du modèle de gouvernance des pôles sont : la rapidité et la simplification. De ces derniers découle la création d'organes de coordination - le comité interpôles -, d'information pour les partenaires sociaux – le haut-comité -, de labellisation – le jury international –, de fertilisation –

les pôles de compétitivité-, de financement – la Sofipôle -, de suivi et d’accompagnement - la direction des réseaux d’entreprises au sein du Service public de Wallonie- .

À côté de ces institutions créées pour la politique des pôles de compétitivité, le pouvoir décisionnel a également réorienté les missions d’une série d’institutions existantes telles que l’Agence wallonne pour l’exportation (AWEx) ou les acteurs régionaux de la formation : le Forem et les centres de compétences.

#### ***4.3. Les institutions créées pour la politique des pôles de compétitivité***

Les décideurs régionaux ont ancré les pôles dans un système de gouvernance inédit pour la politique industrielle wallonne. Ce système se singularise par la place laissée au monde industriel<sup>157</sup> et celui de la recherche. En dehors des pôles de compétitivité (décrits précédemment) et du jury international (décrit durant l’examen du processus de labellisation), nous passons en revue dans cette section, les quatre organes créés pour la mise en œuvre de la politique des pôles de compétitivité en Wallonie : le Comité interpôles, le Haut-Comité des pôles, la Sofipole et la Direction des réseaux d’entreprises.

Premièrement, le comité interpôles se réunit après chaque séance thématique du Gouvernement pour informer les directeurs des cellules opérationnelles, pour améliorer l’échange d’informations et pour évoquer, avec les divers opérateurs publics, les problèmes quotidiens vécus par les pôles (Pôle de

---

<sup>157</sup> Les industriels occupent à la fois une place de choix dans le Conseil de gouvernance ainsi que dans le jury international chargé d’évaluer les projets soumis par les pôles.

compétitivité, 2005 a ; Bayenet & Wunderle, 2009). L'animation de l'interpôle est assurée par l'Union Wallonne des Entreprises.

« C'est le fameux comité interpôles avec l'Uwe qui coordonne et ça fait, 10 ans que l'on fonctionne comme cela. Dans une logique très...où on se fait confiance » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises A, 2015).

« Quand je dis tout le monde, c'est tous les cabinets concernés : la recherche, l'économie, la formation. Il y a aussi toutes les administrations : le Forem, la Direction générale de la recherche, la direction des réseaux d'entreprises...Tous les pôles, l'Union Wallonne des Entreprises et le consultant du jury. Là, il y a aussi pas mal de choses qui arrivent sur la table. Par exemple, s'il y a des blocages entre un pôle et l'administration parce qu'il y a différentes interprétations, ça peut venir en séance. Il est déjà arrivé que des dossiers qui sont bloqués depuis 2-3 mois, soient résolus en 2 min. Rien que ça, ça vaut la peine » (Membre du jury international C, 2015).

Deuxièmement, le Haut-Comité rassemble les présidents, les vice-présidents des pôles et a pour finalité principale « d'informer les représentants des travailleurs des projets mis en œuvre dans les pôles et les stratégies mises en place ; d'informer les représentations des travailleurs de l'évolution des pôles et des projets concrets ; de proposer des mesures de partenariat entre les différents acteurs permettant d'améliorer le fonctionnement des pôles » (Bayenet & Wunderle, 2009 : 23). Dans les faits, le Haut-Comité est tombé en désuétude tandis que le comité interpôles continue de se réunir après chaque séance thématique du Gouvernement wallon.

Troisièmement, La Sofipôle<sup>158</sup> a été créée le 6 octobre 2005 par le Gouvernement Wallon (Bayenet & Wunderle, 2009 : 22-23). La Sofipôle est une société anonyme détenue à 100% par la Région wallonne (40% par la Société wallonne de financement et de garantie des petites et moyennes entreprises et 60% par la Société Régionale d'investissement de Wallonie) (Crisp, 2016).

Un arrêté de l'Exécutif régional publié le 21 décembre 2006 au Moniteur belge précise l'objet de la Sofipôle. Celle-ci est compétente pour aider et soutenir les domaines suivants : « sciences du vivant, agro-alimentaire, ingénierie mécanique, transport et logistique, aéronautique et spatial ou tout autre pôle qui serait par la suite identifié, par décret ou arrêté du Gouvernement wallon, comme relevant des secteurs essentiels à la croissance future et au développement économique et social de la Région wallonne » (Arrêté du Gouvernement wallon publié le 21 décembre 2006).

En matière d'aide et de soutien, les décideurs politiques régionaux ont prévu quatre mécanismes :

« 1° la réalisation et la mise à disposition sous forme de bail, leasing, vente ou autrement d'infrastructures, bâtiments ou équipements destinés à des projets de pôles de compétitivité ;

2° l'octroi de prêts et/ou prise de participations dans des sociétés dont l'objet social est l'acquisition ou la construction de bâtiments ou d'équipements en vue de les mettre à disposition de projets de pôles de compétitivité, sous forme de bail, leasing, vente ou autrement;

---

<sup>158</sup> L'appellation exacte de la Sofipôle est la Société wallonne pour le financement des infrastructures des pôles de compétitivité.

3° la réalisation et la mise à disposition sous forme de bail, leasing, vente ou autrement d'infrastructures, bâtiments ou équipements destinés à des entreprises ou groupements d'entreprises relevant de ces mêmes secteurs d'activités;

4° l'octroi de prêts et/ou prise de participations dans des sociétés dont l'objet social est l'acquisition ou la construction de bâtiments ou d'équipements en vue de les mettre à disposition des entreprises ou groupes d'entreprises œuvrant dans un domaine retenu comme pôle de compétitivité, sous forme de bail, leasing, vente ou autrement » (Arrêté du Gouvernement wallon publié le 21 décembre 2006).

Quatrièmement, la Direction des réseaux d'entreprises a été mise sur pied en vue de « coordonner le suivi des activités des pôles de compétitivité wallons et assurer le financement et l'accompagnement des cellules opérationnelles des pôles de compétitivité » (Wallonie, 2016). D'un point de vue financier, la direction des réseaux d'entreprises est chargée du contrôle de la politique des pôles (Bayenet & Wunderle, 2009 : 21).

« Il y a une cellule administrative qui a été créée dans la direction de la politique économique. Cette petite cellule est toujours et qui en gros fait le suivi des subventions qui sont données à chaque pôle pour l'animation » (Membre du Service public de Wallonie B, 2015).

« Après trois ans, on a intégré la direction des réseaux des entreprises pour la coordination administrative des pôles, des rapports annuels, des dépenses des cellules opérationnelles » (Membre du Service de Wallonie C, 2015).

« La direction des réseaux d'entreprises fait du très bon travail et a permis de fluidifier un certain nombre de résistances, etc. Ils sont bien adaptés. C'est eux aussi qui s'occupent de tout le *reporting*. Il y a un comité d'accompagnement pour chacun des pôles qui se réunit chaque année et, c'est la direction des réseaux d'entreprises qui s'occupe de ça » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises A, 2015).

Par ailleurs, la Direction des réseaux d'entreprises centralise « l'information sur la politique des pôles sur une base informatisée selon un modèle similaire à celui mis en place pour la gestion des fonds structurels en Région wallonne » (Bayenet & Wunderle, 2009 : 21). Pour ce faire, les organisations publiques impliquées dans le dispositif d'aide et de soutien aux pôles de compétitivité transmettent leurs données sur l'état des aides et soutiens fournis à ces derniers. La constitution d'une base de données est un élément central dans le suivi et le pilotage de la politique des pôles de compétitivité. Pour ce faire, la Direction des réseaux d'entreprises rapporte l'état d'avancement de la politique au Gouvernement wallon et au jury international (Wallonie, 2016).

Outre les missions exposées ci-dessus, la Direction des réseaux d'entreprises « assure le secrétariat du Comité interpôles et du Haut-Comité des pôles. » (Bayenet & Wunderle, 2009 : 21), et « instruit les dossiers de reconnaissance des *clusters* wallons, gère les arrêtés de reconnaissance et d'octroi de subventions et assure le suivi administratif des dispositions du décret relatif aux réseaux d'entreprises ou *clusters* » (Wallonie, 2016).

#### 4.3.1. Les institutions composant le système d'aide et de soutien aux pôles

En sus de la création des institutions décrites ci-dessus, le Gouvernement régional a confié de nouvelles missions à plusieurs acteurs publics impliqués dans la politique des pôles de compétitivité. À cet égard, nous décrivons les tâches dévolues à l'Agence wallonne à l'exportation et celles confiées aux acteurs publics chargés de la formation, à savoir : le Forem et les centres de compétences.

##### 4.3.1.1. *L'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements*

L'Agence wallonne à l'exportation a été créée par le décret du 2 avril 1998. Ce dernier liste les différentes missions confiées à l'Agence par les décideurs politiques wallons. Parmi celles-ci se trouvent la promotion extérieure des intérêts économiques régionaux, le soutien à la réalisation d'études prospectives et de marchés, la recherche de débouchés ainsi que la gestion de la recherche sur le commerce extérieur (Décret du 2 avril 1998 relatif créant l'Agence wallonne à l'exportation). Le 1<sup>er</sup> avril 2004, le Gouvernement fusionne l'Agence wallonne à l'exportation avec *l'Office for Foreign Investors* (OFI). L'organisation nouvellement créée se nomme l'Agence Wallonne à l'exportation et au financement (AWEx). Dans cette logique, le décret du 1<sup>er</sup> avril créant l'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étoffe les fonctions de l'agence. Outre les missions qui lui sont déjà déléguées, le pouvoir subsidiant la mandate pour la recherche des investisseurs étrangers ainsi que pour « la coordination d'un réseau d'attachés économiques et commerciaux de la Région

wallonne » (Décret de 2004 créant l'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements).

Au-delà des missions que lui sont attribuées par décret, l'AWEx, dans la politique des pôles de compétitivité wallons, concourt directement à la réalisation de l'objectif stratégique « augmentation de la visibilité internationale ». Pour ce faire, il est prévu par le Gouvernement wallon que chaque pôle de compétitivité ait un contact privilégié avec un attaché économique - « officier de liaison » - au sein de l'AWEx. La principale fonction des officiers de liaisons est d'aviser « les pôles sur les opportunités en matière de soutien à l'exportation et à la promotion de la visibilité internationale et d'aider à la réflexion des pôles dans l'élaboration de leurs stratégies à l'exportation et dans la mise en place de leurs programmes d'actions à l'exportation » (Bayenet & Wunderle, 2009 : 21).

Le dispositif d'aide et de soutien aux pôles de compétitivité comporte l'engagement d'un responsable export ainsi que le recours à des experts sectoriels pour chacun des pôles. Le responsable export du pôle est impliqué dans la réalisation d'un plan « export annuel ». Ce dernier est financièrement soutenu par l'AWEx et vise à encourager « la mise en œuvre des projets de promotion et de visibilité internationale des pôles de compétitivité » (Bayenet & Wunderle, 2009 : 21-22). Les experts sectoriels sont, pour leur part, chargés de la prospection d'investisseurs potentiels en Wallonie. Dans ce cadre, les actions de ces experts visent à amener « en Wallonie, dans les secteurs couverts par les pôles, des investissements durables et porteurs d'emplois » (Bayenet & Wunderle, 2009 : 22).

#### 4.3.1.2. *Les acteurs de la formation*

La formation représente avec la recherche appliquée, les infrastructures et l'application industrielle, une autre dimension des projets « pôle ». Afin d'aider les pôles de compétitivité et leurs membres à concevoir des projets de formation, le Gouvernement wallon a créé les relais formation et a mobilisé les Centres de compétence et le Service public de l'emploi et de la formation en Wallonie (Forem).

Au sein du volet formation de la politique des pôles de compétitivité, les Centres de compétence sont appelés à remplir les fonctions suivantes : « (1) organisation de la formation dite qualifiante, (2) réalisation d'une veille de l'évolution des matières et des besoins de formation, (3) information et sensibilisation, (4) aide à la définition des besoins et audit en matière de formation, (5) recherche et développement en matière pédagogique, (6) aide à l'insertion des demandeurs d'emploi, (7) diffusion de l'approche qualité, (8) formation continue des formateurs et enseignants » (Pôle de compétitivité, 2005 b : 8).

D'un point de vue organisationnel, le pouvoir public distingue deux types de centres de compétence : le premier est géré de façon propre par le Forem tandis que le second correspond à une association sans but lucratif. En 2005, cinq centres de compétence ont été labellisés dans le cadre des pôles de compétitivité, à savoir: le centre de compétence WAN pour l'aéronautique, les centres de compétence Technofutur industrie et Technifutur pour le domaine de l'ingénierie mécanique, les centres de compétence Hainaut logistique et Liège logistique pour le domaine du transport et de la logistique. Pour le domaine des sciences du vivant, le centre de compétence Technifutur et le

Forem participent à la mise en œuvre des projets de formation (Pôle de compétitivité, 2005 b : 9).

Le Forem, pour sa part, exerce le rôle de « coordinateur du réseau des centres de compétence » (Pôle de compétitivité, 2005 b : 10). À ce titre, il se focalise sur la cohérence des formations proposées dans le projet « pôle ». Pour ce faire, un comité de pilotage est mis sur pied. Ce dernier rassemble « l'ensemble des représentants des centres de compétence désignés [et] un représentant du Ministre de la formation est associé au comité de pilotage » (Pôle de compétitivité, 2005 b : 10).

Dans l'organisation « originelle » du développement des projets de formation liés aux pôles de compétitivité, l'Exécutif régional a voulu mettre en place les relais formation. Théoriquement, ces derniers sont des individus « désignés comme contact et coordinateur des actions de formation propres au pôle » (Bayenet & Wunderle, 2009 : 22). Dans la conceptualisation et l'implémentation des projets de formation, les relais de formation conseillent les pôles de compétitivité sur la cohérence de l'offre de formation et en facilitent la mise en œuvre. Actuellement, le modèle des relais de formation a évolué vers l'internalisation d'un poste de « directeur de formation » pour chacun des pôles de compétitivité.

## **5. L'examen d'un modèle de gouvernance inédit pour la Wallonie : l'élaboration du cadre juridique et la maximisation des aides octroyées**

La présente partie a pour finalité d'analyser la construction du cadre juridique et budgétaire encadrant le soutien public aux pôles de compétitivité tel que conceptualisé fin 2005. Pour ce

faire, nous débutons par une analyse du cadre juridique et, par la suite, nous répertorions les aides budgétaires et spécifions la logique budgétaire.

### ***5.1. Une modification des textes légaux existants plutôt qu'un décret spécial***

À l'inverse du décret relatif au soutien et au développement des réseaux d'entreprises ou clusters du 18 janvier 2007, il n'existe pas un décret « pôles de compétitivité ». Dans la mouture du Plan d'actions prioritaires (2005-2009), les pôles de compétitivité constituent le premier des cinq axes. Celui-ci est intitulé « créer les pôles de compétitivité ». Dans la version suivante, le Plan Marshall 2.Vert (2009-2014), l'instrument « pôle » a fait l'objet du second axe appelé « un succès à amplifier : les stratégies des pôles de compétitivité et des réseaux d'entreprises ». Enfin, au cours de la législature 2014-2019, le Plan Marshall 4.0 poursuit la politique des pôles de compétitivité. Ces derniers sont repris dans le point « innovation » du deuxième axe se nommant « soutenir le développement de l'industrie par une politique d'innovation et de croissance des entreprises ».

La particularité du cadre juridique des pôles de compétitivité réside dans l'absence d'un texte décretaal reprenant la définition, les mécanismes d'aide et de soutien ainsi que la temporalité du financement. Qualifiée d'action publique « flexible » pour les acteurs politiques, cette absence de décret est perçue, pour le personnel des pôles, comme une source d'incertitude et comme un enjeu crucial dans la survie des pôles.

« Les gens qui sont dans les équipes sont des gens à la fois courageux et volontaires. Ils ne sont pas les plus mal payés

mais il y a une précarité. Tous les trois ans, il y a une incertitude sur le sort des cellules opérationnelles. Beaucoup de personnes hurlent pour le vote d'un décret pôle pour leur donner une impression de stabilité » (Membre d'un pôle de compétitivité G, 2015).

« Il y avait une réflexion qui avait été entamée à la demande des pôles pour la pérennisation de la politique parce que tout cela était basé sur les Plans *Marshall* successifs. La grosse difficulté c'est que ce n'est pas une politique qui est traduite dans une base juridique à la différence des *clusters* » (Membre du Service public de Wallonie B, 2015).

« À l'échelle wallonne, les pôles sont exposés à des changements de politique qui pourraient être le fait d'un seul ministre, tandis que s'il y avait un décret, il y aurait un peu plus à faire que de simplement changer son fusil d'épaule. À cet égard-là, cela reste une source d'incertitude. C'est quand même étonnant qu'un des principaux outils de développement économique ne soit pas encadré surtout que les régimes d'aides existent et répondent aux normes européennes » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises A, 2015).

« Maintenant, nous sommes dans une phase de transition. Nous sommes un peu dans l'inconnu à ce niveau-là ! Il y a quelques années, il a été question d'un décret pôle. Je pense que si cela avait été mis en œuvre, on serait dans une situation plus claire aujourd'hui. On avance fort année par année, sans trop savoir à quelle vitesse cela va évoluer. On sait qu'il va falloir un financement mixte d'au moins cinquante pourcents de financements privés pour les structures d'animation » (Membre d'un pôle de compétitivité D, 2015).

Pour l'équipe du Ministre de l'économie, la stratégie adoptée pour lancer les pôles de compétitivité est de disséminer le concept de « pôle » au sein des décrets clés. Plutôt que d'élaborer un décret cristallisant les discussions au Parlement, la stratégie développée confère la possibilité à l'équipe du Ministre de procéder par touches multiples et mineures. Aussi, l'absence de décret « pôle » est également un levier de pouvoir détenu par le Ministre et son équipe sur les actions de la cellule opérationnelle des pôles de compétitivité.

« Pour tout ce qui est soutien à la recherche, à l'expansion économique, à la recherche, on a introduit le concept de pôle de compétitivité dans tous les décrets. Pour maximaliser les taux d'aide. Là, on n'a pas besoin de faire un décret spécial. Quand on est dans un cadre d'un projet de pôle, on peut aller au taux maximum, ce qui est jamais donné sinon » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

« Quand on dit qu'il n'y a pas de décret, c'est vrai et ce n'est pas vrai. Le dispositif pôle a été intégré dans les décrets, là où c'était intéressant. Par contre, on n'a pas fait de grand décret » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

« On se disait que l'important c'était l'objectif et la manière dont on l'atteint. Faut-il se contraindre dans des dispositifs décrétaux qui sont excessivement lourds, avec des projets de texte, des discussions au Parlement et des retours au Parlement quand on doit modifier quelque chose ? On voulait quelque chose justement de plastique, modifiable. Quand vous regardez le nombre de décrets que l'on a faits au cabinet, on n'en a pas fait beaucoup. [...]. Je pense que c'était une manière d'être efficace, surtout on voulait aller vite aussi » (Membre d'un cabinet ministériel B, 2015).

« Il y a peut-être un levier de pouvoir qui continue d'être actionné à travers le financement des cellules opérationnelles. Là, le ministre tient un peu les pôles par rapport au *reporting*. S'il ne paie pas les cellules opérationnelles, les pôles disparaissent. Même si la partie mineure du budget, elle a quand même un effet structurant important. Il continue à la tenir » (Membre du Service public de Wallonie C, 2015).

L'absence de volonté politique pour le vote d'un décret « pôle de compétitivité » répond également au souhait de ne pas attirer les foudres des instances européennes. En coulant dans un texte de loi les dispositifs d'aide et de financements mis en œuvre pour les pôles de compétitivité, la Wallonie publiciserait des aides publiques contrevenant au principe communautaire de la libre concurrence, en particulier, le financement des cellules opérationnelles.

« Au niveau du cabinet, il y a eu un gros travail de présentation au niveau européen. On était dans la politique d'aide, pas dans des aides d'État. On a dû adapter les décrets puisqu'étant près du gendarme européen à Bruxelles, on est beaucoup plus respectueux que certaines autres régions plus lointaines. La peur du gendarme, du bâton est un peu plus présente » (Dirigeant de l'AWEx A, 2015).

« Il y a eu toute une réflexion concernant la révision ou non du décret *cluster* pour l'élargir aux pôles. Fallait-il faire un nouveau décret ? Alors là, il y a eu un tas de difficultés au niveau européen cette fois-ci. Les encadrements européens sur la recherche et l'innovation ont bien évolué. À l'époque, il y avait une disposition sur les pôles d'innovation. Il y avait une confusion entre nos pôles de compétitivité et les pôles

d'innovation. On disait que les cellules d'accompagnement des pôles ne géraient pas des projets propres, ils font de l'animation, de l'intermédiation entre entreprises. Ils ne sont pas en tant que tels en concurrence sur un marché européen. Ils sont plutôt des intermédiaires publics de la politique publique » (Membre d'un cabinet ministériel D, 2015).

« Quand on a fait le décret *cluster*, on aurait pu faire un chapitre pôle. Le décret est construit de telle façon que l'on puisse l'ajouter. On ne l'a pas fait parce que l'aide aux structures de pôles, le financement des structures, c'est probablement pas quelque chose que l'Europe aimerait beaucoup. C'est par rapport aux droits de la concurrence. Quand vous aidez une structure qui est privée, on considère que la structure est au service des entreprises et qu'il s'agit d'un financement déguisé. Ça, on peut le faire, mais on ne peut le dire et encore moins l'écrire » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

L'organisation des modes de financements et des aides pour les pôles a été élaborée par la modification d'une série de décrets déjà existants, à savoir :

- Le Décret relatif aux aides et aux Interventions de la Région wallonne pour la recherche et les technologies du 5 juillet 1990 a été modifié pour permettre aux participants d'un projet « pôle » de bénéficier des aides à la recherche ;
- L'Arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des grandes entreprises définit à l'article 1<sup>er</sup>, 15<sup>o</sup>, les pôles de compétitivité<sup>159</sup>, octroie « une prime pour un

---

<sup>159</sup> « Le « pôle de compétitivité »: le partenariat d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche publiques et privées destiné à dégager des

programme d'investissements labellisé dans le cadre des pôles de compétitivité » (art.2, §2) ainsi qu'une « prime qui constitue une aide complémentaire en fonction de l'intérêt du programme d'investissements pour la Région, selon les pourcentages maxima<sup>160</sup> » (art. 2, §2), la participation à un projet « pôle de compétitivité » via une cotisation entre en ligne de compte pour le calcul du montant de la prime à l'investissement (art 7, §1);

- L'Arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises consacre l'octroi « d'une prime à l'investissement à la moyenne entreprise ou à la petite entreprise visée pour un programme d'investissements labellisé dans le cadre des pôles de compétitivité » (art. 2, §3), la participation à projets « pôle de compétitivité » via une cotisation entre en ligne de compte pour le calcul du montant de la prime à l'investissement (art 7, §1 ; art. 9, §1 ; art. 10 bis) ;
- L'approbation des statuts de la SA d'intérêt public SOFIPOLE par le Gouvernement wallon en date du 27 octobre 2005, dont la modification a été approuvée par arrêtés du Gouvernement wallon des 16 mars 2006, 21 décembre 2006 et 5 février 2009;
- le Décret du 18 janvier 2007 relatif au soutien et au développement des réseaux d'entreprises ou *clusters* prévoit

---

synergies autour d'un marché et d'un domaine technologique et scientifique reconnu par le Gouvernement; – AGW du 27 avril 2006, art. 1<sup>o</sup> « (Arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des grandes entreprises, art.1<sup>Er</sup>, alinéa 15).

<sup>160</sup> Les taux d'aide en pratique sont repris dans les tableaux de la partie concernant les aides régionales pour les projets « pôle » .

que le Gouvernement peut reconnaître et financer « des actions visant à renforcer la synergie entre les activités du réseau d'entreprises ou clusters et celles d'autres formes d'organisations d'entreprises, notamment les pôles de compétitivité » ;

- Le Décret du 3 juillet 2008 relatif au soutien de la recherche, du développement et de l'innovation en Wallonie définit les modalités d'octroi des aides publiques en matière de recherche ;
- L'Arrêté du Gouvernement wallon relatif au soutien de la recherche, du développement et de l'innovation en Wallonie du 18 septembre 2008 prévoit, dans les annexes complémentaires à l'article 17, les modalités d'autofinancement des centres de recherches, les subsides reçus dans le cadre de la politique des pôles de compétitivité ;

### ***5.2. Le budget des pôles de compétitivité : répartition des aides, montant et logique budgétaire***

Le Gouvernement wallon a organisé le soutien aux pôles de compétitivité en budgétant plusieurs types d'aide. Pour l'année 2005<sup>161</sup>, le montant des aides dévolues aux pôles a été ventilé comme suit: pour les investissements publics en actifs et participations (50 millions d'euros), pour la recherche (120 millions d'euros), pour les aides à l'investissement (45 millions d'euros), pour la formation (55 millions d'euros), pour l'accueil des investisseurs étrangers (4.5 millions d'euros), pour le soutien

---

<sup>161</sup> Les chiffres des montants budgétaires pour les années ultérieures sont cités dans la troisième section du chapitre consacré à la mise en œuvre des pôles de compétitivité.

aux exportations (5,5 millions d'euros) (Pôle de compétitivité, 2005 a : 7). À titre indicatif, le budget pour la politique des pôles de compétitivité s'est élevé, pour la législature 2004-2009, à 280 millions d'euros. Sur la même période, le Plan d'actions prioritaires a été doté d'une enveloppe budgétaire d'1.6 milliard d'euros. L'évocation de ces chiffres relativise l'ampleur des pôles de compétitivité. Si ces derniers ont un effet de visibilité important, l'instrument « pôle de compétitivité » représente un nouveau levier de la politique industrielle régionale davantage qu'une nouvelle politique industrielle.

D'un point de vue budgétaire, le dispositif des pôles de compétitivité profite pleinement de l'organisation des recettes et des dépenses du Plan d'actions prioritaires (2005-2009) sous la forme d'une division organique. Cette dernière représente « toute grande composante de l'organisation départementale constituant un centre de gestion important, par exemple une direction générale ou une entité administrative équivalente » (Service Public Fédéral Stratégie et Appui, 2016). Aussi, une division organique regroupe au sein d'un programme, « un ensemble d'activités concourant à la réalisation d'un objectif donné et nécessitant la mise en œuvre de moyens budgétaires » (Gouvernement wallon, 2016).

Le choix de créer une division organique « Plan d'actions prioritaires » est neuf et a permis de réaliser des transferts entre des activités d'une même division. L'organisation en division organique a été bénéfique pour le lancement des pôles de compétitivité. Aussi, en cas de réajustements entre des moyens d'action et de paiement dévolus à d'autres activités d'un même programme, le Gouvernement n'a pas eu à demander l'accord du Parlement.

« On s'était battu avec quelques-uns pour dire de bloquer une enveloppe pour le Plan Marshall. Ainsi, s'il y a des actions qui vont plus vite que d'autres, on peut aller piquer indépendamment des compétences liées à chaque Ministre. Pour les pôles de compétitivité, on est allé piquer chez tout le monde. C'est comme cela que la mesure a décollé. S'il n'y avait plus de moyens d'actions sur une année et qu'il y avait des mesures qui ne décollaient pas et qui n'épuisaient pas leur budget, on avait le droit d'aller piquer dessus ». (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

« On a pu le faire, parce qu'on avait organisé une division organique spécifique, un programme spécifique, où toutes les mesures du Plan Marshall étaient dedans. Sinon, on ne peut pas faire ça. On ne peut pas prendre un budget d'une mesure économique pour la mettre sur une mesure emploi, c'est illégal. Il faut passer au Parlement, sauf quand tu mets cela dans une même division, tu peux alors faire des réajustements au cours du temps » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

En matière d'aides, le versement des aides « pôles de compétitivité » n'occasionne pas la suppression des aides classiques. Ce choix politique s'explique par la situation budgétaire de l'époque. La politique des pôles de compétitivité, à l'instar d'une partie du Plan d'actions prioritaires, est alimentée par des surplus budgétaires. L'approbation politique en est facilitée et la concurrence entre les dispositifs d'aide et de soutien amoindrie. Selon un des membres du cabinet, cette situation a facilité l'appropriation et l'intégration par les acteurs du système politique wallon :

« Ça a été du *cash* nouveau. C'est aussi pour cela que, comme innovation, cela a été facile à faire passer, c'est parce que cela ne lésait personne. Les gens qui n'étaient pas dans les pôles, ont continué à recevoir leurs aides classiques, leurs aides à l'expansion économique. Personne n'y a perdu. Il y en a qui gagne et personne qui perd » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

### 5.2.1. Les différents types d'aide accordés

Au niveau des aides accordées, le pouvoir subsidiant a prévu deux types de financement pour les pôles de compétitivité : le financement de frais opérationnels et les aides régionales pour les projets des pôles de compétitivité.

#### 5.2.1.1. *Les frais opérationnels*

Le financement des cellules opérationnelles des « pôles de compétitivité » n'a pas été acquis dès le départ. La position initiale du Gouvernement se résume par le *verbatim* suivant:

« Le Gouvernement ne voulait pas financer les frais des structures des pôles, il ne voulait financer que les projets. Après, il a quand même fallu financer la structure. Au début, on ne finançait que les projets » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

Malgré la réticence des décideurs politiques, le Gouvernement wallon couvre les frais opérationnels ayant trait aux dépenses liées au fonctionnement d'une structure. Dans le cas des pôles de compétitivité, les aides pour le financement des frais opérationnels se divisent en trois volets : le subventionnement des structures « pôles de compétitivité », le soutien aux exportations et le financement d'experts (*Wallonia Clusters*, 2016). Le premier

type d'aide couvre les coûts de fonctionnement de la cellule opérationnelle du pôle, le second finance les missions ainsi que les actions à l'exportation et le troisième concerne l'accueil d'investissements étrangers (Perspective Consulting, 2007 : 11 ; *Wallonia Clusters*, 2016).

#### 5.2.1.2. *Les aides régionales pour les projets « pôles »*

Le Gouvernement wallon a prévu d'octroyer des aides spécifiques pour les projets labellisés « pôles de compétitivité ». Ces projets sont de quatre natures : « (1) des projets de collaboration définis dans le *business plan* du pôle, (2) de nouveaux projets émergeant au cours de la mise en œuvre du pôle, (3) des projets individuels contribuant à la stratégie du pôle, (4) des projets résultants des activités des pôles » (Pôle de compétitivité, 2005 a : 7).

Premièrement, les aides à la recherche sont gérées par la DGO6<sup>162</sup>, et en particulier par la direction des projets de recherche<sup>163</sup>. En vertu de l'application du décret du 5 juillet 1990 relatif aux aides et aux interventions de la Région wallonne pour la Recherche et les technologies, les pôles de compétitivité ont la

---

<sup>162</sup> La DGO6 est la Direction générale opérationnelle de l'Économie, de l'Emploi et de la Recherche du Service public de Wallonie. Elle comprend, notamment, le département de la compétitivité et de l'innovation – au sein duquel se trouve la direction des réseaux d'entreprises et la direction de la politique économique – ainsi que le département des programmes de recherche, le département du développement technologique et du développement économique.

<sup>163</sup> Cette direction est chargée de « gérer les mécanismes de financement de projets de recherche industrielle et de développement expérimental en faveur des entreprises : aides guichet, appels à projets de recherche et de développement des pôles de compétitivité, FIRST, mesure de recherche et de développement dans le cadre des fonds structurels » et de « participer à la mise en œuvre des pôles de compétitivité ».

possibilité de bénéficier d'une aide ou d'une intervention pour leur projet de recherche et de technologie (Pôle de compétitivité, 2005 b : 4). En outre, l'article 2 du décret liste les acteurs éligibles<sup>164</sup> pour l'octroi des aides à la recherche et fixe les modalités de calcul du montant des aides (Décret relatif aux aides et aux interventions de la Région wallonne pour la Recherche et les technologies, articles 3 et 4)<sup>165</sup>.

Deuxièmement, en vertu des décrets du 11 mars 2004, les aides à l'investissement sont destinées uniquement aux entreprises<sup>166</sup>. Ces entreprises peuvent bénéficier de (a) primes à l'investissement dites classiques ou (b) de primes pour des

---

<sup>164</sup> Les acteurs éligibles sont les entreprises, les groupements d'entreprises, les groupements européens d'intérêt économique immatriculés en Belgique et dont le siège est situé en Région Wallonne, les centres de recherches agréés, les unités de recherche universitaires et les centres de recherche de niveau universitaire (Décret du 5 juillet relatif aux aides et aux interventions de la Région wallonne pour la Recherche et les technologies, article 2).

<sup>165</sup> *De jure*, les aides sont limitées à un pourcentage maximal du cout du projet (Décret relatif aux aides et aux interventions de la Région wallonne pour la Recherche et les technologies, article 3). Le pourcentage maximal est « 50% pour les entreprises, 70% pour les PME, 50% pour les centres de recherche agréés, 80% pour les projets de veille technologique ou de guidance technologique, 100% pour les unités de recherche universitaires et les unités de recherche de niveau universitaire » (Pôle de compétitivité, 2005 b : 4). Pour bénéficier de ces aides, le projet de recherche doit être labellisé par le Gouvernement wallon.

<sup>166</sup> Les décrets du 11 mars 2004 distinguent les très petites entreprises (TPE), les petites entreprises (PE), les moyennes entreprises (ME) et les grandes entreprises (GE). La distinction s'opère sur la base de deux critères : (1) l'emploi et le chiffre d'affaire ou (2) le total du bilan. Par exemple, une TPE occupe moins de 10 emplois et génère un chiffre d'affaires de moins de 2 millions d'euros, ou, à un bilan total de moins de 2 millions d'euros. Les GE sont définies comme des organisations ayant 250 employés ou plus et un chiffre d'affaires dépassant les 50 millions d'euros, ou, un total de bilan dépassant les 43 millions d'euros.

investissements destinés à favoriser la protection de l'environnement. Le montant de ces aides varie d'une part, en fonction de la taille de l'entreprise et, d'autre part, en fonction de sa situation géographique.

Sur la base de ces deux critères, le calcul des plafonds des aides classiques à l'investissement est le suivant :

**Tableau 11: Les investissements classiques pour les petites ou moyennes entreprises (Pôle de compétitivité, 2005 b : 5)**

Localisation	Catégorie d'entreprise	Aide de base	Aide accordé e dans le cadre des pôles	Aide complémentaire <sup>167</sup>
Zone de développement <sup>168</sup>	- TPE	13%	18%	+ 5%
	- PE	6%	18%	+ 12%
	- ME	6%	18%	+ 12%
Hors Zone	- TPE	10%		
	- PE	4%	13%	+ 3%
	- ME	3.5 %	13% 6.5%	+ 9% + 3%

Troisièmement, le Gouvernement wallon accorde également des aides pour les projets de « pôle » orientés sur la formation. À ce titre, les aides formation « correspondent à des besoins en matière de formation identifiés par les porteurs de pôles » (Pôles de compétitivité, 2005 b : 8). Plusieurs acteurs décrits précédemment (le Forme ou les Centres de compétence) aident les pôles de compétitivité à mettre sur pied leurs projets de formation.

<sup>167</sup> Cette colonne correspond à la différence entre une aide à l'investissement de base et une aide à l'investissement accordée dans le cadre des pôles de compétitivité.

<sup>168</sup> La définition des communes wallonnes faisant partie des zones de développement est reprise dans l'article premier de l'Arrêté du Gouvernement du 29 janvier 2015 déterminant les zones de développement dans le respect de l'article 107, §3, point c, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les plafonds d'aide fixés conformément aux lignes directrices concernant les aides à finalité régionale pour la période 2014-2020.

Aussi, la cellule opérationnelle des pôles comprend une personne compétente en matière de formation.

Enfin, il convient de préciser que « dans l'attente de l'émergence des projets de pôles et de l'identification des besoins, le gouvernement a réservé pour l'année 2006, les moyens budgétaires nécessaires à l'organisation de 1200 formations entièrement mises à la disposition des pôles » (Pôles de compétitivité, 2005 b : 8).

La quatrième facette des aides octroyées pour les projets « pôle » est celle de l'accueil des investissements étrangers (Pôles de compétitivité, 2005 b : 11). La mise en œuvre de ces aides vise à promouvoir, à l'échelle internationale, l'approche sectorielle basée sur les domaines technologiques des pôles de compétitivité. Concrètement, les aides à l'accueil des investisseurs étrangers se déclinent sous trois formes : « (1) l'engagement par l'AWEx, en association avec la direction des pôles, d'experts sectoriels spécialisés dans chacun des domaines des pôles ; (2) le lancement d'un plan promotionnel de la Wallonie en tant que « Terre d'accueil de nouveaux investisseurs étrangers » ; (3) la mise en place de synergie entre la planification stratégique de l'AWEx et les divers pôles de compétitivité par une fertilisation croisée de chaque action de marketing et de présence internationale » (Pôle de compétitivité, 2005 b : 11-12).

## **6. Le lancement du dispositif: la procédure de labellisation des pôles de compétitivité**

La phase de labellisation représente le premier test pour le lancement du dispositif inédit. Analytiquement, la procédure de labellisation a pour objectif de mettre en évidence l'externalisation

du mécanisme d'allocation des aides publiques et de vérifier la capacité de ce système de jugement à résister aux pressions. En somme, la labellisation constitue la phase durant laquelle la fiabilité du système d'alliance est testée (Akrich, Callon & Latour, 1988 ; Callon, 1990, 2016) ainsi que la légitimité des porte-paroles à représenter les membres de l'alliance (Callon, 1986).

Pour examiner l'affirmation du dispositif et du réseau sociotechnique qui le met en mouvement, nous proposons d'étudier la labellisation des pôles de compétitivité en trois temps : dans un premier temps, nous mettons en évidence le jeu de stabilisation des identités et des éléments composant l'innovation opéré par l'Autorité régionale ; dans un second temps, nous nous centrons sur la façon dont les membres du système d'alliance se mettent en mouvement lors du lancement de l'innovation (à savoir les acteurs industriels, universitaires, consultants ou dirigeants de fédérations d'entreprises) ainsi que la désignation des porte-paroles; dans un troisième temps, nous examinons la légitimation du système de jugement externe comme nouvelle logique de sélection des ressources publiques.

### ***6.1. La stabilisation et le cadrage du dispositif : la nécessité du cahier des charges***

La procédure de labellisation a débuté, en décembre 2005, par la publication de l'appel du Gouvernement wallon à constituer les propositions des pôles de compétitivité (Pôle de compétitivité, 2005 : 6). Après avoir déterminé le nombre de pôles wallons ainsi que les domaines technologiques, l'Exécutif régional laisse la main, pendant trois mois, aux acteurs économiques et universitaires. Le travail des acteurs du développement industriel wallon est, toutefois, encadré par un cahier des charges reprenant

les principes régissant tant la composition que les règles de gouvernance du pôle.

Dans cette perspective, les décideurs politiques wallons insistent pour que les propositions de pôles soient portées par « un binôme composé d'un représentant des entreprises et d'un représentant du secteur scientifique (celui-ci pouvant être issu d'une université, d'un centre de recherche ou d'un institut de niveau universitaire) qui sera désigné comme interlocuteur du Gouvernement wallon » (Pôle de compétitivité, 2005 : 6). En plus de ce principe, le document intitulé « les pôles de compétitivité : philosophie générale » fixe les premiers critères en 2005. Parmi les critères obligatoires à la constitution et au développement des pôles, le Gouvernement wallon insiste d'une part, sur les preuves de l'engagement des acteurs concernés ainsi que sur la faisabilité des projets proposés et d'autre part, sur l'articulation des divers éléments constitutifs du pôle (Pôle de compétitivité, 2005 : 9).

Les preuves de l'engagement des acteurs doivent être fournies sous la forme de lettre d'engagement. Outre le partenariat, les éléments constitutifs à présenter par le pôle candidat sont la stratégie et les objectifs du pôle, le périmètre et l'environnement du pôle, l'analyse du positionnement du pôle, un *business plan* et, enfin, le modèle de gouvernance et de pilotage (Pôle de compétitivité, 2005 a : 9-10).

Dans la publication « les pôles de compétitivité wallons », Bayenet et Wunderle détaillent davantage les six dimensions constitutives du cahier des charges (2005 : 11-12).

Premièrement, les pôles de compétitivité doivent reposer sur un partenariat étroit entre des unités de recherche, de formation et

des entreprises. Le partenariat entre ces trois types d'acteurs est essentiel. De plus, la forme du partenariat doit garantir la croissance et l'évolution du pôle. Dans la pratique, le partenariat se traduit par l'obligation de constituer un binôme composé d'un acteur industriel et d'un acteur de la recherche (Pôle de compétitivité, 2005 a : 6).

Deuxièmement, les acteurs industriels, qui exercent un rôle moteur, doivent être mobilisés et occuper les places clés dans la gouvernance du pôle. Les décideurs confèrent au pouvoir public une fonction d'impulsion, d'agrégation et de financement.

Troisièmement, le projet de pôle doit contenir des éléments stratégiques tels que le positionnement sur un marché, sur un domaine technologique ainsi que sur son développement dans les court et moyen termes. Il s'agit de montrer l'adéquation entre les axes stratégiques (« le *core business* » ) de l'organisation financée et les perspectives de développement du marché d'un domaine technologique particulier.

Le quatrième élément constitutif contenu dans le cahier des charges est d'ordre géographique. Les décideurs politiques wallons insistent pour que les membres des pôles de compétitivité proviennent de l'ensemble du territoire wallon. Contrairement aux pratiques sous régionales encore présentes dans les *clusters* (Bayenet, 2016), les pôles de compétitivité se veulent être, au sens premier, un instrument régional.

Cinquièmement, la notion de masse critique est une condition nécessaire. Cette dernière est, dans la logique de développement territorial par la mise en réseau des acteurs, une

variable importante pour acquérir une visibilité internationale et saisir toutes les potentialités partenariales.

Sixièmement, les projets doivent intégrer un volet « international » dans les activités que les pôles ont l'ambition de réaliser. La prise en compte de la dimension internationale est nécessaire pour l'élaboration de nouvelles collaborations, pour la promotion de l'instrument « pôle de compétitivité » à l'étranger et pour la politique d'exportation régionale.

## ***6.2. La mise en mouvement des acteurs du système d'alliance : la constitution des pôles de compétitivité (décembre 2005- mars 2006)***

Après avoir déterminé le nombre de pôles ainsi que les domaines technologiques y afférant, le Gouvernement wallon a sollicité les acteurs de terrain pour la constitution des cinq pôles. Si le pouvoir public impulse, fixe le cadre et finance, les acteurs industriels sont amenés à construire, développer et piloter les pôles de compétitivité.

Dans ce cadre, les fédérations d'entreprises et l'Union Wallonne des Entreprises exercent une fonction de mise en réseau, de diffusion d'information au sujet des pôles et de sa promotion auprès des acteurs industriels. Dans le chef des organisations industrielles, il s'agit de montrer la force mobilisatrice des entreprises à l'échelle régionale et la capacité de celles-ci à entrer dans une logique partenariale.

« Le bel exemple, c'est l'engouement quand on lance les pôles ! Ce sont les fédérations qui décident que plutôt qu'il y ait un ou deux projets concurrents, mais la plupart ont dit « on prend la main, on met tout le monde autour de la table

et on va remettre qu'un seul projet de pôle » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

« Le *cluster* était la seule plateforme existante en Wallonie qui adressait la fonction logistique dans son ensemble. C'est ce ferment-là qui a déposé le dossier avec toute une série de bonnes volontés, notamment au niveau de l'Union Wallonne des Entreprises qui, à ce moment-là, joue un rôle encore relativement important » (Membre d'un pôle de compétitivité G, 2015).

Durant cette phase de la constitution des candidatures des pôles de compétitivité, le travail de l'Union Wallonne des Entreprises se décline sous différentes formes. Premièrement, elle a approché, pour chacun des domaines, les industriels-clés en leur demandant d'organiser autour d'eux un pôle. Deuxièmement, elle a veillé à minimiser le risque d'une concurrence entre les candidatures de pôles parmi les cinq domaines technologiques identifiés. Si cela a fonctionné pour quatre des cinq candidatures, le domaine de la logistique a été sujet aux rivalités. Effectivement, deux projets concurrents ont failli voir le jour. Toutefois, malgré sa présence, nous notons que l'Union Wallonne des Entreprises n'a pas de rôle officiel dans l'amorçage du dispositif des pôles de compétitivité.

« Notre boulot a été qu'il n'y ait qu'une candidature par secteur. On ne voulait pas que du côté des entreprises qu'il y ait une rivalité entre les entreprises avec des projets différents. Donc, c'est nous qui avons constitué les consortiums » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises A, 2015)..

« L'Union Wallonne des Entreprises, en tant que telle, est impliquée dans rien en fait. Simplement, nous supportons les pôles, c'est-à-dire au moment des élections, au moment des plans, des différents plans. Nous souhaitons que les pôles soient une politique prioritaire du Gouvernement. Notre, mon rôle est informel. L'Union Wallonne des Entreprises n'apparaît pas en tant que telle dans la politique des pôles » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises B, 2015).

### ***6.3. Le lancement et la légitimation du système de jugement externe (avril 2006)***

En mai 2006, les propositions de pôles de compétitivité sont examinées par un jury international. Dans le document « Pôle de compétitivité, philosophie générale » de 2005, cette instance est nommée jury de sélection. Il a pour fonction « d'analyser des propositions de pôles conformément au cahier des charges et des projets concrets » (Gouvernement wallon, 2005 a : 6). Le jury transmet les recommandations formulées à l'Exécutif wallon. Par la suite, celui-ci décide de labelliser ou non les pôles de compétitivité ainsi que leurs projets. Dans le processus de labellisation<sup>169</sup>, il convient de noter que l'examen de la qualité et de l'éligibilité des dossiers de candidatures ainsi que des projets de pôles est réalisé par le jury international (Gouvernement wallon, 2005 b : 7). Dans la pratique, le jury illustre la rupture la plus nette

---

<sup>169</sup> Le processus de labellisation consiste à reconnaître par le Gouvernement wallon les propositions de pôles de compétitivité. Lorsqu'un pôle a été labellisé, ces projets moyennant avis favorable du jury international font l'objet d'un financement public. Par ailleurs, la cellule de gestion opérationnelle du pôle est également financée par des fonds publics. Dans les faits, les cinq pôles ont été labellisés par le Gouvernement en juillet et en octobre 2006.

avec les pratiques établies. En ce sens, il légitime la philosophie générale du modèle.

« Je pense que l'existence du jury international est pour moi l'argument fondamental le plus important de la politique des pôles qui assure la légitimité. Je dirais le principe même d'avoir un jury international est un pion essentiel de la politique des pôles en Wallonie pour plusieurs raisons. Outre le fait qu'il soit présidé par un flamand, c'est le fait qu'il garantit une très grande neutralité dans la décision des projets dans la labellisation des projets » (Membre d'un pôle de compétitivité G, 2015).

« La mise en place d'un jury international est essentielle pour bien montrer que ce n'est pas du saupoudrage. Ce n'est pas une décision politique qui distribuera l'argent public. C'est pour cette rupture que j'y étais » (Membre du jury international, C, 2015)

« La mise en place des pôles impliquait plusieurs innovations : d'abord le concept lui-même, mais l'idée était déjà exploitée ailleurs ; ensuite, la composition des pôles. Aussi ne l'oublions pas, le fait que le pouvoir politique se soit retiré pour laisser l'évaluation finale des projets à un jury international présidé par un flamand est remarquable, car cela ne s'était jamais fait avant, en tout cas pas sur cette échelle-là en Wallonie » (Membre d'un pôle de compétitivité b, 2015).

Cette transformation des pratiques de sélection des projets est d'autant plus marquée, que la composition du jury de sélection est singulière dans le paysage politico-administratif régional. En juillet 2006, deux personnes du monde académique spécialisées en

politique régionale<sup>170</sup> siègent à côté de six industriels expérimentés dans les domaines technologiques<sup>171</sup>, trois experts français des domaines désignés ou qui ont participé à l'expérience des pôles en France<sup>172</sup> (Trends-Tendance, 2006). Outre ceux-ci, un membre de l'administration, le Délégué spécial de la Cellule des stratégies transversales, y officie également en tant qu'observateur. La composition du jury international fait l'objet d'un renouvellement à chaque début de législature. La liste des membres du jury international est approuvée par le Gouvernement sur la base des recommandations formulées par le Ministre de l'Économie (Pôle de compétitivité, 2005 a : 6).

Dans les faits, la composition du jury s'est opérée sur deux niveaux. Certains individus ont été sollicités directement par le pouvoir politique tandis que d'autres ont été sollicités par l'intermédiaire d'un consultant.

« Quand il a fallu constituer le jury international, je crois que c'est Marcourt qui a pris en direct les contacts. En tout cas

---

<sup>170</sup> Les deux académiques sont les auteurs de l'étude ayant permis de dégager les domaines technologiques (Bayenet & Wunderle, 2009 ; Entretien Capron, 2015)

<sup>171</sup> À ce titre, nous précisons que « ces experts industriels sont aussi, pour la plupart, actifs au sein d'organisations patronales (notamment la FEB, présidée par le président du jury dans un passé récent, l'UWE, et Essenscia (ancienne Fedichem)) » (Bayenet & Wunderle, 2009 : 18).

<sup>172</sup> À ces débuts, le jury de sélection était constitué de Luc Vansteenkiste (Recticel), Philippe Bodson (la Floridienne), Jean-Pierre Fettweis (Isola), Marc Van Ossel (ex-Saint Gobain), Benoit Van Assche (ex-UCB), Patrice Thys (ex-InBev), Louis Drouot (Erdyn Consultant, conseiller de plusieurs pôles de compétitivité français), Vincent Steinmetz (directeur scientifique du pôle de compétitivité Reims-Champagne), Yves Ravalard (directeur scientifique du pôle de compétitivité de Lille), Henri Capron (ULB) et Alain Schoon (FuCam) (Trends-Tendance, 2006).

avec Vansteenkiste<sup>173</sup>, cela c'est vraiment fait à son niveau. On a pris un consultant pour organiser un jury. On ne l'a pas fait nous-mêmes. On prenait des consultants » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

« Notre premier rôle a été de constituer, de trouver les experts, d'animer le fonctionnement et d'être le *go-between* entre le jury et l'ensemble des acteurs » (Consultant A, 2015)

« On a fait une approche de jury unique qui mêle des gens qui connaissent bien l'industrie dans les domaines techno-économiques des pôles mais pas seulement. Il fallait des gens qui étaient habitués à avoir des réflexions d'ordre stratégique pour des grandes entreprises et si possible à vocation internationales. Des gens pour lesquels ce n'est pas complètement aberrant de recevoir un dossier de quelques dizaines de pages pour plusieurs millions d'euros » (Consultant A, 2015).

« J'ai été contacté en tant qu'industriel, mais pas pour un domaine particulier. C'était plutôt pour avoir géré des petites et moyennes entreprises dans plusieurs pays européens. Cette vision européenne de l'industrie a ajouté à l'image que je me faisais du soutien qu'on est en droit d'attendre de la part de la Région quand on se lance dans des projets de

---

<sup>173</sup> La présidence du jury est assurée par un industriel flamand, Luc Vansteenkiste. Ce dernier a dirigé la Fédération des Entreprises Belges (FEB). Présidant le jury depuis 2005, il a balisé la fonction des jurés et organisé les procédures internes. Par ailleurs, au fil des années, le Président du jury a été sollicité pour siéger dans d'autres instances. Les raisons sont à la fois son expérience de gestion du jury international et son intérêt pour la mise en place d'un système intégratif de l'innovation. Concrètement, en plus d'avoir une ligne directe avec le Ministre et les membres de son cabinet, il participe pleinement à la constitution d'un système régional d'innovation

recherche et surtout de ce que doit être un projet de recherche pour qu'il passe devant un conseil d'administration » (Membre du jury international B, 2015).

Outre la mission de constituer le jury de sélection (Gouvernement wallon, 2005 a : 14), une autre mission contractuelle a été lancée : la gestion administrative et l'animation du travail du jury. Cette mission a été confiée aux mêmes consultants chargés de la composition du jury de sélection. À l'instar des membres du jury, la gestion administrative du jury fait l'objet d'un appel d'offre lors de chaque législature. À titre informatif, depuis 2006, il s'agit des mêmes consultants.

#### ***6.4. La mécanique de labellisation des pôles (mars 2006 - octobre 2006)***

L'appel à candidature des pôles de compétitivité de juillet 2006 a abouti à la labellisation de quatre pôles : Biowin dans le domaine des sciences du vivant, *Logistics in Wallonia* dans le domaine de la logistique, Wagralim dans le domaine agro-alimentaire et *Skywin* dans le domaine aéronautique. Le pôle de compétitivité Mecatech qui œuvre dans le domaine du génie mécanique a, pour sa part, été labellisé durant le mois d'octobre 2006<sup>174</sup> (Bayenet & Wunderle, 2009 : 13).

---

<sup>174</sup> Lors de la labellisation, les cinq pôles ont spécifié des thématiques dans lesquelles développer des projets de collaboration innovants. Ainsi, comme le décrivent Bayenet et Wunderle, « le pôle « sciences du vivant », Biowin, a choisi pour thèmes les marqueurs détecteurs de cancer, d'inflammation et des maladies du cerveau ; le pôle « aéronautique – aérospatial », Skywin, a pour thèmes l'avion plus composite, l'avion plus intelligent et le développement de nouvelles applications et de services ; le pôle « agro-industrie », Wagralim, a pour thèmes les aliments santé, les procédés innovants de production ou de conservation, le bio-emballage et le développement de filières d'industrie

Cette partie poursuit l'objectif de décrire la manière dont ont été initialement conceptualisés les appels à candidature des pôles ainsi que les appels à projets issus des pôles. Dans le cadre de la politique des pôles de compétitivité, l'organisation des appels à projet est primordiale pour saisir la logique du financement public ainsi que le rôle central du jury international.

Si les grandes lignes de l'appel à projet sont définies durant le premier semestre de l'année 2006, elles sont formalisées plus tardivement et sont reprises dans le « Vadémécum des appels à projets pour les pôles de compétitivité » publié en février 2013 par le cabinet du Ministre de l'Économie. Dans ce document, le financement public est alloué aux projets de pôles de compétitivité au terme d'une procédure comprenant quatre phases : (1) le lancement de l'appel à projet, (2) le montage des projets, (3) l'examen et la labellisation des projets, (4) le conventionnement des projets (Gouvernement wallon, 2013).

Chaque année, durant les mois d'octobre ou de novembre, le Gouvernement wallon lance un appel à projets<sup>175</sup>. En fonction de la nature de l'appel, les cellules opérationnelles des pôles de compétitivité se chargent de stimuler et d'accompagner leurs membres dans le montage d'un projet (Gouvernement wallon, 2013).

---

alimentaire durable ; le pôle « transport et logistique », *Logistics in Wallonia*, a pour thèmes la sécurité, la sûreté, la prévention et l'environnement, le transport, la distribution et l'entreposage, le conditionnement et l'emballage ; et le pôle « génie mécanique », Mecatech, a pour thèmes les nouveaux matériaux, la technologie globale, la mécatronique et la micro-technologie, la maintenance » (2009 : 18).

<sup>175</sup> Il est possible que deux appels à projets soient lancés au cours de l'année.

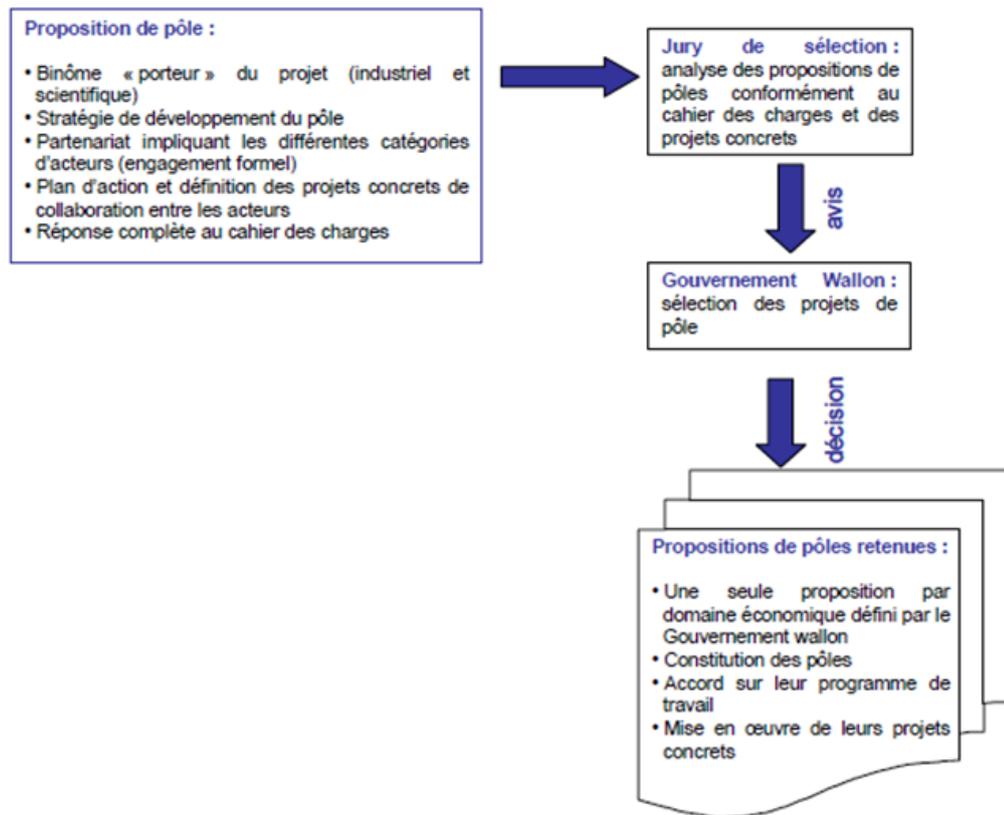
Le montage du projet débute par une lettre d'intention envoyée par les porteurs du projet à la cellule opérationnelle du pôle. Par la suite, la cellule opérationnelle aide administrativement les membres à remplir un avant-projet. La cellule opérationnelle se charge de transmettre le formulaire à l'administration. Au cours du mois de janvier ou de février, les membres sont appelés à présenter leur avant-projet lors d'une réunion avec la cellule opérationnelle et l'administration. L'objectif de cette réunion est « d'examiner les chances de recevabilité du projet » (Gouvernement wallon, 2013 : 19). Enfin, le montage du projet s'achève par une analyse du comité de sélection interne propre à chaque pôle. Un avis positif du comité est obligatoire pour la formalisation et le dépôt du projet à l'administration (Gouvernement wallon, 2013).

Le dépôt du projet permet à l'administration de formuler un avis purement technique. Par après, le jury international des pôles est chargé de l'examen de l'ensemble du dossier. Il focalise son analyse sur la pertinence et l'opportunité dudit projet. Sur la base d'une décision collégiale, il recommande ou non, avec ou sans modification, au Gouvernement de labelliser un projet. En fonction de l'avis du jury international, le Gouvernement prend la décision de financer ou non le projet (Gouvernement wallon, 2013).

La labellisation d'un projet pôle se termine par le conventionnement. La phase de conventionnement est assurée par l'administration compétente sur la base des éléments contenus dans le dossier. La signature de la convention entre les organisations participantes au projet labellisé et l'administration wallonne est précédée d'un accord de *consortium* lequel règle les questions de propriété intellectuelle et de valorisation économique

du produit développé. Le projet débute une fois la convention signée par l'ensemble des parties (Gouvernement wallon, 2013).

La figure ci-dessous schématise l'ensemble de la procédure de sélection des pôles de compétitivité wallons réalisée en 2006.



**Figure 14: La sélection des propositions de pôles et des projets concrets (Pôle de compétitivité, 2005)**



## **Chapitre XI : La mise en œuvre des pôles (juillet 2006 – juin 2014)**

Ce onzième chapitre a pour finalité d'examiner les pôles wallons et de montrer la spécificité de chacun. Bien qu'étant régi par les mêmes cadres juridiques et budgétaires, chacun des pôles connaît une évolution et des questionnements propres au domaine sur lequel il opère. Cette singularité met en lumière l'articulation entre les différents réseaux et leur influence mutuelle (par exemple, l'articulation entre le réseau politico-administratif chargé de la mise en œuvre des pôles de compétitivité et le réseau industriel relatif au domaine d'activité d'un pôle en particulier). Ce rapport entre des réseaux distincts est utilisé pour analyser le statut de l'innovation au sein de chacun des pôles.

Deuxièmement, nous examinons brièvement la procédure établie pour la labellisation des projet pôles. Troisièmement, nous analysons la façon dont un système d'alliance et l'attribution des rôles peuvent être remis en cause. L'épisode de la labellisation d'un sixième pôle nous permet d'illustrer la remise en cause des rôles des actants par une volonté politique de modifier la logique d'action.

Quatrièmement, après avoir examiné et analysé en détails les multiples composants du dispositif des pôles de compétitivité, nous énumérons une série d'écueils présents lors de la mise en œuvre des pôles de compétitivité.

## **1. Les cinq pôles de compétitivité labellisés en 2006**

La présentation des cinq pôles de compétitivité wallons labellisés en 2006 comprend le domaine technologique et les axes stratégiques ciblés, la description de la structure du pôle, le statut juridique adopté et les chiffres clés (nombre de membres, valeur ajoutée de ces derniers dans l'économie régionale, nombre d'emplois, etc.). Par ailleurs, pour chaque pôle, une réflexion spécifique est apportée. Celle-ci se base sur les éléments abordés dans les entretiens et les rapports accessibles.

### ***1.1. Biowin : le pôle des sciences du vivant***

Labellisé le 7 juillet 2006, Biowin opère dans le domaine technologique de la biotechnologie de la santé ainsi que des technologies médicales « Biowin », association sans but lucratif ayant établi son siège social à l'Aéropole de Gosselies (Biowin, 2016). Ce pôle a pour objet social de « renforcer la compétitivité et la visibilité internationale de la Wallonie dans le secteur de la santé, par le développement des connaissances, technologies et produits générateurs de croissance et d'emplois » (Biowin, 2016 b).

En 2007, les membres de Biowin représentaient un peu plus de 10000 emplois pour près de 16 000 en 2014 (Biowin, 2015). Le nombre de partenaires renseignés en 2007 s'élève à 187 pour 186 en 2014<sup>176</sup>.

Bien que fluctuante, la valeur ajoutée des membres des pôles de compétitivité n'a cessé de croître entre 2007 et 2014. En

---

<sup>176</sup> La faible différence s'explique par une modification de l'indicateur. Plutôt que de comptabiliser tous les membres – tel que fait en 2007 -, Biowin répertorie les membres partenaires d'une action du pôle.

2014, la valeur ajoutée s'est élevée à 3,1 milliards d'euros contre 1,5 milliard d'euros en 2007 (Biowin, 2015).

D'un point de vue organisationnel, Biowin se compose d'un Conseil de Gouvernance et d'une cellule opérationnelle. Le Conseil de Gouvernance a été, lors du lancement du pôle, présidé par Jean Stéphane (Président de GSK-Bio) et secondé par Michel Goldman (Université Libre de Bruxelles). Actuellement, Jean-Pierre Delwart (Eurogenetec) préside le Conseil de gouvernance et Dominique Demonté (ULB) exerce la Vice-présidence. La cellule opérationnelle, pour sa part, emploie neuf personnes et est dirigée par Sylvie Ponchaut (Biowin, 2016 c). En plus de ces deux instances, Biowin a mis sur pied des groupes de travail thématique chargés d'alimenter la réflexion concernant les axes stratégiques (Biowin, 2015).

D'un point de financier, les actifs de Biowin proviennent de quatre sources, à savoir: « (1) les cotisations des membres<sup>177</sup>, (2) les subsides, (3) les libéralités dûment reçues en conformité avec la loi et (4) tous les actifs constituant des revenus » (Biowin, 2013 : 6).

Dans le domaine des biotechnologies, Biowin s'est, à l'origine concentré sur cinq axes : (1) le développement de projets innovants recouvrant trois thématiques (le cancer, l'inflammation

---

<sup>177</sup> « Les membres effectifs sont répartis en cinq catégories : (A) les grandes entreprises, (B) les petites et moyennes entreprises, (C) les universités, (D) les centres de recherche, (E) les hautes écoles et les centres de formation » (Biowin, 2013 : 3). Les membres adhérents peuvent être « les fédérations et associations sectorielles ; les sociétés de conseils, bureaux d'études, consultants et experts ; les sociétés de prestations de services ; les plateformes technologiques , pôles de compétitivité et autres regroupements dans le secteur de la santé » (*Ibidem*).

et les maladies du cerveau), (2) la mise en œuvre de projets de formations propres au domaine, (3) l'intensification des actions de réseautage entre les acteurs industriels, de la recherche et de la formation en Wallonie, (4) le développement et l'intensification des relations avec des pôles étrangers et (5) la recherche et la diversification des sources de financement nécessaires à la pérennisation de Biowin (Biowin, 2008).

Actuellement, Biowin a adapté et ciblé son action sur quatre axes stratégiques : « (1) des appels à projets de Recherche et Développement associant entreprises, universités et centres de recherche ; (2) des actions de visibilité et de maillage internationales ; (3) des programmes de formations sur-mesure répondant aux besoins spécifiques de la bio-industrie ; (4) le soutien à la création d'infrastructures collectives et de plateformes technologiques » (Biowin, 2016 b).

Dans cette optique, Biowin organise la mise en réseau des acteurs et la construction de projets collaboratifs innovants sur sept secteurs technologiques clés : « la biothérapie, la thérapie cellulaire, la bioproduction, le diagnostic, les applications radio-pharmaceutiques, les instruments et appareils médicaux implantés ainsi que les instruments et appareils médicaux non-implantés » (Biowin, 2016 c).

#### 1.1.1. Les spécificités et les apports de Biowin au modèle des pôles wallons

Le secteur des biotechnologies a l'innovation et le partenariat ancré dans son ADN. Dans cette optique, l'innovation apparaît comme une condition nécessaire à la survie et au développement des industries opérant dans les sciences de la vie.

La collaboration avec les centres de recherche universitaires représente, pour les entreprises, une source d'innovation et de valorisation économique essentielle. De ce fait, les démarches partenariales ont émergé bien avant le lancement des pôles de compétitivité. Le secteur pharmaceutique a maillé les acteurs et a permis l'émergence rapide d'un *cluster* en 2001 et d'un pôle de compétitivité en 2006.

« Le pôle qui a réagi immédiatement, c'est celui du secteur des sciences du vivant. Automatiquement, car dans tous les grands pays industriels, il y a un semblant de *cluster* en pharmaceutique. Directement, ils ont réagi d'autant plus vite que pour eux, les collaborations avec les universités, ce n'est pas inventé, cela existe ! C'était juste de renforcer le modèle et de lui donner une dimension différente » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

« Sans innovation, il n'y aurait pas de secteurs des biotechnologies. L'innovation est dans l'ADN du secteur des biotechnologies. Sans innovation vous n'aurez pas d'entreprises, ni petites, ni grandes. Les grandes n'ont pas pour vocation de se maintenir dans un environnement désertique. Elles ont besoin des pôles pour s'ancrer en Wallonie » (Membre d'un pôle de compétitivité A, 2015).

« Un autre sujet très important est celui des relations avec les universités. C'est évidemment très variable d'un pôle à l'autre en fonction des intérêts que les universités ont avec les métiers des pôles. Clairement, Biowin n'a pas ce problème-là, car nous sommes dans le cœur du métier des universités. Il y a un grand intérêt et une collaboration très active des pôles universitaires au niveau de Biowin » (Membre d'un pôle de compétitivité G, 2015).

Profitant d'un accès à des centres de recherche de premier plan, une série de grandes entreprises (UCB, GSK-Bio, etc.) ont développé leurs activités industrielles en Wallonie. La présence de ces multinationales a pesé dans le lancement de Biowin.

« Les plus avancés, c'était Biowin. Pourquoi, parce que là, il y avait vraiment des champions régionaux : GSK, Solvay, etc. Il y avait assez bien d'entreprises pharmaceutiques en Wallonie. On est allé les voir avec Marcourt en leur expliquant ce que l'on voulait. Eux, ils avaient du pognon et ils ont détaché des gens pour commencer à travailler sur le modèle » (Membre d'un pôle de compétitivité A, 2015).

« Pour moi, il y avait essentiellement GSK qui avait mis en place différents types de partenariats. À ma connaissance, il n'y avait pas vraiment de *clusters*. Il y en avait un sur les essais cliniques, mais qui n'était pas vraiment performant » (Membre d'un pôle de compétitivité A, 2015).

« Les lignes stratégiques de départ ont été dictées par les grandes entreprises pharmaceutiques. Cela a compliqué, d'une certaine façon, l'attrait pour les petites et moyennes entreprises. Pourquoi, car elles partent aussi avec leurs idées et cela ne cadre pas toujours avec les grandes entreprises qui étaient GSK et UCB principalement » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

Certaines pratiques de valorisation économique de la connaissance mises en œuvre dans le domaine des sciences de la vie ont été reprises par l'ensemble des pôles de compétitivité. C'est le cas du jury scientifique interne à chaque pôle de compétitivité.

« C'est le Vice-président de Biowin qui a dit : « si on veut avoir des projets d'un niveau international et qui soient vraiment innovants il faut qu'on ait un jury qui puisse vraiment évaluer nos projets au niveau technique, scientifique, au niveau connaissances actuelles, au niveau marché » (Membre d'un pôle de compétitivité B, 2015).

« Par la suite, chaque pôle s'est doté de son propre jury interne. C'était inhérent au système de l'appel à projets. Il fallait décider lesquels passaient par le jury international et lesquels ne passaient pas la barre » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2045).

« Au début de la phase de consultation, on voulait s'assurer qu'il y ait un *consensus*. On demandait aussi des recommandations au jury. Par la suite, on a demandé aux pôles de faire leur propre jury interne, car on voyait des projets arrivés qui n'étaient pas mûrs. On a préconisé le *peer reviewing* » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

« Lorsque l'on doit faire des propositions qui ne vont pas vraiment dans le sens du projet présenté, cela n'est pas été facile. Une des maladies de la Wallonie, c'est que tout le monde se connaît. Donc, un des moyens pour arriver à évaluer un projet, c'est de se reposer sur un jury interne. Il faut que le jury soit de très haut niveau, et c'est vrai que je me suis beaucoup investi là-dedans » (Membre d'un pôle de compétitivité C, 2015).

## **1.2. Wagralim : le pôle agro-alimentaire**

Labellisé en juillet 2006, le pôle Wagralim est basé à Gosselies (Wagralim, 2016 a). Il s'est fixé pour mission « d'accélérer la création de valeur au sein des entreprises de

l'agro-industrie wallonne par l'innovation, le partenariat et l'ouverture sur le monde » (Wagralim, 2016 b).

En 2014, Wagralim a compté 167 membres contre 98 en 2011-. Parmi ces membres, 27 sont des grandes entreprises et 85 sont des petites et moyennes entreprises (Wagralim, 2015).

À l'instar de Biowin, le pôle agro-alimentaire se compose d'un Conseil d'Administration et d'une cellule opérationnelle (Wagralim, 2016 a). La composition du Conseil d'Administration est organisée de la façon suivante :

« Le Conseil d'Administration comprend au moins 12 administrateurs en accord avec l'article 18 des statuts. Chaque catégorie<sup>178</sup> élit ses membres en son sein :

- Sept (7) administrateurs seront élus sur proposition présentée par les membres de la catégorie A - Entreprises, dont deux devront être des PME
- Quatre (4) administrateurs devront être élus sur proposition présentée par les membres de la catégorie B – Académies Universitaires
- Un (1) administrateur devra être élu sur proposition présentée par les membres de la catégorie E – Fédérations, Associations sectorielles et Autres
- Deux (2) administrateurs représentent encore le Gouvernement. Toutefois, les représentants désignés par le Gouvernement siègent au Conseil avec voix consultative » (Wagralim, 2009 : 5).

---

<sup>178</sup> La segmentation des catégories d'acteurs est différente de celle employée par le pôle Biowin. Wagralim classe l'ensemble des entreprises dans la catégorie A ; les Académies universitaires constituent la catégorie B ; les Centres de recherche sont regroupés dans la catégorie C ; les Hautes écoles et les Centres de formation sont répertoriés en D ; les Fédérations, Associations sectorielles et autres représentent la catégorie E (Wagralim, 2009 : 4).

La cellule opérationnelle s'occupe de la gestion des tâches quotidiennes et assure les missions fixées par le législateur. Les fonctions sont globalement réparties entre des tâches de gestion de projet<sup>179</sup> et celles de conseil<sup>180</sup>. Dirigée par un Directeur général, François Héroufosse, la cellule opérationnelle est chargée par le Conseil d'Administration d'assurer cinq missions essentielles du pôle agroalimentaire :

« (1) la gestion opérationnelle du pôle, (2) le maillage et services aux membres du pôle, (3) l'ingénierie et la gestion de projets (Recherche et innovation, Formation et Développement international), (4) de la veille et de la prospective technologique et économique et ce, en partenariat avec les réseaux existant en Wallonie, (5) la communication du pôle » (Wagralim, 2009 : 6).

En plus de ces deux organes, Wagralim a mis sur pied des *Task-Forces* et des groupes de travail (Wagralim, 2016, c). Ces deux types d'instances sont composés des acteurs industriels, d'académiques, d'opérateurs de formation et de membres de la cellule opérationnelle. Les *Task Forces* ont pour objet « d'assister le Conseil d'Administration dans la mise en œuvre de la stratégie dans ses dimensions fonctionnelles » (Wagralim, 2009 : 7). Au vu des fonctions principales du pôle (la recherche et l'innovation, la formation, le développement international), trois *Task Forces* ont vu le jour (Wagralim, 2016 d). Les groupes de travail, pour leur part, ont pour objectif « d'assister le Conseil d'Administration

---

<sup>179</sup> Les fonctions de gestion de projets sont principalement axées sur la recherche et le développement, sur l'internationalisation ainsi que sur la durabilité (Wagralim, 2016 c).

<sup>180</sup> Les fonctions de conseil sont axées sur la qualité et la sécurité, sur la nutrition et la santé ainsi que sur la technologie et l'ingénierie (*Ibidem*).

dans la mise en œuvre de la stratégie dans ses dimensions thématiques » Wagrallim, 2009 : 7). Les thématiques abordées correspondent à un axe stratégique défini.

Opérant dans le domaine agro-industriel, le pôle s'est focalisé sur quatre axes stratégiques : les aliments « santé » et la qualité nutritionnelle, l'efficacité industrielle, les emballages et le développement de filières de l'agro-industrie durable (Wagrallim, 2016 e).

### 1.2.1. Les spécificités et les apports de Wagrallim au modèle des pôles wallons

Dans le domaine de l'agro-alimentaire, les quatre axes déterminés lors de la constitution du pôle sont, aux dires de ses membres, peu innovants. Effectivement, le secteur agro-alimentaire se singularise par son conservatisme. Par le cadre juridique qui le régit, il est assez rétif à l'innovation, les usagers sont plus réceptifs aux innovations technologiques qu'alimentaires. Par conséquent, l'innovation dans le pôle Wagrallim se cristallise principalement sous la forme organisationnelle. Dans cette perspective, l'utilité de Wagrallim réside dans la création et l'entretien d'un réseau d'acteurs porteur d'une dynamique d'innovation.

« Les domaines industriels économiques dans lesquels travaille chacun des cinq pôles sont totalement différents. La population des entreprises, le monde dans lequel l'alimentaire vit n'est pas le monde de l'ingénierie mécanique ou de la biotechnologie. Il y a des liens, mais les domaines économiques fonctionnent très différemment. Par exemple, l'alimentaire, par essence, c'est conservateur. Dans l'alimentaire, les consommateurs sont assez rétifs à

l'innovation alimentaire » (Membre d'un pôle de compétitivité A, 2015).

« La législation européenne a dit : « maintenant vous arrêtez de faire de la publicité, tant que vous n'avez pas prouvé scientifiquement que ce que vous dites est vrai ». On tombe dans le principe de précaution et dans l'immobilisme complet. Avant de faire quelque chose, il faut le prouver qu'il n'y a pas de risques » (Membre d'un pôle de compétitivité A, 2015).

« Pour moi l'innovation dans le domaine alimentaire, elle est dans l'innovation des organisations humaines » (Membre d'un pôle de compétitivité E, 2015).

La particularité du domaine de l'agro-alimentaire souligne la difficulté d'appliquer un régime d'innovation similaire à différents secteurs économiques. Par leur configuration, les domaines technologiques ont chacun une conception et un rapport spécifique à l'innovation. Par ailleurs, l'organisation des rapports entre les acteurs –fournisseurs, clients, concurrents, etc. – est propre à chaque secteur.

### ***1.3. Logistics in Wallonia : le pôle du transport et de la logistique***

Labellisé en juillet 2006 et basé à proximité de l'aéroport de Liège, le pôle *Logistics in Wallonia* (LiW) a pour objectif de « renforcer et pérenniser l'attractivité logistique de la Wallonie » (LiW, 2016 a). Durant l'appel à constitution des pôles de compétitivité dans le domaine de la logistique et des transports, deux projets concurrents ont émergé : le premier est issu du pôle

technologique « Liège4Logistics<sup>181</sup> » et est porté par l'Université de Liège ; le second projet du « Pôle Transport » provient de l'association entre Multitel (Centre de recherche créé par l'Université de Mons) et par l'implantation d'Alstom à Charleroi. Afin de présenter un seul projet de pôle, les acteurs ont pris la décision de se réunir et de lancer LiW. Ce dernier combine le volet logistique présent dans le projet liégeois et le volet transport (notamment ferroviaire) porté par les hennuyers.

LiW concentre ses actions autour de cinq axes stratégiques : « (1) l'accompagnement des acteurs dans une démarche d'innovation, (2) le développement d'un réseau entre les membres du pôle, (3) l'amélioration de l'image de la Wallonie dans les matières du transport et de la logistique, (4) le soutien à l'internationalisation des membres de LiW ainsi que (5) la gestion et l'anticipation du capital humain dans le domaine de la logistique » (LiW, 2016 a).

Entre 2007 et 2014, LiW a connu une croissance de ses membres de 175 % (passant de 173 en 2007 à 303 en 2014) (LiW, 2014 : 8). Parmi ses membres, le pôle recense « des entreprises de logistique, des chargeurs, des gestionnaires d'infrastructure, des organismes d'enseignement et de formation, des équipementiers et des fournisseurs du secteur et des associations logistiques regroupant des acteurs de la logistique » (LiW, 2014 : 8).

---

<sup>181</sup> « Le Pôle Transport entend proposer un plan d'actions cohérent pour la région, de manière à ce que les différentes initiatives qui en découleront puissent s'inscrire dans la stratégie commune fixée. Cinq groupes de travail ont d'ores et déjà été constitués et se réunissent selon les axes suivants : mobilité urbaine, formation, promotion, quantification des flux et Translogistics 2002.[..]. L'association, créée en février 2000, compte dès à présent 14 membres effectifs, 8 membres adhérents industriels et 4 membres adhérents enseignement » (Ulg, 2016).

Le pôle LiW comprend aussi un Conseil d'administration présidé par Jean-Marc Nizet (Alstom Transport) et vice présidé par Yves Crama (Université de Liège) ainsi que Francis Hambye (Pôle transport et logistique de Liège) (LiW, 2016 a). Composée d'une dizaine de personnes, l'équipe chargée de la gestion quotidienne du pôle est dirigée par Bernard Piette et comprend des spécialistes de la formation, des gestionnaires de projets, un gestionnaire de la mise en réseau ainsi qu'une personne chargée du volet international (LiW, 2016 a)..

### 1.3.1. Le rapport des acteurs du transport et de la logistique à l'innovation

L'innovation dans le domaine d'activité de la logistique a pour vocation première d'optimiser le processus de production, la « *supply chain* ». La motivation première des acteurs industriels pour développer et implémenter une innovation est le gain de production. Dans le domaine de la logistique et du transport, l'indicateur-clé est le volume traité. Plus que la création d'emplois ou de nouvelles activités économiques, les projets collaboratifs innovants sont le plus souvent non-technologiques et visent à améliorer la fonction de production.

« Les entreprises de logistique sont souvent occupées à régler aujourd'hui des problèmes passés. Lorsqu'on parle d'innovation, ce n'est parfois pas une de leurs préoccupations. D'autant plus, que dans notre métier, l'innovation a une caractéristique extrêmement particulière, elle est essentiellement non technologique » (Membre d'un pôle de compétitivité G, 2015).

L'une des raisons explicatives est la configuration du domaine. La logistique et le transport se caractérisent par leur

extrême transversalité, leur hyper-fragmentation et leur concentration de petites et moyennes entreprises s'inscrivant dans un rapport d'innovation féroce. Les marges en matière de transport étant extrêmement faibles (généralement de 2 à 3%), la concurrence entre les firmes prend le pas sur les relations collaboratives. Cette fragmentation se reflète également dans les fédérations d'entreprises. Il n'existe pas une seule fédération d'entreprises pour le secteur de logistique ou du transport. Chaque composante de la « *supply chain* » est attachée à des fédérations différentes. L'objectif premier du pôle a été de développer une identité et les relations entre les acteurs de la logistique et du transport.

« Alors là pas du tout, alors là je peux vous dire pas du tout ! Vous devez savoir qu'en fait la logistique est un secteur qui est hyper fragmenté, hyper atomisé avec une kyrielle de PME qui se font une concurrence de fou » (Membre d'un pôle de compétitivité G, 2015).

« Les marges en matière de transport sont extrêmement faibles. On parle de marges, quand tout va bien, 2 à 3 %. La concurrence est féroce ! » (Membre d'un pôle de compétitivité G, 2015).

« La logistique, ce n'est pas un secteur d'activité. La logistique, c'est quoi ? C'est une fonction économique. Il n'y a pas de fédérations sectorielles logistiques » (Membre d'un pôle de compétitivité G, 2015).

#### ***1.4. Skywin : le pôle aéronautique et spatial***

Skywin est le quatrième pôle labellisé par le Gouvernement wallon en juillet 2006. Celui se définit comme étant « un groupe d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche

wallons issus des secteurs de l'aéronautique et de l'espace, impliqués dans un partenariat public-privé et dans la réalisation de projets communs innovants » (Skywin, 2015 : 2). À l'instar de LiW, Skywin combine deux domaines technologiques distincts : l'aéronautique et le spatial. En 2006, Skywin comptabilisait 86 membres pour 131 en 2014<sup>182</sup> (Skywin, 2015 : 9). Au niveau régional, le pôle aéronautique et spatial représente 7500 emplois et exporte près de 90% des produits manufacturés (Skywin, 2016 a).

Dans ses deux domaines technologiques, Skywin se focalise sur six axes stratégiques à savoir : « (1) les matériaux composites, (2) les alliages métalliques, (3) les systèmes embarqués, (4) les services aéroportuaires, (5) les systèmes à vocation spatiale et les drones ainsi que (6) les modélisations et simulations » (Skywin, 2016 a). Outre les projets de recherche et/ou de formation en lien avec ces axes, le pôle aéronautique et spatial soutient les entreprises membres au cours de l'internationalisation de leurs débouchés et de leur réseau commercial (Skywin, 2016 a).

L'organisation du Pôle Skywin suit les mêmes principes de gouvernance que les autres pôles wallons. Il se compose d'un Conseil de gouvernance et d'une cellule opérationnelle. Les missions et la composition de ces deux organes sont établies par le modèle de gouvernance.

De ce fait, le Conseil de gouvernance est chargé de la définition de la stratégie du pôle. Ce dernier est présidé par Pierre Sonveaux et se compose « de cinq représentants des grandes entreprises, de deux représentants des fédérations ou associations d'entreprises, de quatre représentants des petites et moyennes

---

<sup>182</sup> Pour l'année 2014, Skywin comprenait 104 entreprises dont 73 petites et moyennes entreprises ainsi que 27 unités de recherche (Skywin, 2015 : 9).

entreprises et de six représentants scientifiques » (Skywin, 2016 b). En outre, à ces membres effectifs s'ajoutent des « observateurs » désignés par le Gouvernement wallon et l'administration régionale. Au cours de la mise œuvre, Skywin a mis sur pied un Comité de pilotage. Celui-ci « se réunit normalement tous les 3 mois. Il est composé du Président et du Vice-Président du Conseil d'Administration, de 4 industriels et des membres de la cellule opérationnelle. Il est responsable du suivi de la gestion ordinaire du Pôle, notamment par rapport au suivi des appels à projets » (Skywin, 2016 b).

La cellule opérationnelle, dirigée par Etienne Pourbaix, comprend sept personnes<sup>183</sup>. Cette instance, « qu'il s'agisse de l'organisation des appels à projets ou d'une participation à un événement à l'étranger, se veut un point de contact proche et disponible ainsi qu'une source d'assistance pour tous les membres » (Skywin, 2016 b).

#### 1.4.1. Le rapport à l'innovation et l'organisation du secteur spatial et aéronautique

L'industrie aéronautique se caractérise par l'existence d'un oligopsonne. À côté de quelques firmes de taille réduite coexistent deux grands acheteurs à savoir Airbus et Boeing. Dans cette configuration du domaine, l'innovation est la stratégie commerciale visant à augmenter la compétitivité et à se démarquer de ses concurrents. En Wallonie, les entreprises opérant dans l'aéronautique se sont spécialisées sur des bords d'aile, des réacteurs ou autres. Par ailleurs, les *leaders* de ce domaine

---

<sup>183</sup> État de la composition de la Cellule opérationnelle au 1<sup>er</sup> février 2016 (Skywin, 2016 b).

d'activité régional sont fortement intégrés dans des ensembles industriels internationaux.

A l'instar des sciences du vivant, l'innovation est une condition nécessaire à la survie. L'amplification des interactions entre les universités, plus particulièrement les écoles d'ingénieurs, et les entreprises est primordiale. Cette nécessité de disposer des ressources humaines requises est également applicable dans le secteur de l'aéronautique. Fortement concentrées autour des universités, les entreprises spatiales sont constamment soumises au besoin d'innover. Aussi, une fois mises au point, les innovations spatiales peuvent, parfois, être diffusées dans d'autres domaines d'activités tel que l'aéronautique.

### ***1.5. Mecatech : le pôle du génie mécanique***

Contrairement aux quatre pôles présentés ci-dessus, le pôle Mecatech n'a pas été labellisé en juillet 2006. Sur la base des recommandations du jury, le Gouvernement régional a pris la décision de ne pas labelliser le pôle du génie mécanique et a demandé aux acteurs de réaliser un nouveau projet de pôle.

« Le jury international dirigé par un patron flamand dit : « pas question de labelliser ce pôle ! On laisse au pôle un mois et demi pour revoir sa copie ! » Le Ministre était aussi dans un état. Tous les gros industriels, arrivaient en disant : « c'est inadmissible qu'on me dise que le pôle n'a pas de potentiel, que le pôle n'a pas de vision ! ». Le jury tient bon ! » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

L'une des motivations de cette décision a été le poids trop important d'Agoria<sup>184</sup>. Cet épisode représente les premiers

---

<sup>184</sup> Agoria est la Fédération de l'industrie technologique en Belgique.

moments de pression sur le modèle des pôles de compétitivité wallons. En effet, le domaine technologique du génie mécanique regroupe les grandes entreprises issues des secteurs traditionnels de l'industrie régionale (sidérurgie, verrerie, etc.). Le Ministre de l'emploi, de l'économie et du commerce extérieur ainsi que son cabinet sont directement mis sous pression par les acteurs industriels. Toutefois, le Gouvernement maintient sa décision. Finalement, le pôle Mecatech est labellisé en deuxième session lors du mois d'octobre 2006 (Mecatech a, 2016).

« C'est Agoria qui m'a demandé de m'occuper de la labellisation du pôle et donc, on a créé un groupe de travail et puis le groupe de travail a préparé la stratégie. Mais le jury international et le Gouvernement souhaitaient que les pôles de compétitivité aient une indépendance vis-à-vis des fédérations » (Membre d'un pôle de compétitivité B, 2015).

« Le Ministre de l'économie, en 2006, explique au pôle Mecatech qu'ils sont mauvais ! Ils ont dû revoir leur copie deux fois et ce n'est qu'en septembre 2006, de mémoire, que le pôle Mecatech a été labellisé » (Membre d'un cabinet ministériel D, 2015).

Avec un total de 259 membres, Mecatech est le pôle wallon qui en comptabilise le plus. À travers les 15 premiers appels à projets, les acteurs du pôle ont élaboré « 62 projets de recherche, 12 projets d'investissement et 19 projets de formation » (Mecatech, 2016, a). En 2014, les membres du pôle Mecatech ont employé plus de 20 000 équivalents temps plein – une grande majorité de ces emplois est occupée dans les grandes entreprises -. À l'exception des firmes Arcelor Mittal et AGC qui ont récemment connu des procédures de restructuration, les entreprises du pôle ont enregistré, entre 2005 et 2014, une croissance de 84%

de leur valeur ajoutée – 670 millions d’euros en 2005 pour 1,231 milliard d’euros en 2014- (Mecatech, 2015).

Le pôle du génie mécanique couvre un domaine technologique qu’il qualifie de transversal<sup>185</sup>. Par conséquent, il regroupe des acteurs industriels, de recherche et de formation opérant d’une part, dans la manutention de composants ou de sous-ensembles et d’autre part, dans la conception et/ou l’intégration de machines, de processus ou de systèmes fonctionnels (Mecatech, 2016 b). Dans ces domaines, le pôle a concentré ses actions de mises en réseau et d’émergence de projets collaboratifs innovants dans les axes stratégiques suivants : (1) les matériaux et surfaces du futur, (2) les technologies globales de mise en forme, (3) les micro technologies et mécatronique et (4) la maintenance technologique (Mecatech, 2016 c).

Le pôle Mecatech comprend deux structures principales : le Conseil d’Administration et la Cellule opérationnelle. La composition du premier est définie de la façon suivante : « six représentants de grandes sociétés, six représentants de PME, trois représentants du groupe d’universités, un représentant des centres de recherche, un représentant des hautes écoles et un représentant de la catégorie "autres" » (Mecatech, 2016 c). La Cellule opérationnelle est composée de sept personnes assurant la gestion quotidienne du pôle. Le découpage des tâches est double. Premièrement, nous recensons des postes thématiques: un directeur formation, un directeur de projets, un gestionnaire de projets et un directeur de l’international. Deuxièmement, la cellule

---

<sup>185</sup> Pour Mecatech, le génie mécanique comprend « presque tous les domaines d’activités: des produits de consommation (automobile, électroménager, etc.) à la santé en passant par les machines et process industriels » (Mecatech, 2016 a).

opérationnelle comprend trois postes fonctionnels : le directeur général (Jacques Germa), un gestionnaire administratif et un responsable de la communication (Mecatech, 2016 b).

#### 1.5.1. L'hybridation comme stratégie d'innovation du pôle

La stratégie d'innovation développée par Mecatech est celle de l'hybridation. Cette dernière a pour objectif d'intégrer « les machines et *process* du génie mécanique et leurs composants aux domaines scientifiques et aux techniques de pointe de plus en plus variés » (Mecatech, 2016 a). Ce processus d'hybridation a pour objectif de créer des ruptures au sein même du domaine. Pour parvenir à développer des projets d'innovation hybride, la mise en réseaux est une condition nécessaire. À cet égard, Mecatech essaie de systématiser les croisements technologiques entre des firmes opérant dans des secteurs du génie mécanique.

« Nous pensons qu'une des caractéristiques majeures et que, maintenant, tout le monde utilise, c'est l'hybridation des technologies. C'est particulièrement porteur dans le domaine du génie mécanique » (Membre de compétitivité B, 2015).

« Les nouvelles technologies qui viennent, il faut les intégrer, les hybrider et les mélanger. C'est ça que l'on veut ! » (Membre de compétitivité B, 2015).

Une autre voie privilégiée par Mecatech est le portage de projet interpôle. Au vu de son domaine d'activités, Mecatech touche aussi bien le secteur de l'appareillage médical que l'optimisation des chaînes de production. Outre l'accent mis sur une innovation technologique de rupture induite par l'hybridation, Mecatech axe essentiellement les projets collaboratifs innovants

fortement en aval. La combinaison de ces deux caractéristiques constitue le rapport à l'innovation du pôle de génie mécanique.

## **2. Le parcours d'un projet « pôle » de la création du projet au conventionnement**

Les pouvoirs publics financent les projets montés par les membres des pôles. Pour obtenir ce financement, une procédure en quatre phases a été élaborée : (1) le lancement de l'appel à projets, (2) le montage des projets, (3) l'examen et la labellisation des projets, (4) le conventionnement des projets (Gouvernement wallon, 2013).

Chaque année, durant les mois d'octobre ou de novembre, le Gouvernement wallon lance un appel à projets. En fonction de la nature de l'appel, les cellules opérationnelles des pôles de compétitivité se chargent de stimuler et d'accompagner leurs membres dans le montage d'un projet (Gouvernement wallon, 2013).

Le montage du projet débute par une lettre d'intention envoyée par les porteurs du projet à la cellule opérationnelle du pôle. Par la suite, la cellule opérationnelle aide administrativement les membres à remplir un avant-projet. La cellule opérationnelle se charge de transmettre le formulaire à l'administration. Au cours du mois de janvier ou de février, les membres sont appelés à présenter leur avant-projet lors d'une réunion avec la cellule opérationnelle et l'administration. L'objectif de cette réunion est « d'examiner les chances de recevabilité du projet » (Gouvernement wallon, 2013 : 19). Enfin, le montage du projet s'achève par une analyse du comité de sélection interne propre à chaque pôle. Un avis positif

du comité scientifique est obligatoire pour la formalisation et le dépôt du projet à l'administration (Gouvernement wallon, 2013).

### **2.1. Les comités scientifiques internes aux pôles comme mécanisme de contestation du jury international**

Lors de la phase d'élaboration des pôles de compétitivité, le Gouvernement wallon a décidé de créer un jury unique et externe aux cinq pôles de compétitivité. Le principal argument avancé pour justifier ce choix a été que les pôles de compétitivité ne devaient pas être à la fois juge et partie. En contrepartie, les représentants du monde industriel ont exigé que ce jury soit indépendant et composé de personnes compétentes en matière de valorisation économique. Cet accord est le socle de la légitimité du jury international des pôles.

Ayant été créé par le pôle Biowin, l'objectif du jury interne est de valider la qualité scientifique et la faisabilité du projet auprès du Conseil d'administration du pôle.

Le concept de Comité scientifique s'est étendu avec rapidité aux autres pôles. Actuellement chacun des pôles possède son jury interne. Comme repris dans le vademécum de la labellisation des projets pôles (2013), l'examen des projets collaboratifs innovants doit passer par l'étape du Comité scientifique.

Les pôles de compétitivité ont, à plusieurs reprises, contesté les recommandations négatives rendues par le jury international sur les projets présentés. Arguant que le jury international ne pouvait justifier un refus ou une modification du projet en invoquant des raisons scientifiques, plusieurs acteurs des pôles émettent l'idée de transformer la fonction du jury international.

Ainsi, la coexistence des deux jurys dans la procédure de labellisation a contraint le jury international à légitimer son existence. Pour cela, il s'est employé à diversifier ces fonctions. De ce fait, depuis trois ans, le jury international opère une analyse stratégique de la politique des pôles, rencontre les pôles à ce sujet, discute des résultats obtenus par les pôles et des améliorations à apporter au modèle.

Le dépôt du projet à l'administration permet à celle-ci de formuler un avis purement technique. Par après, le jury international des pôles est chargé de l'examen de l'ensemble du dossier. Le jury focalise son analyse sur la pertinence et l'opportunité dudit projet. Sur la base d'une décision collégiale, il recommande ou non au Gouvernement de labelliser un projet, avec ou sans modification. En fonction de l'avis du jury international, le Gouvernement prend la décision de financer ou non le projet (Gouvernement wallon, 2013).

La labellisation d'un projet pôle se termine par le conventionnement. La phase de conventionnement est assurée par l'administration compétente sur la base des éléments contenus dans le dossier. La signature de la convention entre les organisations participantes au projet labellisé et l'administration wallonne est précédée d'un accord de *consortium* qui règle les questions de propriété intellectuelle et de valorisation économique du produit développé. Le projet débute une fois la convention signée par l'ensemble des parties (Gouvernement wallon, 2013).

### **3. Les transformations apportées par le Plan Marshall**

#### **2.vert**

En 2009, les écologistes entrent dans la majorité régionale. En partenariat avec les humanistes et les socialistes wallons, la coalition tripartite prolonge la logique du Plan d'actions prioritaires<sup>186</sup> pour la Wallonie dont le nom pour la législature 2009-2014 est le « Plan Marshall 2.Vert ». Doté d'un budget de 2,75 milliards d'euros<sup>187</sup>, ce dernier « s'inscrit en complément des politiques sectorielles consacrées par la Déclaration de politique régionale, pour concentrer des moyens additionnels sur un certain nombre de priorités et de mesures distinguées pour leur caractère structurant. Il se conjugue également avec les actions conjoncturelles du plan anti-crise qui font l'objet d'un pilotage spécifique » (Gouvernement wallon, 2009 : 2). Le contexte budgétaire difficile incite les décideurs politiques à concentrer les mesures.

Dans cette optique, les objectifs stratégiques et les actions opérationnelles composant le Plan Marshall 2. Vert poursuivent quatre objectifs :

« (1) renforcer les actions en faveur d'un cadre propice à la création d'activités et d'emplois, (2) consolider l'attention prioritaire accordée à la recherche et son exploitation, (3) renforcer les services d'aides aux personnes et l'accueil de l'enfance et (4) valoriser les compétences et les savoirs, dans

---

<sup>186</sup> Médiatiquement nommé « Plan Marshall ».

<sup>187</sup> Les 2.75 milliards d'euros comprennent 1.6 milliard de recette budgétaire réallouée par le Gouvernement et de 1.15 milliard de financement alternatif (Gouvernement wallon, 2009 : 3). Pour information, le budget de la première mouture du Plan Marshall a été doté d'une enveloppe budgétaire de 1.6 milliard.

le cadre d'une articulation sans précédent de la dimension « enseignement » avec les réalités socio-économiques » (Gouvernement wallon, 2009 : 2).

En ce qui concerne les pôles de compétitivité, la principale conséquence de l'ouverture de la majorité gouvernementale aux écologistes est la création d'un sixième pôle de compétitivité dédié aux nouvelles technologies environnementales et au développement durable (Gouvernement wallon, 2009 : 1). Par ailleurs, il convient de souligner que, lors de la législature 2009-2014, l'attribution des compétences ministérielles impliquées dans la politique des pôles de compétitivité est la suivante : Jean-Marc Nollet (Ecolo) est Vice-président et Ministre en charge de la recherche scientifique ; André Antoine (Parti humaniste) est Vice-président et Ministre en charge du budget et de la formation ; Jean-Claude Marcourt (Parti socialiste) est Vice-président et Ministre de l'économie, des petites et moyennes entreprises, du commerce extérieur et des technologies nouvelles (Arrêté du Gouvernement wallon, 17 juillet 2009). La modification de l'équipe gouvernementale et l'attribution des compétences ont été à l'origine de tensions entre les Ministres de l'économie et de la recherche scientifique. Ces tensions se sont cristallisées également sur le sixième pôle de compétitivité.

Au sein du Plan Marshall 2.Vert, les pôles de compétitivité ne constituent plus l'axe premier. Ce dernier, intitulé « Un atout à valoriser : le capital humain », est doté d'une enveloppe budgétaire de 337 millions et vise à créer des synergies entre le monde de la formation et de l'éducation (Gouvernement wallon, 2009 : 4). Les pôles de compétitivité, pour leur part, sont « relégués » au second axe nommé « Un succès à amplifier : les stratégies des pôles de compétitivité et des réseaux d'entreprises »

(Gouvernement wallon, 2009 : 14). À la différence de la version du Plan Marshall (2005-2009) qui réservait le premier axe aux pôles de compétitivité, le Plan Marshall 2.Vert consacre son axe II à l'implémentation des dispositifs de mise en réseau des acteurs parmi lesquels figurent notamment les pôles (Gouvernement wallon, 2009). Les moyens budgétaires alloués à cet axe pour la législature 2009-2014 s'élèvent à 388 millions d'euros (Gouvernement wallon, 2009 :14). À titre d'information, lors du Plan Marshall 4.0 lancé en 2014, les pôles de compétitivité ne constituent plus un axe mais un des objectifs de l'action I.1. « L'innovation » de l'axe II « soutenir le développement de l'industrie par une politique d'innovation et de croissance des entreprises » (Gouvernement wallon, 2014).

### ***3.1. Greenwin, la création d'un sixième pôle, premières fissures du modèle ?***

L'entrée des écologistes a été nécessaire au maintien de la coalition de centre-gauche<sup>188</sup>. Dès lors, en 2009, le Gouvernement régional « renforce l'aspect du développement durable de sa politique industrielle par la création d'un sixième pôle de compétitivité consacré aux technologies environnementales. » (Bayenet & Capron, 2012 : 13). Au-delà de la dimension politique, l'Exécutif régional a sollicité les mêmes académiques pour réaliser une étude scientifique identifiant les domaines technologiques « porteurs » dans le développement durable.

« Sur la base de la même méthodologie développée pour déterminer les cinq premiers domaines économiques, une

---

<sup>188</sup> Lors de l'élection régionale de 2009, sur un total de 75 sièges au Parlement wallon, le Parti socialiste recueille 29 sièges, le Parti écologiste 14 et le Parti humaniste 13 ( IBZ, 2016)

nouvelle étude a été réalisée pour identifier clairement les domaines technico-économiques et les filières que ce pôle pourrait recouvrir ainsi que la stratégie à mettre en œuvre en matière de technologies environnementales en Wallonie » (Bayenet & Capron, 2012 :13).

En matière de nouvelles technologies environnementales et de développement durable, Greenwin se concentre sur l'élaboration de matériaux durables, sur l'intégration et la mise en œuvre durable des matériaux ainsi que sur le traitement et la valorisation des déchets et des effluents (Greenwin, 2016 a). Pour parvenir à développer des projets collaboratifs innovants dans ces trois axes stratégiques, le pôle mobilise les acteurs qui opèrent dans la chimie verte, dans les technologies environnementales et dans la production de matériaux de construction durables (Greenwin, 2016 a).

D'un point de vue organisationnel, Greenwin est une association sans but lucratif composée d'un Conseil d'administration, d'un Bureau exécutif, d'une Cellule opérationnelle permanente et d'un Comité stratégique (Greenwin, 2016 b). Le Conseil d'administration est actuellement présidé par André Petit-Jean (Prayon) et comprend les représentants des membres des grandes entreprises, des petites et moyennes entreprises, des universités et des centres de recherche, des fédérations d'entreprises ainsi que d'un *cluster* (Greenwin, 2016 c). En outre, un membre envoyé par l'Exécutif régional et un membre désigné par la Direction générale opérationnelle de l'économie, de l'emploi et de la recherche (DGO6) ont le statut d'observateur. Dans la définition des lignes stratégiques du pôle, le Conseil d'administration est secondé par un Comité stratégique. Celui-ci priorise les analyses à effectuer dans les trois axes

stratégiques du pôle. Il y a un Comité stratégique par axe (Greenwin, 2016 c). La gestion quotidienne est assurée par la cellule opérationnelle permanente supervisée par le Bureau exécutif, une équipe de huit personnes issues du Conseil d'administration (Greenwin, 2016 e).

L'évolution du nombre de membres est passé de 84 en 2010 à 172 en 2014. La croissance des membres du pôle s'explique essentiellement par une forte augmentation des petites et moyennes entreprises (42 en 2010 et 102 en 2014).

3.1.1. La création d'un sixième pôle, la tension entre un modèle déstabilisé et une volonté politique d'impulser le développement durable

En 2009, la création du pôle Greenwin crispe les autres pôles de compétitivité. La constitution d'un sixième pôle perturbe la répartition des domaines d'activité et des membres potentiels. La déstabilisation est d'autant plus importante que le sixième pôle prétend couvrir un domaine transversal.

« Là où, ça a commencé un peu à gripper, c'est quand Ecolo est arrivé. Il a fallu limiter le 6ème pôle dans le bâtiment et la chimie verte pour que le pôle Greenwin ne vienne pas bousculer le fonctionnement des cinq autres pôles » (Membre du jury international A, 2015).

« La labellisation du sixième pôle a été basée sur les mêmes critères que les cinq autres. On a dû discuter un peu plus sur l'environnement du pôle car il marchait sur les plates-bandes de Mecatech et sur celles de Wagraim. Il a fallu se mettre d'accord sur l'environnement du pôle Greenwin pour essayer

d'éviter les rivalités qui commençaient à monter entre les différents pôles » (Membre du jury international D, 2015).

Aussi, la volonté du Gouvernement de lancer un pôle dans le développement durable questionne la logique d'action du dispositif. L'interrogation porte sur la pertinence économique d'un tel pôle, sur la façon dont la thématique du développement durable s'intègre dans la stratégie de développement régional ainsi que sur le domaine d'activité du pôle Greenwin.

En vue de gérer ces problématiques, l'équipe du Ministre de l'économie entreprend la même stratégie pour limiter les domaines et maintenir le modèle de gouvernance à savoir : la réalisation d'une étude scientifique couplée au compromis politique. Toutefois, le Ministre de la recherche change<sup>189</sup>, le compromis établi pour les cinq premiers pôles est remis sur la table. Ainsi, la perturbation du modèle s'opère surtout par une remise en cause de l'attribution des rôles politiques au sein du système d'alliance.

« Les plus perturbateurs dans le modèle ont été les écolos qui en venaient à des faits dogmatiques. Je pense qu'ils auraient eu tout à gagner s'ils avaient inscrit le développement durable de manière transversale » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

« En 2009 quand Nollet est arrivé comme Ministre du développement durable, il a voulu le sixième pôle. Le sixième pôle est un pôle politique. C'était le seul moment où le Ministre a dit : « il me faut un pôle vert ». Sans jeu de mots, le ver était dans la pomme. Le pôle ne s'est pas

---

<sup>189</sup> En 2009, Jean-Marc Nollet devient Ministre du Développement durable, de la fonction publique, de l'énergie, du logement et de la Recherche (Service public de Wallonie, 2013).

naturellement imposé » (Membre du service public de Wallonie C, 2015).

« On a d'abord voulu faire un appel à projets durables pour prouver que les pôles pouvaient en faire sans à devoir créer un nouveau pôle. Ils ont imposé la création du pôle. Là, on a harcelé Alain et Henry pour refaire une étude pour bétonner au maximum. Mais même en bétonnant, on savait bien. Je n'y ai jamais cru » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

Par ailleurs, inséré dans le dispositif des pôles de compétitivité par après, Greenwin s'emploie à s'adapter au dispositif existant tout en y faisant sa place. Cet exercice n'est pas sans écueil :

« On a constaté que Greenwin ne faisait pas nécessairement ce que les autres faisaient. Au lieu de proposer des projets, il en amenait très peu et faisait surtout du *marketing* autour d'eux. On a été un peu étonné, on a été un peu vexé. On dit c'est pas votre but, on leur a donné des leçons. C'est pas comme cela qu'il faut faire » (Membre du jury international D, 2015).

« Dans le pôle Greenwin, on a été deux à dire, j'ai levé le bras et dit : « pourquoi vous n'allez pas chercher vers l'extérieur les ressources » ? On continue à vouloir que le pôle fonctionne mais on a un peu... il y a du travail. Il est soutenu, il est financé. Ils ne sont pas mal traités mais il n'est pas mieux traité que les autres » (Membre d'un cabinet ministériel D, 2015).

## **4. Les problématiques liées à la mise en œuvre des pôles de 2006-2014**

Plusieurs problématiques ont été mises en évidence lors de l'analyse thématique. L'objectif de cette section est de souligner les défis qui se posent ou se sont posés durant la mise en œuvre de l'innovation. Pour faciliter la présentation des différents points d'achoppement, nous les classons en trois catégories : ceux relatifs au modèle des pôles, ceux relatifs à la structure du pôle et ceux ayant trait à l'administration.

### ***4.1. Les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre à l'échelle du modèle de gouvernance***

Au terme de l'analyse thématique, trois difficultés ont été mises en évidence lors des entretiens réalisés auprès des acteurs du dispositif des pôles : la coexistence au sein du modèle de rationalités et de temporalités différentes, la culture industrielle régionale et la difficulté à gérer l'information.

#### **4.1.1. La coexistence au sein du modèle de rationalités et de temporalités différentes**

La principale difficulté pour le modèle pôle est de concilier la rationalité politico-administrative et la rationalité économique.

« En Région wallonne, on raisonne beaucoup plus en termes politiques qu'en termes économiques. Vous savez que la logique économique est antithétique à la logique politique bien souvent ».

« Politiquement la localisation des pôles dans un même espace ne passe pas bien. On est en train de se battre, car le Ministre-Président veut ses pôles à Charleroi. Le Ministre de

l'économie voudrait les mettre à Liège. Nous, on se dit qu'il y a une opportunité, car il y a un plateau disponible près de Louvain mais les politiques nous disent que c'est Bruxelles, le Brabant wallon. On va devoir travailler pour essayer de les convaincre de nous trouver une place commune pour les quatre pôles qui souhaitent ce projet » (Membre d'un pôle de compétitivité A, 2015).

« L'objectif donné était de créer de la valeur ajoutée. Il reste que publiquement on dit qu'il faut créer de l'emploi. D'un point de vue économique, on crée de la valeur ajoutée et, si l'on peut encore faire mieux, on crée de l'emploi. Ce sont des vues de l'économie classique, mais bien sûr que la politique veut communiquer de l'emploi » (Membre d'un pôle de compétitivité D, 2015).

« On a des problèmes de temporalités de deux ordres : certaines qui sont incompressibles et d'autres non. La temporalité des élections ou la temporalité des rythmes de la technologie, on ne peut pas les changer. Par contre, les temporalités sur lesquelles on pourrait faire quelque chose c'est les délais. Depuis dix ans, tout le monde râle...le jury remet son avis au Ministre et six mois après, ce n'est toujours pas notifié aux entreprises. Là, il y a un grand scandale » (Membre du jury international D, 2015)

#### 4.1.2. La culture industrielle régionale

Plusieurs acteurs ont souligné que le territoire régional présentait des problèmes de nature culturelle freinant le développement de l'industrie.

« Nous avons un véritable problème culturel en Wallonie. Les entreprises ont été habituées à avoir énormément d'aides

pour rien. C'est un vrai gros problème auquel je vous avoue moi je n'ai pas de solutions ».

« Il faut quand même aussi être conscient du terrain que nous avons. Ce n'est pas en Wallonie qu'on va réinventer la *Silicon Valley*. Il faut un peu être réaliste ! À ce niveau-là aussi, le jury a demandé de réajuster sa grille de lecture »

#### 4.1.3. La concurrence d'autres dispositifs publics

Outre les pôles de compétitivité wallons, le Gouvernement régional a lancé une série de dispositifs publics ayant trait aux politiques économiques et industrielles régionales. La coexistence de ces dispositifs engendre une concurrence entre les instruments et embrouille les publics-cibles.

« On a fait évoluer le modèle au fil du temps. Monsieur le Ministre est ministre de la recherche depuis début septembre. Avant cette législature, on ne l'était pas ! Alors, on a inventé Novallia pour faire de l'innovation, clairement » (Membre d'un cabinet ministériel D, 2015).

« On a créé à côté des pôles, des plateformes technologiques. C'est une idée qui vient de la France. Les plateformes technologiques sont, en réalité, la mise en commun de ressources humaines et techniques que l'on veut partager avec d'autres dans un endroit dans lequel il y a éventuellement, des machines à disposition de tout le monde sur lesquelles on peut faire des essais, des histoires mais on met en commun et, on ne demande rien, pour la technologie et pour les projets que l'on met dedans. On espère qu'ensemble, ils vont faire des projets. On est tout à fait au début. On est en train de regarder comment cela marche. On essaie aussi de définir maintenant des indicateurs pour voir si

cette plateforme technologique marche bien. On en a quatre pour l'instant.

« Le jury des pôles a constaté qu'entre ces projets-là, il y avait des éléments en matière technologique qui devaient être plus souples, plus flexibles à mettre en œuvre, où les gens pouvaient rentrer et sortir. On appelle des plateformes d'innovations technologiques. Ça a été tout un travail conceptuel. Il y a un vrai travail de conception de l'outil. Pourquoi ? ça vient vraiment d'une approche *bottom-up* sur la base de discussions avec les cellules opérationnelles et le jury » (Membre du jury international A, 2015).

« J'entends Marcourt parler d'économie circulaire, d'économie du numérique et de *Creative Wallonia*. Ce sont ses trois marottes. Il les sort comme ça. On n'y voit pas une grande unité. Pourtant, j'ai beaucoup d'estime pour ce qu'il fait, mais il faudrait innover sur la façon d'échanger ses vues et d'innover ensemble. Là, il reste beaucoup de choses à faire » (Membre d'un pôle de compétitivité E, 2015).

« Ce qui reste un problème, c'est la multiplicité des instruments ! Pour des projets souvent similaires, il y a Biowin , Welbio, le FNRS... La Flandre a résolu ce problème avec la VIB. Au niveau wallon, je ne suis pas partisan de fusionner les instruments, mais je suis partisan de les coordonner. Je trouve qu'actuellement il y a de la déperdition d'énergies » (Membre d'un pôle de compétitivité C, 2015).

« L'autre filière, c'est une réaction à un des défauts des pôles : cela va plus vite de rentrer son dossier tout seul. On ne peut pas comparer, d'un côté un dossier de *consortium* qui est nécessairement plus étoffé et, d'un autre côté, un

dossier indépendant. Les entreprises mettent en avant le temps que cela prend. Si on regarde seulement cela, la filière individuelle est imbattable. La simple mécanique des appels à projets fait que les mois passent déjà très vite » (Membre d'un pôle de compétitivité G, 2015).

#### **4.2. Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre à l'échelle des pôles**

À l'échelle de la structure des pôles de compétitivité, l'analyse thématique a fait émerger trois difficultés rencontrées par ces derniers : les difficultés liées aux contraintes et aux comportements des acteurs, la difficulté de lancer des projets de formation et la bureaucratisation du dispositif.

##### 4.2.1. Les difficultés liées aux contraintes et aux comportements des acteurs

La mise en œuvre des pôles de compétitivité est freinée par plusieurs contraintes et habitudes propres aux acteurs des pôles, qu'ils soient industriels ou universitaires. Ces éléments restent les principaux points d'action des pôles.

« Les délais et l'horizon de temps des petites et moyennes entreprises n'est pas toujours le même que celui des grandes entreprises, surtout quand on parle d'innovation. C'est parfois difficile d'avoir des petites et moyennes entreprises dans des grands projets. L'université peut se permettre de chercher pendant deux ans, l'entrepreneur lui doit dès le départ budgéter son projet, doit faire un *business-plan*. C'est pour cela qu'on s'est dit qu'il fallait des projets à budget limité parfois, avec des jalons précis » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

« Il y a beaucoup à dire sur le comportement des industriels. Ils ne sont *a priori* pas dans un esprit de coopération inter-entreprises, pas du tout dans l'esprit des pôles et viscéralement incultes à coopérer avec une autre entreprise, même si elle n'est pas concurrente. Cela ne rentre pas dans le fonctionnement d'une entreprise de coopérer » (Membre d'un pôle de compétitivité D, 2015).

« La collaboration n'est pas toujours dans les gènes des entreprises. Il y a parfois des problèmes de concurrence réels. C'est pourquoi le choix de la filière individuelle est guidé par des considérations comme la confidentialité, dans le sens où certaines PME ne veulent pas que l'on sache sur quoi elles travaillent. Pour cela, elles remettent seules leur projet à la direction générale de la recherche » (Membre d'un pôle de compétitivité F, 2015).

« Les grands gagnants des pôles, ce sont les universités et les centres de recherche universitaires mais ils freinent face à la dernière étape, la valorisation. C'est là que ça coince. De plus en plus, je participe à des débats à l'intérieur de l'université où les chercheurs seraient prêts à aller beaucoup plus vite avec les entreprises mais il y a les cellules de valorisation de la recherche de l'université qui raisonnent en termes de *business* et pas en termes de développement économique. Ces cellules deviennent impossibles vis-à-vis des PME. Avant de parler de royalties, de rémunération, il faut que je sois sûr d'avoir du chiffre d'affaires et que cela marche. Le problème, c'est que parfois la cellule de valorisation, c'est un peu plus compliqué à faire passer. Le gros couac, la grosse difficulté, c'est là ! » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

#### 4.2.2. La difficulté de lancer des projets de formation

Parmi les projets soumis au jury international, la formation est la dimension pour laquelle il y a le moins de propositions. Par l'intermédiaire de l'analyse, nous mettons en évidence la problématique de la formation dans les pôles.

« Les projets de formation qui nous ont été dernièrement présentés n'étaient pas bons. Nous avons décidé de changer notre fusil d'épaule au niveau de *Logistics in Wallonia* en ce qui concerne la formation. Nous avons décidé de mener un travail pour véritablement pouvoir identifier les tendances : quelles vont être les évolutions dans notre domaine d'activités ? Nous avons fait cela à travers ce que l'on a appelé un observatoire » (Membre d'un pôle de compétitivité G, 2015).

« Depuis au moins deux ans quasiment, il y a les centres de compétences qui se sont un peu découragés parce qu'ils voyaient leur proposition refusée. Maintenant, on essaye vraiment au niveau du Forem de les encourager à revenir avec des nouvelles propositions pour les prochains appels à projets. Aujourd'hui, le nombre de projets de formation, il reste relativement peu élevé aujourd'hui » (Membre du Forem A, 2015).

« Les objectifs de la note formation, ça a été de remettre en avant l'importance de la formation dans les pôles. En général, ils s'accordent quasiment tous pour dire que la formation est importante mais auparavant il n'y avait pas de stratégie de formation. On ne peut pas dire que ça soit aujourd'hui maintenant le cas » (Membre du Forem B, 2015).

« Nous, à la différence de certains de mes collègues, le postulat que l'on a pris, c'est le fait que je me refuse à ce que le pôle devienne un organe de formation et que l'on organise des formations. Ça c'est une grande chose à laquelle je me refuse » (Membre d'un pôle de compétitivité C, 2015).

#### 4.2.3. L'entropie administrative

Une troisième difficulté, à laquelle les pôles de compétitivité sont confrontés, est la bureaucratisation du dispositif. Par bureaucratisation, nous entendons la création de procédures, de rapports et d'activités administratives demandés aux pôles. Notre analyse souligne ce processus d'« entropie administrative ».

« Aujourd'hui, on a fabriqué de l'entropie. C'est quoi l'entropie ? On a des règles, il y a un vademécum ou un document. On a créé tout un tas de points de passage obligés pour organiser le tout. Résultat !? Il y a eu zéro impact, entre 2006 et 2015, sur la diminution des délais de notification » (Membre du jury international D, 2015).

« L'administration, il y a quelques règles. J'appelle ça de l'entropie. C'est une grande fatalité de l'humanité, et il n'y a aucune raison que les wallons y échappent. Ce qui est intéressant comme observateur, c'est que je me pose la question depuis quelques années de ça : « Et quoi après les pôles, qu'est-ce que l'on va inventer ? Est-ce qu'il faut inventer quelque chose ou pas? » (Membre du jury international D, 2015).

« Les cellules opérationnelles sont revenues quelque part à bureaucratiser l'approche que l'administration avait et que l'on critiquait. À un moment donné, c'est le boulot du

politique, remettons les choses au milieu du gué et puis, voilà » (Membre du jury international A, 2015).

« Il fallait une structure pour dire qu'on ne jetait pas l'argent par les fenêtres et qu'on restait dans les règles du public. Donc, pour quelque chose qui se veut innovant, on retombe dans une bureaucratie très coercitive, qui prend du temps, qui coute et qui n'est pas très efficace » (Membre d'un pôle de compétitivité B, 2015).

« On a appris que certains projets avaient été préparés par le porteur et tenaient en cent pages. C'était la direction opérationnelle du pôle qui pensait qu'il fallait que le dossier, pour que cela passe bien, fasse deux cents, trois cents pages. Les industriels étaient prêts à présenter les choses simplement, mais la direction opérationnelle de certains pôles croyait que pour se valoriser eux-mêmes, il fallait un dossier conséquent » (Membre du jury international D, 2015).

### ***4.3. Les difficultés rencontrées par l'administration***

Lors de la mise en œuvre des pôles de compétitivité, l'administration régionale a également connu des difficultés. Le premier écueil est lié à la mise en œuvre de nouvelles procédures et la surcharge de travail que cela représente. Par ailleurs, l'administration de la recherche s'est trouvée sous la supervision d'un Ministre (Ministre de l'économie) différent du reste des dossiers (Ministre de la recherche). La seconde difficulté réside dans l'association tardive de l'administration dans la réflexion des décideurs politiques. La troisième a été l'opinion négative d'une partie des acteurs des pôles sur le travail et les qualités des fonctionnaires de l'administration régionale.

« Je sais que l'administration de la recherche a été montrée du doigt et qu'il y a eu une espèce de cristallisation au moment de la politique des pôles, au début en tout cas. Je pense que maintenant les choses se sont bien aplanies, il y a vraiment une espèce d'antagonisme entre d'une part les pôles eux-mêmes soutenus par les cabinets et l'administration qui était montrée du doigt comme n'étant soit pas assez ouverte, soit trop intrusive » (Membre du Service public de Wallonie B, 2015)

« L'administration n'était pas prête, on ne l'a pas préparée. Lorsque l'on se représente comment ça marchait avant les pôles : les dossiers rentraient petit à petit. Avec le système d'appel à projets, au moins une fois par an, c'est une pile très importante de dossiers qui apparaît en même temps sur les bureaux des fonctionnaires. Cela n'a pas été pris suffisamment en compte par le politique » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises B, 2015)

« Je pense pas que c'était pour décrier l'administration, moi je ne l'ai pas pris comme cela...mais c'était plutôt de dire : « on a un jury qui est indépendant, c'est une garantie d'indépendance ». Ça m'a fait râler au début parce que je trouvais que l'administration est aussi une garantie d'indépendance ! C'était le jury, le jury, le jury quoi. Après ça a évolué parce que nous aussi avons été appelés au jury international » (Membre du Service public de Wallonie A, 2015).

« C'était un peu un assemblage curieux. Les pôles se bâtissaient sur les budgets de la recherche qui n'étaient pas à Marcourt. C'est Marcourt qui les débloquent mais ils dépendaient de la Ministre et de l'administration de la recherche. L'administration de la recherche n'a pas vu d'un

très bon œil arriver les pôles parce que ça bousculait un peu leurs habitudes. Puis c'était la première fois que l'on faisait des projets collaboratifs entre universités – entreprises. Avant il n'existait que des projets avec les universités en sous-traitance » (Membre du Service public de Wallonie D, 2015).

« Politiquement, l'administration n'a pas été consultée sur la création des pôles. Ça, c'est une grosse erreur qui ressort clairement. On est dans le bras de fer et le mépris habituel des cabinets par rapport à l'administration en Wallonie. Chez nous, on a l'impression que tous les cerveaux sont dans les cabinets et que l'administration ne pose que des questions » (Membre d'un pôle de compétitivité C, 2015).

« Au début ils ont dit ha non, qu'est-ce que c'est de ça ? C'est déjà une surcharge de travail, pour nous de toute façon les projets on en fait déjà, [...] et pourquoi vous inventez un autre truc ? Ça nous emmerde. Par principe ils ont bloqué parce qu'en plus le fonctionnaire comme il n'est pas respecté il sent qu'on le prend pour un con et il n'aime pas et donc il bloque. Et ça c'est classique » (Membre d'un pôle de compétitivité C, 2015).

« Ils ont eu la bonne idée en 2008, de lancer deux appels à projets. On s'est retrouvé avec deux vagues de conventionnement. On était déjà trop juste avant d'avoir les dossiers pôles. On était en sous-effectif complet. Ça a été la catastrophe jusqu'au jour où j'ai appelé le cabinet : « c'est fini maintenant ! ». Je leur ai expliqué et là, il y a eu une décision. Le hasard faisant bien les choses, en plus des trois experts demandés, il y a eu deux recrutements en plus » (Membre du Service public de Wallonie A, 2015).

## **5. La difficile évaluation de la politique des pôles de compétitivité**

L'évaluation des pôles de compétitivité est confiée par le Gouvernement régional à l'Institut wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique (IWEPS). Une première évaluation des dispositifs des pôles a été réalisée en octobre 2014. La finalité de l'évaluation est d'une part, de procéder à une réorientation du dispositif (Bayenet & Wunderle, 2009 : 10) et, d'autre part, d'esquisser les pistes d'amélioration globale pour ce dernier (IWEPS, 2017).

Outre l'évaluation *ex-post* de la politique des pôles, l'Autorité régional a prévu la mise en place d'une évaluation du suivi de la mise en œuvre. Cette seconde évaluation se fait par l'intermédiaire d'un processus de *reporting* réalisé par l'Administration wallonne (Bayenet & Wunderle, 2009 : 10).

À la lecture du rapport d'évaluation *ex-post* et des *verbatim* analysés, la portée de l'évaluation de la politique des pôles est limitée par plusieurs raisons : premièrement, la difficulté d'isoler l'effet « pôle » de la conjoncture économique régionale ; deuxièmement, par le débat sur la pertinence des indicateurs retenus ; troisièmement, par la difficulté de centraliser l'information nécessaire.

Premièrement, la difficulté de la démarche évaluative s'explique par la superposition de deux problématiques. D'une part, l'isolement de la politique des pôles de compétitivité des facteurs économiques extérieurs est la première difficulté. D'autre part, le décalage existant entre des entreprises membres des pôles par définition plus innovantes et des entreprises non-membres

constitue la seconde difficulté. La complexité de l'évaluation en limite la portée (IWEPS, 2014).

Deuxièmement, le débat sur la sélection et sur la pertinence des indicateurs est éminemment politique. L'Autorité régionale souhaite communiquer sur la création d'emploi. Or, plusieurs acteurs, qui se sont exprimés à ce sujet, ont souligné que la création d'emploi n'est pas un indicateur pertinent pour refléter les apports des pôles à l'économie régionale. Davantage que la création d'emplois, les acteurs voient les pôles comme un levier d'action diffusant les pratiques de collaboration.

« Le vrai débat sur l'avenir des pôles est qu'il faut que l'on prenne des mesures dans l'économie générale pour que l'on crée plus d'emplois. Il faut que l'on démontre que la création d'emplois est en train de se faire, on doit mesurer autrement. On est en train de travailler avec l'IWEPS, les patrons des pôles, avec l'Administration pour définir les critères sur la création d'emplois et sur l'évolution de l'économie wallonne » (Membre d'un cabinet ministériel D, 2015).

« Ceux qui n'aiment pas les pôles vont dire : « vous avez pris les meilleures sociétés et, c'est pour ça que la performance des entreprises dans les pôles est meilleure ». Ceux qui aiment les Pc disent : « bah non, c'est parce qu'elles sont dans les pôles que leur performance est meilleure ». Moi, je pense que l'on fait tâche d'encre. On a fait un bloc de motivation autour de système. Les pôles sont des systèmes de motivation, de suivi et d'accompagnement » (Membre du jury international A, 2015).

« Les pôles, c'est un processus lent. Si on 10000 jobs, d'ici 4-5 ans, c'est pas mal ! Mais c'est lent ! J'ai été assez souvent à la clôture de projets pôles et, je vois tous ceux qui

y ont participé se vanter de ce qu'ils ont fait. Quand je pose alors la question surtout aux entreprises : « où est-ce que vous en êtes dans les projets pôles » ? Ils répondent : « c'est fantastique, l'entreprise avec laquelle j'ai développé mon projet, et bien il habitait à quelques kilomètres et je ne le connaissais pas du tout. Depuis que l'on se connaît, on a déjà fait sept autres projets pour lequel, on n'a pas demandé de subsides ». On a une histoire de tâche d'encre » (Membre du jury international D, 2015).

Troisièmement, la démarche évaluative est également contrainte par la difficulté à centraliser les données nécessaires. Malgré l'existence d'une base de données centralisée par la direction des réseaux d'entreprises, la gestion de l'ensemble des données produites par la politique des pôles reste une problématique capitale pour la réalisation de l'évaluation *ex-post*. C'est pourquoi, l'IWEPS a reçu pour tâche de répertorier les données collectées.

« Le Gouvernement et, singulièrement le Ministre-Président, demande des informations concernant la performance des pôles *via* l'évaluation réalisée par l'IWEPS. Pour l'instant, l'IWEPS est en train de remettre de l'ordre dans toutes les données. Les gens deviennent fous, on ne sait pas où se trouve l'information » (Membre du Service public de Wallonie C, 2015).

« C'est L'IWEPS, pour l'autorité politique, qui fournit les chiffres d'analyse. c'est tout à fait logique puisqu'il sont au centre de la tenue des statistiques » (Consultant A, 2015).

Dans son rapport, l'équipe scientifique en charge de la démarche évaluative conclut que :

« Pour ce qui est des trois mesures de productivité (productivité totale des facteurs selon les deux méthodes d'estimation et de productivité apparente du travail ), aucun effet significatif de l'entrée dans le pôle n'est observé, que ce soit pour les modèles en doubles ou en triples inférences.

En revanche, nous observons un effet significatif et positif de l'entrée dans le pôle sur le volume total d'emploi. En d'autres termes, suite au financement, les entreprises pôles ont vu leur volume d'emploi augmenter plus vite que les autres » (IWEPS, 2014 : 45).

Pour conclure, la pertinence de l'évaluation est remise en cause notamment par les acteurs des pôles. À cet effet, plusieurs acteurs estiment que l'évaluation faite par l'IWEPS n'apporte pas les réorientations ou les améliorations du dispositif escomptées

« Je suis extrêmement critique. Toutes les évaluations qui ont été faites jusqu'à présent sur les pôles, je les trouve insipides. C'est mon point de vue. Maintenant, je trouve que c'est d'autant plus désolant que l'IWEPS dispose des compétences en interne. Ils sont capables de la faire. Elle a une très bonne équipe, de très bons scientifiques » (Académie A, 2015).

« Les rapports des consultants sont beaucoup plus riches que la synthèse qu'en fait l'IWEPS. Par contre, malheureusement, j'ai pas eu accès au deuxième rapport qui a été déposé par le consultant. Je trouve que l'IWEPS, reste un peu trop générale dans ses commentaires en ce qui concerne l'évaluation des pôles » (Académie A, 2015).

« Je ne pense pas que l'IWEPS soit pertinente pour faire ce genre de chose. Elle n'a pas de compétence en ce qui concerne le *clustering*, c'est un métier en soi. On parle au

final du management des pôles. La seule chose qui pourrait m'aider, c'est de travailler avec d'autres praticiens. Plus de concept théorique, on en a assez » (Membre d'un pôle de compétitivité E, 2015) .

« La vraie question, c'est l'objectivité de l'évaluation. Ce serait dommageable de voir arriver, une évaluation qui tirerait à boulet rouge sur le résultat. Quand on le sait, on le sait. D'un autre côté, c'est le rôle de l'IWEPS » (Membre du jury international A, 2015).

## Chapitre XII : l'étude d'un processus d'intégration d'une innovation politico-administrative

**L**a présente analyse vise à étudier dans son intégralité un processus d'intégration d'une innovation politico-administrative. Outre l'objet d'étude, une autre particularité de l'étude est la focale d'analyse. Effectivement, il s'agit d'examiner le déroulement de l'intégration d'un dispositif inédit à travers les actions entreprises par les acteurs en vue de répondre à la question de recherche suivante : **comment les stratégies des acteurs prenant part à la mise en œuvre d'un dispositif novateur en matière de politique industrielle influencent-elles l'intégration de cette innovation politico-administrative au sein d'un système de gouvernance établi?**

Pour apporter des réponses à cette problématique, nous avons ancré notre recherche dans une posture constructiviste postulant que la réalité n'est pas donnée en soi. Elle résulte d'une construction, d'une interprétation subjective du vécu des acteurs. La posture constructiviste a guidé notre travail d'analyse. Comme nous l'avons écrit au sein du chapitre de méthodologie, l'examen des données recueillies s'est déroulé en deux temps : une analyse thématique pour l'ensemble des données et une analyse de catégories conceptualisantes pour les données répertoriées sous la thématique de l'intégration.

Le traitement des données a, dès lors, fait l'objet d'une sélection des données qualitatives relatives à l'intégration (au

moyen de l'analyse thématique<sup>190</sup>) et d'un exercice de conceptualisation (au moyen de l'analyse des catégories conceptualisantes<sup>191</sup>). Par ailleurs, lors de l'exercice de conceptualisation, nous avons élaboré des catégories de concepts au terme d'itérations entre la théorie et l'empirie. La généralisation analytique porte, à un niveau théorique plus général, sur le modèle d'innovation politico-administrative et, à un niveau intermédiaire, sur les mécanismes et les stratégies à l'œuvre dans l'intégration d'un dispositif novateur.

La validité de l'interprétation du phénomène d'intégration a été, durant le traitement des données et l'écriture de l'analyse, au cœur des attentions. Pour ce faire, nous avons eu systématiquement recours à trois mécanismes : une interprétation stricte des *verbatim* cités, un croisement maximal des données et une transparence dans la présentation des éléments (Paillé & Mucchieli, 2006 ; Albarello, 2007 ; Donis, 2015).

Conceptuellement, l'analyse de l'objet d'étude se découpe en cinq sections. La première section présente le modèle global de l'innovation politico-administrative. Au moyen de cet exercice, nous délimitons les contours de l'intégration et soulignons les interactions entre les différentes phases. Dans l'innovation, nous formulons le postulat que l'intégration n'est pas une phase déconnectée de la différenciation et de la survie. Par conséquent, nous spécifions les liens entre celles-ci.

---

<sup>190</sup> Le tableau de codage élaboré au terme de l'analyse thématique est consultable dans les annexes.

<sup>191</sup> Le tableau de codage élaboré au terme de l'analyse des catégories conceptualisantes est consultable dans les annexes.

Après avoir analysé et construit un modèle de l'innovation politico-administrative, nous nous focalisons sur la phase d'intégration. Pour ce faire, la seconde section a pour finalité de définir le concept d'intégration et d'en recenser les différentes dimensions. C'est sur cette phase que se concentre la suite de l'analyse.

Partant de l'intégration, la troisième section de l'analyse répertorie et décrit les quatre mécanismes à l'œuvre dans le processus d'insertion d'un dispositif inédit qui ont émergé à lors de l'analyse des catégories conceptualisantes. L'objectif de cette section n'est pas de qualifier la présence ou l'absence de ces mécanismes selon une échelle ordinale. Elle ambitionne d'en recenser les éléments qui les composent.

La quatrième section est le cœur de l'analyse et porte sur les stratégies mises en œuvre par les acteurs pour favoriser ou ralentir l'intégration d'une innovation politico-administrative. Les cinq stratégies identifiées résultent du second niveau d'analyse. Il s'agit, dans cette section, de décrire la combinaison des ressources et des mécanismes par les acteurs.

Enfin, la cinquième section répond à la question de recherche formulée ci-dessus. Par ailleurs, elle vise également à mettre en évidence les écueils à l'intégration d'une innovation politico-administrative.

## **1. Le modèle dynamique d'innovation politico-administrative**

Le premier niveau de notre analyse a fait émerger un modèle d'innovation se composant des trois étapes du processus: la différenciation, l'intégration et la survie. Ces phases

représentent les trois thèmes correspondant respectivement à trois questions posées dans la littérature: pourquoi le dispositif étudié est-il différent des pratiques politico-administratives établies (Janssen et al., 2004 ; Dougherty & Dunne, 2011 ; Sorensen, 2013 a) ? Comment le dispositif est-il mis en œuvre dans le système de gouvernance (Boyne & Gould-Williams, 2005 ; Damanpour & Schneider, 2006, 2008 ; Denis et al., 2012 ; Borins, 2014) ? Comment, une fois implémenté, le dispositif continue-t-il d'apparaître innovant (Klein & Sorra, 1996 ; Bommert, 2010)?

### *1.1. L'étape de la différenciation*

La première étape réfère à toute action par laquelle les acteurs élaborent un dispositif inédit en vue de résoudre un problème public identifié. Dans le cas d'une innovation politico-administrative, un dispositif inédit fait référence à « un programme ou une politique publique nouvelle pour l'État l'adoptant, même si ce programme, cette politique a déjà été adopté par un autre État » (Walker, 1969 : 881). Au-delà de cette finalité, la différenciation met en évidence les mécanismes par lesquels les acteurs participant au développement du dispositif novateur vont se positionner par rapport aux pratiques existantes.

En d'autres termes, la différenciation est la temporalité durant laquelle l'inédit/la nouveauté se positionne face à l'établi/l'ancienneté. Cet exercice de distanciation peut se faire en supprimant les symboles établis ou en en créant de nouveaux, en marquant une rupture dans la logique d'action publique, en mettant au point un nouvel instrument public ou encore en transformant des pratiques culturelles établies (Sorensen, 2013 a). Par conséquent, l'examen de la différenciation porte sur trois

éléments : la définition de l'innovation<sup>192</sup>, les relations entre l'autorité publique et l'innovation<sup>193</sup> ainsi que les pratiques établies dans le système de gouvernance<sup>194</sup> (Considine et al., 2009).

Dans cette perspective, la différenciation représente l'étape au terme de laquelle une invention politico-administrative est mise au point et se positionne en tant que rupture. À ce stade, les acteurs proposent de changer les pratiques en vigueur au sein du système de gouvernance ou de répondre à une problématique publique en mettant en œuvre leur dispositif inédit. Davantage qu'une idée, la différenciation est la période durant laquelle se constitue un modèle, une logique d'action publique prête à être implémentée.

### ***1.2. L'étape de l'intégration***

La seconde étape, celle de l'intégration, se réfère à l'ensemble des actions mises en pratique par les acteurs en vue d'insérer un dispositif novateur au sein d'un système politico-administratif préexistant. L'intégration dépasse la problématique de la mise en œuvre. Elle questionne la réalisation et la diffusion

---

<sup>192</sup> La définition de l'innovation met en évidence le degré de nouveauté (une rupture mineure/incrémentale ou majeure/radicale), la nature de la rupture (sociale, économique, politique, administrative) ainsi que l'objet (un service, un produit, un processus, une organisation, une politique publique ou un système de gouvernance).

<sup>193</sup> Les relations entre le dispositif innovant et l'autorité publique portent sur le degré de priorité gouvernementale que représente l'innovation, sur son caractère privé ou public, les missions attribuées ou sur la logique d'action dont le dispositif est porteur.

<sup>194</sup> Le positionnement de l'innovation par rapport aux pratiques du système questionne les valeurs dont le dispositif est porteur, sur ses relations avec les autres structures du système de gouvernance ou encore les acteurs qui sont impliqués par sa mise en œuvre.

de l'idée (Kanter, 1988), les processus par lesquels une innovation est adoptée par un système ou une organisation (Damanpour & Wichnevsky, 2006). Au sens large, la problématique de l'intégration se focalise sur la manière dont la nouveauté est amenée à coexister avec des pratiques et des organisations existantes.

L'intégration a pour finalité d'étudier le fonctionnement de l'innovation politico-administrative à l'échelle du système de gouvernance. Elle place au cœur de son analyse les problématiques de la création de liens et de synergies (Armstrong & Ford, 2000), de la gestion d'un réseau d'informations (Swan & Scarbrough, 2005 ; Callon, 2016), de l'adaptation du dispositif au fonctionnement du système (Dougherty & Dunne, 2011), de l'affirmation de l'innovation face aux dispositifs concurrents (Rothwell & Roberston, 1973). En sciences économiques, l'innovation qualifie une invention ayant trouvé un marché (Schumpeter, 2002; Green, 2014). Dans le cas d'un dispositif politico-administratif novateur, l'innovation se réfère à un *item* qui modifie les pratiques existantes et qui améliore le fonctionnement du système politico-administratif.

La transformation du système de gouvernance matérialise d'une part, la différenciation voulue par les acteurs la portant et d'autre part, l'insertion d'une vision du monde, d'énoncés normatifs et d'une logique d'action publique nouveaux. En ce sens, l'innovation politico-administrative n'est pas neutre et contraint les acteurs (individuels ou collectifs) établis dans le système de gouvernance à se positionner face à celle-ci. Par conséquent, l'étude de l'intégration d'une innovation interroge les

logiques d'action et le fonctionnement du système de gouvernance dans sa globalité.

### ***1.3. L'étape de la survie***

La troisième étape, la survie, comprend toutes les actions prises par les acteurs en vue d'assurer l'existence du dispositif innovant dans le système au sein duquel il s'est intégré. Avec son intégration, l'innovation politico-administrative voit son caractère innovant s'étioler. La perte du caractère innovant peut se manifester par une perte d'intérêt pour le devenir du dispositif (notamment de la part des acteurs à l'origine de l'innovation) ou *via* une bureaucratisation de son fonctionnement (Bernier et al., 2013) voire par la concurrence faite par d'autres innovations politico-administratives (Lascoumes & Simard, 2011).

La diminution du caractère innovant du dispositif contraint les acteurs impliqués dans sa mise en œuvre à assurer sa survie. Dans un contexte de luttes de pouvoir institutionnalisées (Sorensen, 2013 b), le dispositif est confronté à plusieurs menaces : la réduction du budget alloué, la réduction des missions attribuées, le cloisonnement du dispositif et la remise en question de sa pertinence et de son utilité. Au terme de la survie, il est possible de différencier une innovation réussie d'une innovation qui a échoué.

### ***1.4. La dynamique de l'innovation politico-administrative***

L'enchaînement entre ces trois étapes laisse entrevoir une complexité plus élevée que le modèle d'innovation décrit par Roberts et King<sup>195</sup> (1991). Celui-ci concevait le développement d'un dispositif novateur comme un enchaînement de trois

---

<sup>195</sup> Ce modèle est décrit à la page 115.

séquences : la conceptualisation de l'idée, l'élaboration de l'idée/du prototype et sa mise en œuvre. Plutôt que de concevoir un modèle séquentiel, le traitement des données recueillies a mis en évidence le caractère dynamique du processus rendu possible par la présence de deux types de liens entre les étapes : les liens directs et les liens indirects. Ces liens ont été répertoriés au terme de l'analyse thématique s'appuyant sur les données fournies par les entretiens semi-directifs<sup>196</sup>.

#### 1.4.1. Les liens directs entre les différentes phases du processus d'innovation politico-administrative

Au terme de l'analyse, nous avons répertorié trois liens directs. Le premier lien direct se produit entre la phase de différenciation et celle de l'intégration et se base sur le constat que les actions menées par les acteurs pour développer le dispositif innovant ont un impact direct sur son intégration dans le système.

Dans le cas étudié, l'exemple de la volonté du Gouvernement de développer un modèle de gouvernance rompant avec l'accompagnement de la reconversion économique et misant sur l'expertise et l'expérience industrielle a influencé l'intégration du dispositif en confiant aux industriels un rôle de moteur et en marquant l'externalisation du processus de sélection des projets à financer.

« Marcourt a compris que s'il concevait les pôles comme une politique classique, il risquait de tomber dans les pièges du passé c'est-à-dire de ne pas avoir un jugement basé sur du

---

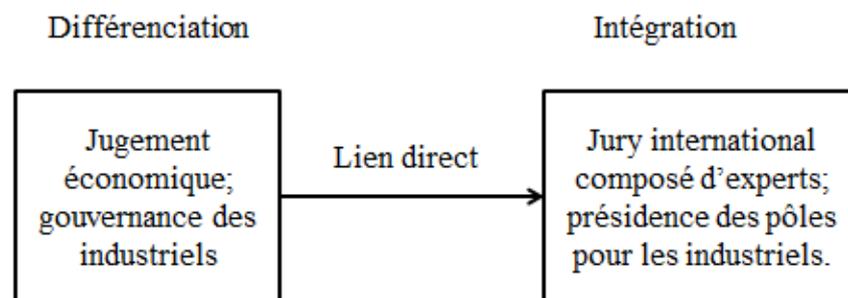
<sup>196</sup> Ces extraits sont consultables dans le tableau de codage produit par l'analyse thématique mis dans la partie annexe.

pur économique mais plutôt un jugement politique » (Membre du jury international A, 2015).

« Dans la stratégie, on voulait d'abord imposer un système inédit qui donnait le pouvoir dans les mains des industriels. Là, ça a été un choc pour la Région wallonne parce qu'elle n'était pas habituée à voir ce genre de truc » (Membre d'un cabinet ministériel D, 2015)

« Pour la gouvernance des pôles, on a été assez intransigeant. Ça a été l'une des très grandes nouveautés des pôles de compétitivité. Le gouvernement a accepté que la gouvernance soit celle des industriels. Donc, que le pouvoir politique n'ait qu'un rôle très marginal dans la politique des pôles de compétitivité » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises A, 2015).

« L'évaluation de la qualité des Pôles et des projets qu'ils mettent en œuvre est confiée à un jury international composé d'experts nationaux et internationaux » (*Wallonia Clusters*, 2017).



Ensuite, la différenciation influe de façon directe sur l'étape de la survie. L'innovation mise en œuvre est porteuse d'une vision du monde et d'une logique d'action publique. Durant la phase de différenciation, les éléments composant le modèle d'action

(énoncés normatifs, attribution des rôles, identification des partisans ou des opposants, définition des principes d'action) façonnent ses capacités à évoluer. Un exemple de lien direct entre la différenciation et la survie est la capacité à mobiliser le groupe cible.

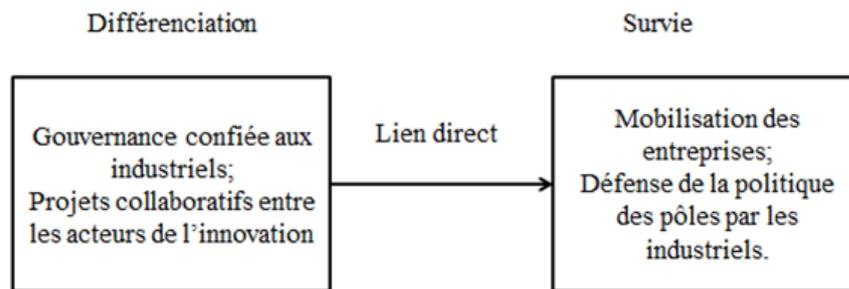
« Il y a eu un soutien direct du monde industriel. La dynamique fondamentale des pôles a été de mettre autour de la table les grandes entreprises, les PME et les universités. Les grandes entreprises sont des locomotives et les PME sont les acteurs de ces innovations. Mettre tout le monde autour de la table pour stimuler la créativité et l'innovation, c'est ce qui a séduit les entreprises » (Membre d'un cabinet ministériel B, 2015).

« Ça a été un refus net des industriels. Ils ont dit si on nous oblige à avoir les syndicats dans les structures du pôles, on arrête. C'était vraiment un casus belli. Donc, le cabinet a dit ok ! » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises A, 2015).

« Un point essentiel pour l'investissement des industriels a été la gouvernance des pôles. Les industriels ont été assez intransigeants ! L'une des très grandes nouveautés des pôles de compétitivité, c'est que le gouvernement a accepté que la gouvernance soit celle des industriels. Le pouvoir politique n'a qu'un rôle très marginal dans la politique des pôles de compétitivité. Ça, ça a été quelque chose de neuf » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises B, 2015).

« C'est le côté assez extraordinaire de la politique des pôles de compétitivité. Après dix ans, les industriels et les fédérations d'entreprises continuent à défendre une politique publique, comme elles n'en avaient jamais défendu. Quand

les journalistes critiquent les pôles, les entreprises et les fédérations industrielles sont les premières à sortir » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).



Enfin, l'étape de l'intégration influence directement sur la survie de l'innovation. La façon dont l'innovation politico-administrative s'insère dans le système et se positionne à l'égard des autres dispositifs publics illustre ce lien.

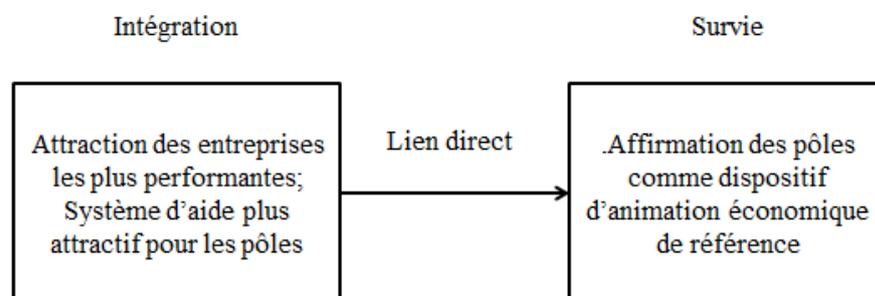
« Il y avait un *cluster* qui existait sur la nutrition. Il a été plus ou moins intégré dans WagrAlim. Ils ont d'abord coexisté. Après, il y a eu l'intégration et on a supprimé le *cluster* car il n'y avait pas vraiment d'avantage d'avoir deux ASBL qui travaillaient à la même finalité » (Membre d'un pôle de compétitivité C, 2015).

« La Région a consacré une série de moyens assez conséquents pour soutenir les pôles. C'est positif mais les logiques avec les *clusters* étaient tellement différentes, quelque part irréconciliables ! À un moment, on a pensé que les *clusters* pourraient être le terreau et que les pôles seraient une sorte d'étage supérieur » (Membre du Service public de Wallonie B, 2015).

« La complémentarité entre les pôles et les *clusters* ne s'est pas vérifiée. Les pôles ont asséchés les *clusters*. Ils ont

aspiré toutes les entreprises les plus performantes. Donc qu'est-ce que les *clusters* ont fait ? Ils ont été obligés de mettre les clefs sous le paillason. En voyant que les *clusters* étaient en difficulté, on a proposé au cabinet que l'on assouplisse leur financement, ne fut-ce qu'en gardant les 50 % de financement public et les 50% de privé, on pourrait permettre des prestations en nature. Ça n'a jamais été accepté » (Membre du Service public de Wallonie D, 2015).

« Il y a eu une grosse crispation entre 2005 et 2006 au moment du lancement de la politique. Il y a eu cette espèce de concurrence entre les *clusters* et les pôles, entre les deux conceptions des choses. C'est une crispation qui est restée jusqu'en 2009 quoi » (Membre du Service public de Wallonie B, 2015).



#### 1.4.2. Les liens indirects entre les différentes phases du processus d'innovation politico-administrative

Les liens indirects conditionnent également la dynamique d'innovation. Ces liens constituent des boucles de rétroaction. Au cours de l'analyse, il a été possible d'identifier trois de ces liens.

Premièrement, il existe un lien indirect entre l'étape de l'intégration et l'étape de la différenciation. En étant implémentée,

l'innovation politico-administrative a contribué tantôt à renforcer la rupture entre les nouveaux dispositifs et les dispositifs établis, tantôt à atténuer ces différences pour favoriser leur intégration. Par exemple, l'affirmation dans les faits de l'indépendance du jury international a renforcé la rupture en matière de gouvernance que constituent les pôles de compétitivité.

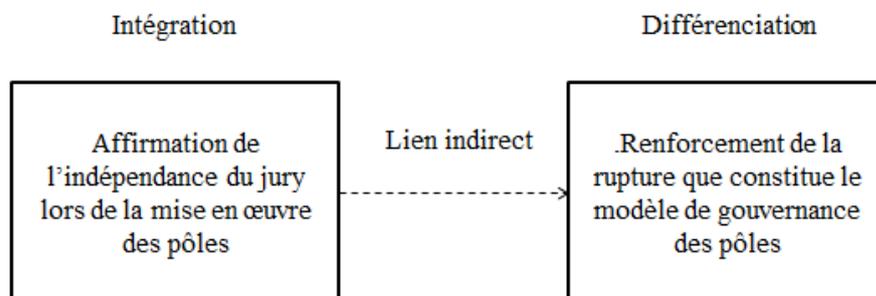
« Le jury dirigé par un patron flamand dit : « pas question de labelliser ce pôle et on laisse au pôle un mois et demi pour revoir sa copie ». Le Ministre était aussi dans un état. Tous les gros industriels, arrivaient en disant : « c'est inadmissible qu'on me dise que le pôle n'a pas de potentiel, que le pôle n'a pas de vision, etc. ». Le jury a tenu ! » (Membre d'un cabinet ministériel B, 2015).

« En tant que jury on a cette liberté. On est toujours à l'écoute mais totalement indépendant. On a constaté que Marcourt tenait sa parole et que le cabinet était très motivé pour démontrer qu'il était capable de monter un système économique qui marchait » (Membre du jury international D, 2015).

« Les membres du jury ne pourront être impliqués dans les projets de pôles déposés » (*Wallonia Clusters*, 2017).

« Les ruptures !? Le jury international, c'est certain, et la gouvernance. C'est aux antipodes ! » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises A, 2015).

« En 2005, quand on a dit qu'on choisissait un jury indépendant, en Wallonie, il y a beaucoup de gens qui nous ont regardés de façon assez stupéfaite. Cela constitue une vraie rupture en termes d'innovation » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015)



Deuxièmement, la survie peut influencer sur l'intégration d'une innovation politico-administrative. À ce titre, la problématique du délai entre le dépôt du projet et le conventionnement constitue une problématique remettant en cause les procédures et les règles mises en place.

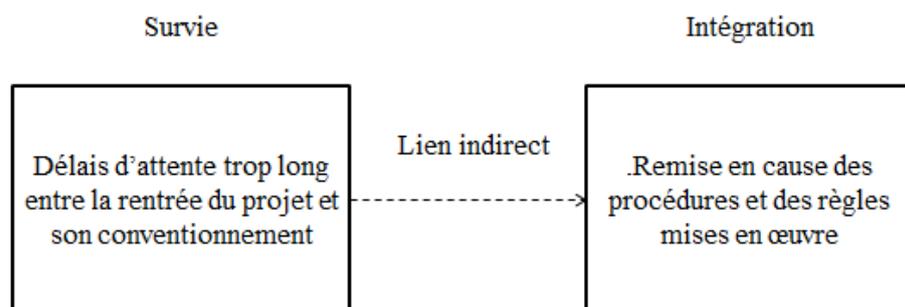
« Aujourd'hui, on a fabriqué de l'entropie. C'est quoi l'entropie ? On a des règles, il y a un vadémécum ou un document. On a créé tout un tas de points de passage obligés pour organiser le tout. Résultat !? Il y a eu zéro impact, entre 2006 et 2015, sur la diminution des délais de notification » (Membre du jury international D, 2015)

« Je me mets à la place des industriels. Ils ont rendu leurs dossiers, ils ont passé le barrage du pôle puis celui du jury international, le jury a rendu son rapport dans les délais...et six mois après, on attend toujours la décision du Gouvernement. On est en train de battre tous les records en termes de délais. Cela donne une très mauvaise image et cela démotivera à mon avis beaucoup d'industriels » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises B, 2015).

« Dans les projets présentés au jury international, il y a les deux-tiers qui passent tout de suite et un tiers qui passe après

un complément d'informations. Pour le tiers qui a besoin d'apporter des compléments d'informations, cela veut dire une attente de six mois de plus avant de recevoir des fonds et dans certains cas, c'est totalement préjudiciable » (Membre d'un pôle de compétitivité G, 2015).

« Aujourd'hui, les entreprises sont toujours à dire qu'elles préfèrent aller à l'administration. Cela va beaucoup plus vite ! Car pour les financements « pôles », il faut passer par le jury des pôles, le jury international et la décision du gouvernement. Pour avoir un projet de pôle, il faut au moins un an alors qu'en 3 mois, je peux déposer un projet à l'administration » (Membre du jury international B, 2015).



Troisièmement, un lien indirect entre l'étape de la survie et celle de la différenciation d'une innovation peut être tracé. La manière dont les acteurs assurent la survie du dispositif a un impact sur la dimension novatrice de celui-ci. En même temps qu'elles répondent à l'impératif de la survie du dispositif, les réflexions et les actions entreprises par les acteurs pour le développer peuvent en accroître ou en diminuer le caractère innovant.

« La prochaine étape, qui est déjà en voie de réalisation, c'est de faire tomber les cloisons entre les pôles ; les grandes

étapes de l'évolution des pôles, c'est le décroissement entre eux et leur expansion internationale. On ne peut pas prétendre mettre au point de nouveaux produits et services capables de supporter une concurrence internationale de haut niveau si on reste cloisonné à la Wallonie, c'est certain » (Membre d'un pôle de compétitivité B, 2015).

« La notion de *consortium* devrait, comme dans les projets européens, s'étendre à des entreprises et centres de formation d'autres pays » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises B, 2015).

« Cette première phase de rassembler les gens, de faire les projets ensemble, cette internationalisation, cette ouverture sur le monde, tout cela a quand même été un gros acquis des pôles et a changé la manière de travailler en Wallonie » (Membre d'un cabinet ministériel B, 2015).

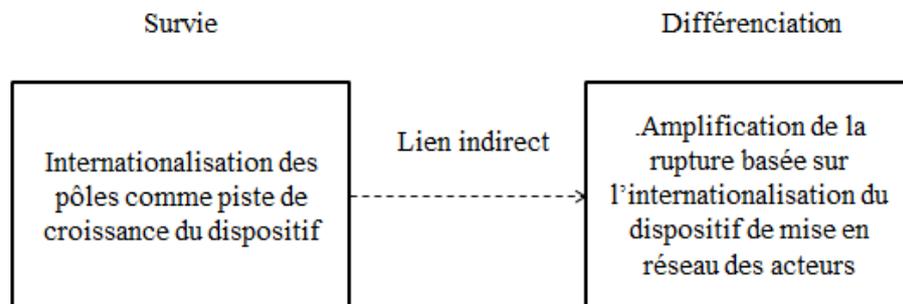
« Oui, on doit inscrire cela dans une dimension internationale ! C'est quelque chose que l'on ne fait pas assez. C'est quelque chose que l'on doit faire plus et mieux. Je pense que l'on n'a pas été assez loin. Aujourd'hui, on a déjà un portefeuille de projets qui est arrivé à maturité. Pour progresser, on se dit qu'on est mûr pour aller à l'international. [...] Pour moi, c'est davantage une question de maturité du pôle. La logique de l'interpôles peut être appréhendée aussi bien en Wallonie qu'à l'international ».

« Par contre, faire des partenariats stratégiques, développer de vrais partenariats économiques, de recherche, de formation avec d'autres entités allemandes, françaises ou du reste du monde, c'est, pour moi, c'est la vraie structuration des pôles de compétitivité »

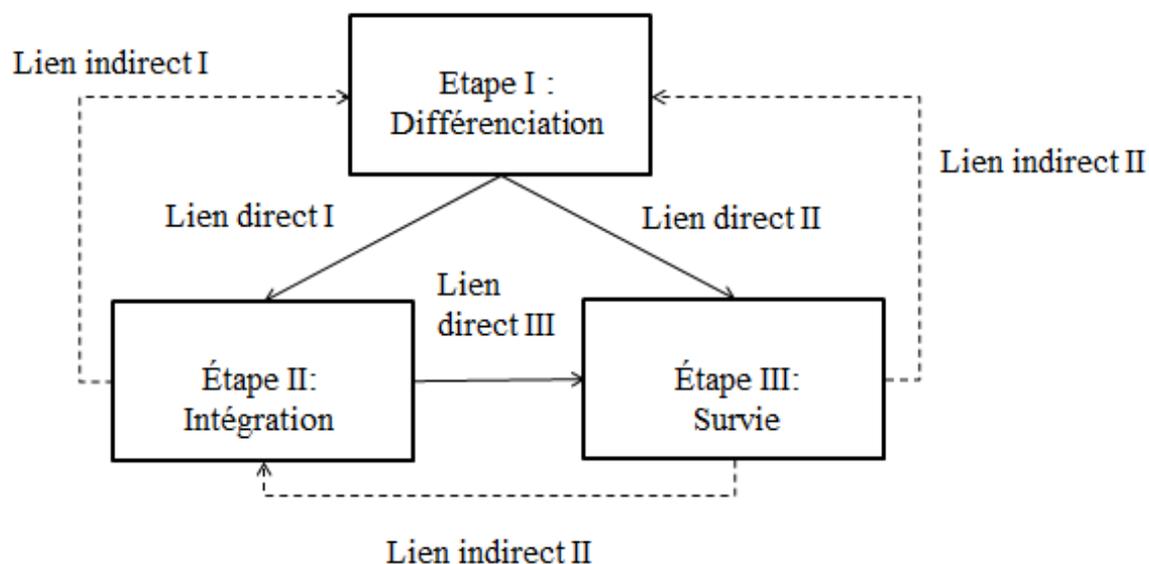
« Au départ, les pôles étaient très wallons. La démarche d'internationalisation était restée dans une démarche où nos entreprises disaient : « on a envie d'aller dans ce pays-là ». Maintenant, elles sont entrées dans une démarche européenne, elles font partie du réseau. Les pôles sont tous labellisés bronze » (Consultant A, 2015).

« Je reviens de Chine où j'ai signé un accord. Il y a l'aspect « internationalisation » qui est lié à l'aspect visibilité que nous devons donner sur les compétences de la Wallonie dans ces matières » (Membre d'un pôle de compétitivité G, 2015).

« Cette internationalisation rapide s'explique d'une part, car le secteur l'exige mais d'autre part, je crois qu'on ne peut pas vivre qu'en Wallonie dans le cadre des six secteurs » (Membre d'un pôle de compétitivité D, 2015).



Après avoir examiné les multiples liens entre les étapes de l'innovation politico-administrative, la présente recherche conçoit l'innovation politico-administrative comme le résultat de l'enchaînement de trois étapes. Par ailleurs, la coexistence de liens directs et indirects laisse entrevoir l'existence d'une dynamique d'auto-renforcement/d'auto-affaiblissement du caractère novateur d'un dispositif.



**Figure 15: Le processus d'une innovation politico-administrative**

## **2. L'étude de l'intégration d'une innovation politico-administrative**

La présente section définit l'objet de notre analyse, à savoir l'intégration, et en répertorie les types. Par cet exercice, nous poursuivons un double objectif : synthétiser l'état des connaissances sur l'intégration et en approfondir la compréhension. Pour ce faire, nous commençons par définir le terme « intégration ». Par la suite, nous répertorions et décrivons les divers types d'intégration.

### ***2.1. La construction d'une vision de l'action publique comme enjeu de l'intégration***

L'intégration se concrétise par l'insertion d'un instrument inédit ou d'une politique publique nouvelle au sein d'un système de gouvernance. Au-delà de l'implémentation, la phase

d'intégration vise également à recréer, renouveler les pratiques établies. En ce sens, l'étude de l'intégration se centre sur les actions mises en œuvre par les acteurs en vue de matérialiser l'innovation et de transformer des usages politico-administratifs en vigueur.

L'intégration d'une innovation ne se limite pas à la mise en pratique du dispositif *stricto sensu*. Elle porte également sur une série d'éléments découlant de l'élaboration du dispositif. De ce fait, le processus d'intégration implique de mettre en œuvre de nouvelles règles, de nouvelles structures, de développer de nouvelles collaborations ou encore d'attribuer des rôles nouveaux aux acteurs et aux organisations (Akrich, Callon & Latour, 1998 ; Koivisto et al., 2015).

Les définitions des éléments à intégrer façonnent le noyau conceptuel de l'innovation (Hall, 1993). Celui-ci se compose des énoncés sous-tendant la logique d'action et permettant de différencier l'innovation des pratiques établies. Dans le cas de la politique industrielle wallonne, l'implémentation des pôles de compétitivité se différencie des dispositifs d'animation économiques existant par une vision de l'action publique reposant sur cinq énoncés:

- Le développement du tissu régional passe par l'indispensable organisation d'une collaboration des acteurs du système de gouvernance industrielle autour de projets innovants (énoncé I);
- Le développement socio-économique de la Wallonie doit se baser sur la commercialisation des connaissances produites par le monde de la recherche (générateur de connaissance) (énoncé II) ;

- La politique industrielle régionale, *via* les pôles de compétitivité, doit reposer sur le *consensus* du rôle de moteur de la politique économique dévolu aux industriels (énoncé III);
- L'amplification et la concentration représentent les deux mécanismes principaux de la nouvelle façon de concevoir la politique industrielle (énoncé IV) ;
- Les dispositifs d'animation économique ne répondant pas à la nouvelle logique d'action doivent faire l'objet d'une rationalisation (énoncé V).

Afin d'illustrer les énoncés cités ci-dessus, nous reprenons une série d'extraits d'entretiens répertoriés au terme du second niveau d'analyse, c'est-à-dire l'analyse des catégories conceptualisantes.

Extraits relatifs à l'énoncé I, la nécessité de faire collaborer les acteurs du système de gouvernance industrielle :

« La première mission perçue était la construction de programmes de recherche multipartites. C'est nous qui avons inventé à l'époque les projets socles, c'est-à-dire la règle des « 2 + 2 ». Le politique insensiblement l'a éditée en règle. Initialement cette idée vient de Yvan Larondelle qui a dit que dans un pôle il faut au minimum deux universités et deux entreprises. C'est notre définition d'un projet collaboratif qu'on a appelé « projet socle » et, cette idée-là, on l'a communiquée au jury international qui l'a aussi un peu reprise à son compte » (Membre d'un pôle de compétitivité B, 2015).

« Les pôles devront fédérer l'ensemble des acteurs publics et privés concernés autour d'une vision partagée de leur

développement et d'une stratégie commune, à traduire dans un programme d'action concret » (Gouvernement wallon, 2006 a : 1).

« Un des éléments essentiels des pôles est le développement de projets communs au caractère innovant » (Gouvernement wallon, 2006 a : 1).

« Outre une structuration en réseau des partenaires du pôle, la mise en œuvre des pôles de compétitivité est aussi l'occasion de développer d'éventuelles synergies avec les organismes publics wallons (SOWALFIN, SRIW, ...) dans le développement des projets concrets » (Gouvernement wallon, 2006 a : 1).

Extraits relatifs à l'énoncé II, la commercialisation de la recherche comme moteur de développement industriel :

« Les sociétés qui voulaient faire appel aux universités, aux centres de recherche avaient déjà des brevets, connaissaient le marché et savaient de quoi elles parlaient. Elles voulaient simplement des choses qui amélioreraient ou bien faisaient des extensions mais elles avaient déjà pris des brevets sur certaines choses et donc, ils ont dû apprendre à se trouver autour de la propriété intellectuelle » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises A, 2015)

« Je pense que c'est plutôt l'expérience et la pratique du terrain qui font évoluer les pôles. Certaines actions que l'on a menées touchent beaucoup d'entreprises, d'autres ont moins de succès. Donc, c'est aussi en proposant différentes choses qu'on voit quand les gens sont réceptifs et qu'ils disent qu'il faut continuer. Donc je pense que le premier travail du pôle, c'est d'être un réseau d'innovation » (Membre d'un pôle de compétitivité C, 2015).

« Cette politique vise à développer, dans des secteurs d'activités porteurs, une masse critique et un niveau d'excellence permettant de générer une dynamique de croissance nouvelle au niveau régional et de positionner la Wallonie sur le plan international. Il s'agit pour ce faire, de s'appuyer sur le potentiel de connaissance, de recherche et d'innovation de la Région, qui doit être transformé en valeur économique » (Gouvernement wallon, 2006 a : 1).

« Le partenariat devra être représentatif du tissu économique wallon (PME, grandes entreprises) et des unités de recherche présentes en Wallonie » (Gouvernement wallon, 2006 a : 3).

Extraits relatifs à l'énoncé III, les industriels comme *leaders* et acteurs centraux de la nouvelle politique industrielle wallonne :

« Au final, on est quand même bien sur les rails avec un consensus entre le monde politique et le monde de l'entreprise » (Membre d'un cabinet politique B, 2015).

« Les entreprises doivent jouer un rôle moteur au sein du pôle, qui doit permettre de fédérer l'ensemble des partenaires du pôle autour d'une stratégie de développement commune. Afin d'assurer l'efficacité du système, il importe que l'ensemble des partenaires soient organisés en réseau. L'organisation en réseau des entreprises partenaires du pôle constitue dès lors un atout » (Gouvernement wallon, 2006 a : 4).

« Je crois que les pôles de compétitivité en Wallonie ont été pensés d'une façon extrêmement intelligente parce que c'est une approche, ils ont voulu que ce soit les entreprises qui soient leaders » (Membre du jury international C, 2015).

« Du côté de la mécanique, ce qui attire le privé, c'est qu'on ait confié la présidence des pôles à des industriels ; c'est important, car cela montre la confiance du politique envers le secteur privé » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises B, 2015).

Extraits relatifs à l'énoncé IV, la nécessité de mettre en œuvre un dispositif public de politique industrielle de grande ampleur et de concentrer les aides sur des domaines technologiques prédéfinis:

« Les pôles sont des rassemblements de moyens, aptes à lutter contre la maladie wallonne de la dispersion. Les pôles constituent un bon remède, c'est une concentration de moyens » (Académie A, 2015).

« Après avec les pôles, on est passé à quelque chose de fort différent. La région délimite une série de moyens assez conséquents pour dire : « maintenant, je soutiens ces pôles ! » » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

« Le pôle devra présenter une masse critique suffisante au niveau wallon, et des potentialités et perspectives suffisantes pour atteindre une taille critique, une renommée et une visibilité au plan international, et développer une capacité polarisatrice en termes d'activités et d'attractivité vis-à-vis des investisseurs étrangers » (Gouvernement wallon, 2006 a : 3).

Extraits relatifs à l'énoncé V, la rationalisation de tout dispositif d'animation économique ne correspondant pas à la vision portée par la politique industrielle nouvelle mouture :

« Les modalités de gouvernance des pôles qui seront proposées clarifieront le rôle, les missions et les actions de

chacun des acteurs. En tout état de cause, la fonction d'animation propre au cluster sera maintenue. Dans un souci de cohérence et d'efficacité des outils publics, les considérations relatives à l'articulation entre les pôles et les clusters s'appliquent également aux grappes technologiques » (Gouvernement wallon, 2006 a : 4).

« Personnellement, je pense qu'on aurait dû continuer ce qu'on faisait, on aurait dû nous permettre d'avoir un dialogue ouvert avec les pôles mais bon je pense que les enjeux étaient tels à ce moment-là, d'un point de vue politique, financier, budgétaire que rien ne pouvait se mettre en travers de la bonne marche de cette politique » (Membre de l'administration régionale C, 2015).

« D'abord, on constatait qu'il y avait des pôles qui existaient, mais qu'est-ce que font ces pôles ? On avait des clusters, il y en avait toutes sortes en Région wallonne. On a d'abord dit : « il faudra que l'on fasse de l'ordre dans tous ces systèmes ». On a dû commencer à comprendre comment le système marchait. Ce n'était pas simple, il y avait un amalgame des initiatives du passé qui avaient été prises avec de bonnes intentions, qui à chaque fois avaient une raison d'être, mais qui n'étaient pas complémentaires, qui parfois se contredisaient ou bien qui travaillaient sur les mêmes objets » (Membre du jury international C, 2015).

## **2.2. *Les quatre types d'intégration***

Au-delà de l'exercice de définition, notre analyse du processus d'intégration nous amène à en distinguer les types. La littérature sur l'innovation politico-administrative différencie l'intégration horizontale de l'intégration verticale (Klein & Serra, 1996 ; Armstrong & Ford, 2000 ; Damanpour & Wichnevsky,

2006 ; Walker, 2008 ). La discrimination entre ces deux types se base sur l'objet de l'intégration. L'intégration horizontale se concentre sur l'insertion d'activités à des niveaux hiérarchiques similaires (par exemple, la collaboration entre départements administratifs ou entre des organisations délivrant un même service public) tandis que l'intégration verticale porte sur l'insertion d'activités à des niveaux hiérarchiques complémentaires (par exemple, la collaboration entre un prestataire de service et l'utilisateur du service).

Aussi, lors de l'étude de cas, deux autres types d'intégration ont également émergé : l'intégration interne et l'intégration externe. Ceux-ci se différencient en fonction du niveau où ils se produisent. Klein et Serra (1996) qualifient l'intégration interne de collaboration entre des acteurs opérant au sein d'une organisation. L'intégration externe, pour sa part, a trait à l'insertion d'un dispositif basée sur la mise en relation de l'ensemble des acteurs d'un système de gouvernance.

Décrits partiellement par la littérature sur l'innovation politico-administrative, l'examen de ces quatre types constitue la première étape de l'étude du processus d'intégration.

### 2.2.1. L'intégration horizontale et verticale

Pour le management public, l'intégration d'un dispositif innovant dans le système de gouvernance peut être présentée soit comme étant horizontale soit comme étant verticale. Le critère déterminant le type d'intégration est la nature de l'objet, des activités à insérer. De ce fait, l'intégration horizontale met en évidence la collaboration des acteurs autour d'un objet ou d'une activité similaire.

Comme le souligne Armstrong et Ford (2000 :4), l'intégration horizontale a pour principale finalité de dépasser le modèle de l'organisation en silos. Par conséquent, dans le cas étudié, le développement des relations interpôles représente un exemple d'intégration horizontale.

« L'objectif de l'interpôles est de faire le point après chaque appel à projets afin de mieux faire circuler l'information. Les interpôles se réunissent après chaque décision du jury qui est concerté et le cabinet vient exposer les décisions prises, les projets approuvés ou non, les recommandations du jury » (Membre du Service public de Wallonie C, 2015).

« Le comité interpôles, il y a des réunions qui se font, où je suis présent avec le président du jury et les présidents des pôles et l'Union Wallonne des Entreprises qui est aussi présente. Là, on traite de tout et de rien mais ça reste à un niveau très stratégique. Ce sont des réunions qui sont connues mais dont, l'agenda est confidentiel. Tout le monde sait qu'il y a ces réunions mais pas le contenu des discussions...parce que justement les discussions peuvent aller du développement stratégique à parler au sujet d'une personne posant des problèmes. C'est vraiment l'élément qui permet de mettre de l'huile dans le rouage et une meilleure compréhension des attentes des uns et des autres » (Membre d'un pôle de compétitivité F, 2015).

« C'est pour éviter d'avoir deux processus [liés à la labellisation d'un projet] parce que ça voudrait dire qu'on doublerait la charge administrative. Donc, quand on fait ça, le pôle secondaire met à disposition du pôle primaire des experts » (Membre d'un pôle de compétitivité C, 2015).

L'intégration verticale est un concept issu du management stratégique recouvrant « l'incorporation au sein d'une même structure d'unités séparées en vue de minimiser les différences entre les acteurs participants » (Grotenberg et al., 2014 :11). En ce sens l'intégration verticale se matérialise par la coordination d'activités complémentaires en vue de placer l'ensemble d'un processus d'action ou de production sous une même entité (Roberston & Langlois, 1994). À ce titre, l'organisation de la commercialisation de la recherche exemplifie un enjeu d'intégration verticale dans le cas examiné.

« Je pense que les choses évoluent, mais encore beaucoup trop lentement et notamment ce qui pose problème c'est que les universités, les entreprises ont des objectifs complètement différents, les entreprises doivent vendre et les universités doivent publier. Ça ne procède pas du tout de la même logique ! Donc elles n'ont pas du tout les mêmes objectifs! » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises B, 2015).

« Au début, c'était faciliter l'avènement de contact entre les universités et les entreprises, en dépensant de l'argent public » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

« J'avais une expérience du partenariat public-privé, mais sous forme bilatérale. Ici c'est beaucoup plus complexe. Il y a toutes les universités francophones, et beaucoup plus qu'une entreprise. Il y a toutes les grandes et surtout les PME qu'il faut soutenir » (Membre du Service public de Wallonie A, 2015).

« La logique était de rapprocher les universités des entreprises. Il y avait beaucoup de plaintes d'entreprises disant que les universités et le développement économique

étaient deux choses différentes. Cela les dépassait complètement, on ne pouvait pas vraiment compter sur la recherche appliquée » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

## 2.2.2. L'intégration interne et l'intégration externe

Au-delà de la nature de l'objet, l'analyse de l'intégration d'une innovation politique a également mis en évidence que le processus d'intégration se différencie par le niveau auquel il se produit. Par conséquent, nous différencions le processus d'intégration interne de celui de l'intégration externe.

### 2.2.2.1. *L'intégration interne dans la politique des pôles de compétitivité*

Dans cette recherche, l'intégration interne qualifie les actions entreprises au sein d'une organisation par les acteurs en vue de mettre en œuvre un dispositif inédit et de modifier les pratiques établies.

Dans le cas étudié, l'intégration interne s'est notamment produite au sein de l'administration à travers la création d'une direction dédiée aux réseaux d'entreprises.

« Il y a une cellule administrative qui est créée dans la direction de la politique économique. C'est cette petite cellule qui est toujours active. En gros, qu'est-ce que l'on y fait ? La première chose, c'est qu'on fait le suivi des subventions qui sont données à chaque pôle pour l'animation » (Membre du Service public de Wallonie B, 2015).

« Quand on a réfléchi au modèle d'administration, on a prévu une direction des pôles et *clusters* spécifique. C'était

vraiment à un moment donné inscrire dans l'administration même, la pérennisation de la politique » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015)..

« La direction des réseaux d'entreprises fait du très bon travail. Elle a permis de fluidifier un certain nombre de résistances. Ils sont bien adaptés et on a de très bonnes relations avec eux. Ah oui, c'est eux aussi qui s'occupent de tout le reporting » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises A, 2015).

« Les informations communiquées par les administrations au jury international sont centralisées par la Direction des réseaux d'entreprises (DRE-DGO6), qui les communique au jury international des pôles et au Ministre qui a la coordination de la politique des pôles dans ses attributions » (Gouvernement wallon, 2013).

L'exemple d'intégration interne notable est celui des pôles de compétitivité. Créés par la politique des pôles de compétitivité, ces dispositifs présentent une logique d'intégration interne reposant sur trois objectifs, à savoir le souci d'assurer la cohésion en interne, la volonté de justifier leurs apports à leurs membres cotisants et la nécessité d'accorder une place aux différents acteurs du système de gouvernance dans leur structure.

La volonté de cohésion interne est appuyée par les extraits suivants :

« Ce qui a été moi ma première priorité quand je suis arrivé ici comme directeur, c'est créer une identité et créer un lien. Mon premier objectif ça été de créer je dirais un sentiment d'appartenance aux pôles et donc, ça s'est fait par le biais

d'organisations, de manifestations régulières » (Membre d'un pôle de compétitivité G, 2015).

« C'est la propre vision qu'on avait sur notre métier qui a évolué de ce côté-là. Bien sûr, on est là pour mettre sur pied des projets collaboratifs du type plan Marshall, mais on est d'abord là pour mettre en place une démarche partenariale, avec un objectif de création de valeur dans les entreprises, grâce au partenariat, en utilisant l'innovation comme un outil et pas comme une finalité » (Membre d'un pôle de compétitivité C, 2015).

La volonté de justifier leurs apports à leurs membres cotisants se marque dans les extraits suivants :

« La valeur ajoutée fournie par le pôle lui-même : (1) La possibilité d'être mis en contact avec de nouveaux partenaires industriels ou scientifiques membres du pôle. (2) La possibilité de bénéficier des retombées commerciales du développement du pôle notamment à l'international. (3) La possibilité de se faire conseiller et aider dans le montage du projet par des professionnels dans les cellules opérationnelles des pôles. (4) La possibilité d'être accompagné par les professionnels des cellules opérationnelles dans les contacts préalables aux projets avec l'administration. (5) L'accompagnement des porteurs dans toutes les étapes de montage depuis la lettre d'intention jusqu'au dépôt des projets à l'administration wallonne. Cet accompagnement se fait sous différentes formes : aides, conseils individualisés, formations sur des thèmes spécifiques (ex propriété intellectuelle, étude de marché)... ; (6) La mise en place de l'évaluation et de la sélection des projets par un jury compétent »(Gouvernement wallon, 2013).

« Je pense que ce qui a évolué, c'est le nombre d'entreprises intéressées par cette dynamique. Ensuite, je dirais que le pôle n'essaie plus de mettre toutes les idées de projets sous la forme d'un projet de pôle. On essaie d'abord de bien analyser l'idée présentée et ensuite, de l'orienter lors du montage de projet » (Membre d'un pôle de compétitivité C, 2015).

« Je veux dire pour les universités, les pôles ont été très grandement une aubaine. Autrement dit, une source de financements complémentaires parce que les universités se plaignent de sous-financements chroniques. Avec les pôles, les universités ont vu dès le départ une source alternative en termes de financement » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises B, 2015).

« Pour les universités, c'est aussi un grand plus, car cela leur amène des financements pour les projets de recherche. Cet argent était destiné aux entreprises et donc détourné vers les universités, mais cela est positif, car cela permet de la création de la valeur » (Membre d'un pôle de compétitivité D, 2015).

La volonté d'accorder aux différents acteurs du système de gouvernance une place dans la structure des pôles est notifiée dans les *verbatim* suivants :

« Ce sont les membres des PME qui élisent leurs représentants PME au Conseil d'administration. Donc c'est « 6+6 », plus un par académie universitaire puisqu'il y avait des académies. À l'époque, ça faisait trois plus un représentant des centres de recherche agréés, plus un observateur de l'administration de la Recherche, plus Agoria dans notre cas, plus un représentant des hautes écoles. Je

crois que j'ai cité tout le monde. Donc c'est vraiment piloté par les entreprises quoi » (Membre d'un pôle de compétitivité B, 2015).

« Il y avait un peu une tendance de pas mal de gens à transférer les modèles que l'on trouve à l'intérieur d'une entreprise dans la gestion d'un pôle. Alors, c'est pas du tout la même parce que comme je viens de le dire dans une entreprise, il y a une autorité finale qui décide. Dans un pôle c'est pas pareil » (Membre d'un pôle de compétitivité F, 2015)

« Le cabinet de l'économie a un représentant observateur dans tous les Conseils d'administration des pôles. Le lien reste et ça, on le souhaitait quand même. Ils n'ont pas le pouvoir mais ils ont un lien. Ils savent ce qui se passe dans les pôles, ils connaissent les stratégies, les difficultés des pôles » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises, 2015).

#### *2.2.2.2. L'intégration externe de la politique des pôles de compétitivité*

L'intégration externe qualifie les actions entreprises au sein du système de gouvernance par les acteurs afin de mettre en œuvre un dispositif inédit et de modifier les pratiques établies.

Dans le cas étudié, le décloisonnement des mondes constitue l'exemple fort d'intégration externe. Par décloisonnement, nous faisons référence aux actions entreprises par les acteurs en vue d'atténuer, voire de faire disparaître, les éléments nuisant à la construction des relations entre les différentes sphères (administratives, politiques, universitaires, industrielles, etc.).

« On a quand même favorisé la relation entre les universités et les entreprises. On a aussi poussé les universités à travailler davantage ensemble. Il y a une sorte de décloisonnement qui s'est fait. Auparavant, on avait des projets plus particuliers avec à chaque fois un acteur. Ici, on a obligé le travail à plusieurs acteurs. Et je pense que c'est une réalisation, un changement apporté grâce aux pôles » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises B, 2015).

« Le décloisonnement entre industriels et académiques, en particulier, a été un énorme travail qui a été accompli. Avant les pôles, les industriels belges et les académiques étaient à couteaux tirés, ils s'amusaient à réinventer presque systématiquement chacun ce que faisait l'autre juste pour l'emmerder » (Membre d'un pôle de compétitivité D, 2015).

« J'ai été très amusé par la vision du monde universitaire déconnecté qui était resté dans son milieu, c'était le choc total ! Autant les entreprises étaient dynamiques et coopératives entre elles, autant le monde académique se flingait » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

« C'était un peu un assemblage curieux. [...]. L'administration de la recherche n'a pas vu d'un très bon œil arriver les pôles parce que ça bousculait un peu leurs habitudes et puis c'était la première fois que l'on faisait des projets collaboratifs entre les universités et les entreprises. Avant n'existaient que des projets avec les universités en sous-traitance » (Membre du service public de Wallonie B, 2015)

Le décloisonnement voulu par l'autorité régionale a été réalisé en privilégiant la logique de la concertation.

« Généralement, l'administration et le cabinet sont un mauvais couple mais comme tous les mauvais couples, ils sont obligés de s'entendre. L'administration voit les cabinets comme une planche de salut pour avoir une éventuelle promotion dans le grade, dans la reconnaissance et quelque part l'administration est un peu la planche de salut quand le cabinet s'en va. Je pense qu'il y a eu une bonne prise de conscience que l'on ne pouvait pas imposer les vues du cabinet si l'on n'avait pas l'adhésion consentie ou négociée de l'administration » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

« L'implication des acteurs est très élevée pour cette raison-là. Les pôles participent à la construction d'une politique dont ils sont les bénéficiaires du budget. Ça c'est vraiment particulier » (Membre du service public de Wallonie C, 2015).

### **3. Les mécanismes d'intégration d'une innovation politico-administrative**

Dans l'étude de l'intégration, nous nous focalisons à présent sur les mécanismes à l'œuvre durant ce processus. Leur analyse a été construite sur la rencontre entre la théorie et l'empirie. La revue de la littérature a mis en évidence quatre mécanismes d'intégration d'une innovation politico-administrative<sup>197</sup>. L'analyse des catégories conceptualisantes a, pour sa part, affiné la compréhension de ces mécanismes en faisant ressortir, au moyen des codes, les éléments centraux pour chacun. Le schéma

---

<sup>197</sup> Cf. le point au chapitre IV relatif à « l'intégration d'une innovation politico-administrative ».

repris ci-dessous illustre, pour le mécanisme du développement d'une compréhension commune, le processus ayant sous-tendu l'analyse.

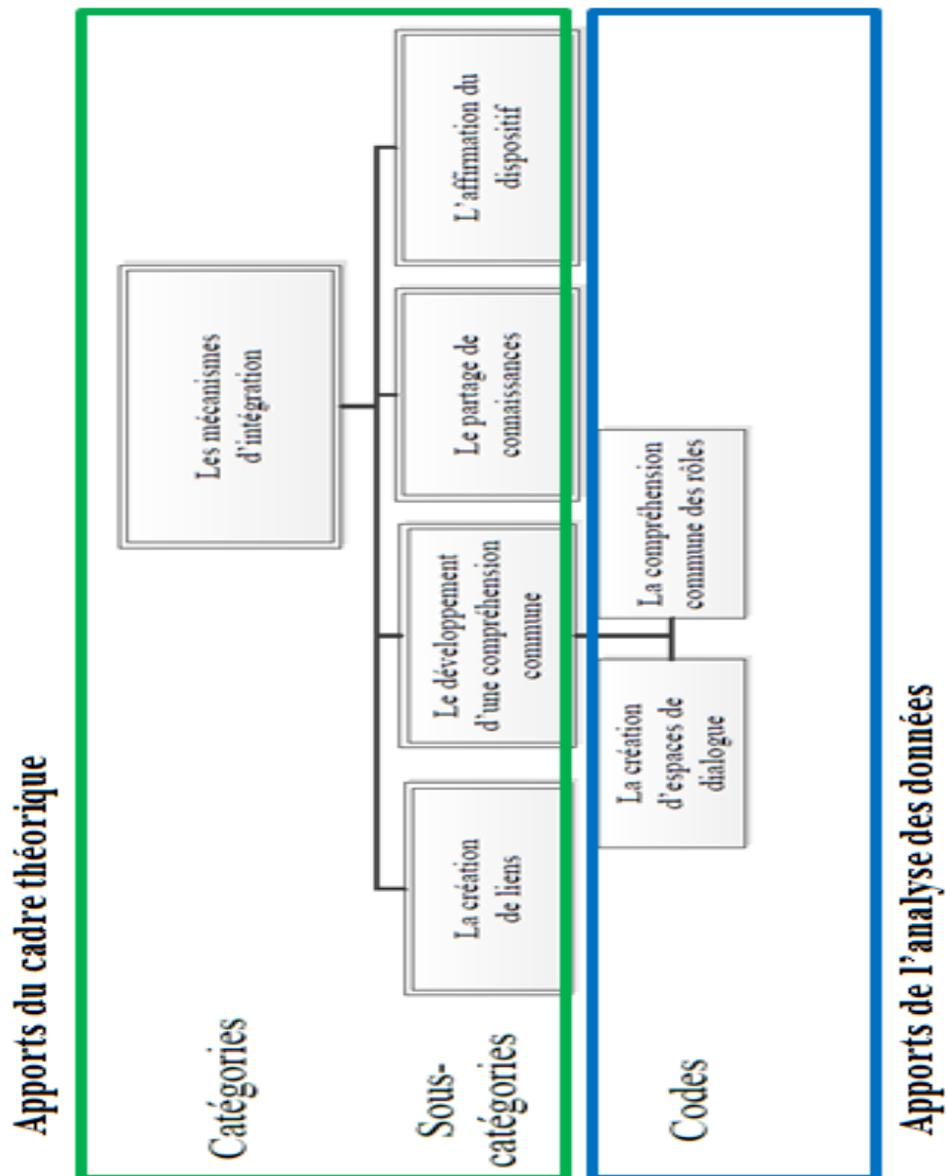


Figure 16: Le processus d'étude des mécanismes d'intégration

Par ailleurs, l'étude des mécanismes d'intégration constitue une étape intermédiaire en vue d'étudier avec pertinence les stratégies développées par les acteurs et de répondre à la question de recherche posée dans cette thèse.

### **3.1. *La création de liens et de synergies***

La création de liens et de synergies porte sur le développement ou le renforcement des relations horizontales entre les acteurs (Armstrong et Ford, 2000). L'étude de ce mécanisme vise à comprendre le processus par lequel un réseau s'élabore au cours de l'intégration d'une innovation politico-administrative. Dans cette perspective, l'analyse des catégories conceptualisantes a mis en évidence trois caractéristiques du réseau étudié : les relations préétablies, les relations liées à la mise en œuvre de l'innovation et la constance des relations.

#### 3.1.1. L'importance des relations préétablies : la notion de « base industrielle »

Les relations préétablies transmettent des informations relatives aux expériences passées, aux valeurs et aux normes en vigueur au sein du réseau constitué. Façonnées par la configuration du système au sein duquel elles ont été tissées, les relations préétablies influent sur la capacité d'un réseau à intégrer une innovation.

Dans le cas étudié, les relations préétablies font écho à la notion de « base industrielle » préexistante pour expliciter la constitution des pôles :

« Je pense que ça a été un préalable utile parce que l'on constate qu'effectivement, dans les pôles qui ont pu démarrer le plus rapidement possible, c'était ceux dans

lesquels il y avait une dynamique industrielle à la base et puis, dans les domaines où il y avait déjà eu des expériences antérieures en ce qui concerne les politiques de clustering » (Académie A, 2015).

« C'est la Fédération de l'industrie alimentaire qui nous a portés comme réseau initial. Ils se sont investis dans la construction et la réponse à l'appel à projets. Comme *cluster*, il y avait deux petits groupes : un *cluster* nutrition et santé; un autre, une grappe au sein de l'Union wallonne qui était plutôt une grappe à l'exportation dans l'industrie alimentaire » (Membre d'un pôle de compétitivité B, 2015).

« Le bel exemple est l'engouement quand on lance l'appel à la constitution des pôles.[...]. La plupart du temps, ce sont les fédérations qui ont dit « on prend la main, on met tout le monde autour de la table pour remettre un seul projet de pôle ». Il y a eu quelques projets alternatifs qui n'ont pas passé la rampe parce qu'ils n'étaient pas représentatifs. Il y a eu clairement de la part des industriels, la volonté de se dire : « on se met autour de la table » » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

« Celui qui a réagi immédiatement, c'est le secteur des sciences du vivant. Automatiquement, parce qu'eux étaient encore plus sensibles car dans tous les grands pays industriels, il y a un semblant de *clusters* en pharma. [...]. L'objectif était juste de renforcer le modèle et de lui donner une dimension différente » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises A, 2015).

« La présence d'un *cluster* existant comme je l'ai dit auparavant a facilité la conception du pôle, notamment sur un de ses axes stratégiques. Ce sont les acteurs de ce *cluster*

qui ont pu se mettre ensemble pour proposer des projets, donc clairement, il y avait un réseau qui existait et qui s'est positionné pour faire partie du pôle » (Membre d'un pôle de compétitivité G, 2015).

### 3.1.2. La construction d'un réseau « thématique »

Un second élément dans la création de liens entre les acteurs est la construction du réseau directement lié à l'innovation. En partant des relations préétablies, le développement du réseau « thématique » résulte d'une recomposition des relations et d'une agrégation de nouvelles relations.

« Le réseau des entreprises partenaires du pôle peut ne pas correspondre à des *clusters* existants, et ne pas souhaiter s'engager dans la démarche de clustering, telle que celle-ci est habituellement comprise » (Gouvernement wallon, 2006 :7).

« Immédiatement, les pôles se sont constitués parce que les entreprises ont bien vu leur intérêt. Puisque c'était un peu dans le contrat, les entreprises ont essayé de capter les universités, les centres de recherche ou les centres de formation » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises A, 2015).

« C'est ça qui fait un élément de rayonnement des pôles de compétitivité. La capacité à s'insérer dans des réseaux européens et aussi mondiaux » (Membre du jury international A, 2015).

« On imaginait rentrer des dossiers de projets, on avait peut-être sous-estimé l'importance d'avoir un réseau pour générer ces projets. Alors oui, quand on fait un appel à projets, les premières fois, il y a beaucoup de répondants, mais après on

risque d'épuiser ça. Alors pour continuer à amener des idées, il faut un réseau qui fonctionne, il faut qu'on puisse continuer à identifier les entreprises » (Membre d'un pôle de compétitivité E, 2015).

« Certaines actions que l'on mène touchent beaucoup d'entreprises, d'autres ont moins de succès. C'est en proposant différentes choses qu'on voit si les gens sont réceptifs et ils disent qu'il faut continuer. Je pense que le premier travail, c'est d'être un réseau d'innovation » (Membre d'un pôle de compétitivité G, 2015).

« La politique des pôles de compétitivité vise à renforcer la mise en réseau des acteurs publics et privés (entreprises, universités, hautes écoles, unités de recherche, organismes de formation, organismes d'appui, ...) » (Gouvernement wallon, 2006:1)

« Outre une structuration en réseau des partenaires du pôle, la mise en œuvre de pôles de compétitivité est aussi l'occasion de développer d'éventuelles synergies avec les organismes publics wallons (SOWALFIN, SRIW, ...) dans le développement des projets concrets » (Gouvernement wallon, 2006 :1).

« Au niveau du décloisonnement entre le monde de l'administration et des pôles, il y a eu une évolution dans la relation. Maintenant il y a une vraie relation de confiance qui s'est installée, cela a pris du temps, mais je pense que maintenant c'est totalement acquis d'avoir cette relation de confiance » (Membre du Service public de Wallonie A, 2015).

### 3.1.3. Une clé de l'intégration : la constance du réseau

La troisième caractéristique influençant le développement des liens entre les acteurs est celle de la constance du réseau. Cette dernière facilite le développement de relations de confiance ainsi qu'une meilleure connaissance des autres acteurs et permet d'assembler les différentes pièces du casse-tête.

La mise en avant de cet élément comme une clé de l'intégration est également renforcée, dans le cas d'étude présent, par la constance politique (le Ministre de tutelle des pôles de compétitivité est resté inchangé depuis le début de la législature en 2004).

« Je trouve que les gens se connaissent mieux. Ça a été beaucoup de changements au début du Plan Marshall. On se regardait en disant « celui-là ne va-t-il pas prendre quelque chose de mon gâteau ? ». Chacun doit se faire une place, c'est humain. Je pense qu'aujourd'hui que chacun est à sa place...le puzzle est bien en place » (Membre du jury international, C 2015).

« Le fait que l'on ait ici le même ministre, Jean-Claude Marcourt, depuis 2006. Il vient avec nous de temps en temps, nous dit qu'il y a la plus grande confiance et qui pratiquement, à l'exception d'un dossier sur une dizaine d'années, a suivi nos recommandations » (Membre du jury international D, 2015).

« Oui tout à fait parce que d'abord, vous avez avec la continuité du jury, même si il y a une manière marginale de départ et de rentrée, un historique que nous détenons et qui nous permet de rester constant par rapport à des décisions du passé. Chose qui évidemment qui se retrouve également dans

les mains du consultants » (Membre du jury international B, 2015).

« On était quinze, dix-sept membres du jury. On était très nombreux. Les discussions étaient lentes et difficiles. On ne se connaissait pas, on ne savait pas comment les uns et les autres allaient réagir. Est-ce que le dit avec le sourire ou il est en train de taper dessus ? Il faut apprendre à se connaître » (Membre du jury international D, 2015).

« Toutes cette histoire de création d'une sorte de système dans lequel on se donnait confiance a pris du temps et tout doucement, je pense que cela s'est installé avec quelques accros à gauche et à droite, c'est clair » (Membre du jury international D, 2015).

### ***3.2. Le développement d'une compréhension commune***

Le développement d'une compréhension commune est un mécanisme d'intégration par lequel les acteurs parviennent à s'accorder sur la formulation d'un problème et sur les réponses à y apporter. C'est l'une des dimensions majeures de l'intégration d'une innovation au sein d'un réseau (Swan & Scarbrough, 2000).

En vue de comprendre la manière dont les acteurs se fédèrent autour d'une compréhension commune, l'analyse des catégories conceptualisantes a identifié deux éléments centraux : la constitution d'espaces de dialogue et la compréhension des rôles joués par les différents acteurs.

#### **3.2.1. La constitution d'espaces de dialogue**

Lors du processus d'intégration, la constitution d'espaces de dialogue est fondamentale pour parvenir à développer une compréhension commune. Ces espaces de dialogue représentent des interfaces formelles ou informelles entre les différentes

sphères (administratives, politiques, économiques) ou organisations.

Dans le cas des pôles de compétitivité wallons, les espaces de dialogue sont principalement le comité interpôles et, plus récemment, le jury international. En outre, ces espaces de dialogue sont mis à profit pour régler les dysfonctionnements ou les dérapages dans la mise en œuvre du modèle, pour encourager la collaboration entre les différents acteurs ou encore discuter confidentiellement de la réflexion stratégique des pôles.

« C'est le fameux comité interpôles avec l'UWE qui coordonne et ça fait, 10 ans que l'on fonctionne comme cela. Dans une logique très...où on se fait confiance » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises A, 2015).

« Un comité interpôles a été mis en place pour permettre des échanges d'informations et de bonnes pratiques entre les pôles et les autorités publiques » (*Cluster Wallonia*, 2017)

« Quand je dis tout le monde, c'est tous les cabinets concernés : la recherche, l'économie, la formation. Il y a aussi toutes les administrations : le Forem, la Direction générale de la recherche, la direction des réseaux d'entreprises. Tous les pôles, l'Union Wallonne des Entreprises et le consultant du jury. Là, il y a aussi pas mal de choses qui arrivent sur la table. Par exemple, s'il y a des blocages entre un pôle et l'administration parce qu'il y a différentes interprétations, ça peut venir en séance. Il est déjà arrivé que des dossiers qui sont bloqués depuis 2-3 mois, soient résolus en 2 min. Rien que ça, ça vaut la peine » (Membre du jury international C, 2015).

### 3.2.2. La compréhension commune des rôles

Lors de la conception du dispositif, l'Autorité régionale a défini les rôles des acteurs chargés de la mise en œuvre de l'innovation. Pour que son intégration soit facilitée, il convient que se dégage une compréhension autour des rôles exercés par chacun des acteurs.

Dans le système des pôles wallons, les rôles ont été clairement définis : le Ministre est le protecteur des pôles, le cabinet est l'organisateur. Il fait évoluer le modèle tout en maintenant la ligne de conduite fixée, le jury international assure la sélection des projets et la légitimité du modèle, les industriels commercialisent la connaissance, les universités la génèrent. Les pôles de compétitivité se concentrent sur l'animation économique et le soutien à la préparation des projets « pôles ». L'administration, pour sa part, assure le conventionnement et le versement des aides. Enfin, l'Union Wallonne des Entreprises assure la coordination opérationnelle.

« On ne peut pas dire qu'il y a un organe qui chapeaute...on peut dire que le cabinet Marcourt joue un peu l'organe organisateur. Son rôle...on peut dire ça dans la mesure où il organise des réunions entre les pôles, les administrations, les cabinets mais enfin bon, je pense que tout le monde se connaît maintenant et que la mécanique, elle est quand même, même s'il y a des choses à revoir, la mécanique, elle est en route. Chacun se connaît et sait s'il doit prendre contact avec un autre acteur, il le fait. C'est devenu en tout cas, très transparent et convivial » (Membre d'un pôle de compétitivité G, 2015).

« Le secteur industriel doit être le moteur du pôle, les pouvoirs publics jouent un rôle d'impulsion et de soutien à l'émergence et au développement des pôles. (Gouvernement wallon, 2006 a : 3)

« Le Gouvernement wallon sélectionnera les pôles sur la base des avis remis par le jury de sélection. Celui-ci pourra, le cas échéant, émettre des recommandations quant à l'amélioration du contenu des projets, au partenariat » (Gouvernement wallon, 2006 a : 7)

« En tant que Vice-président du pôle, mon rôle était celui-là et aussi de mobiliser, de coordonner l'effort des universités. Également de communiquer et d'expliquer vis-à-vis des pouvoirs publics, des ministres, mais aussi des médias ; ce que fait le pôle et en quoi l'argent public y est bien investi » (Membre d'un pôle de compétitivité D ,2015).

« Pourquoi les syndicats viendraient-ils et qu'apporteraient-ils dans la dynamique ? À cela, ils rétorquent qu'ils doivent être tenus au courant, car il s'agit d'argent public. Oui, car cela se traduit en subventions à la recherche ou à la formation ; mais je ne pense pas que les syndicats soient chargés de contrôler l'utilisation de l'argent public. Je crois savoir qu'aujourd'hui c'est encore l'administration et le politique qui en sont chargés » (Membre d'un pôle de compétitivité G, 2015).

Par ailleurs, bien que définis dans le modèle initial, les rôles continuent à être précisés lors de la mise en œuvre.

« Pour finir, on s'est arrangé avec le jury pour dire voilà : « les pôles ne doivent pas être opérateurs de projets de formation mais ils doivent simplement être inspireurs de projets pour les centres de formation ». Voilà, c'est sur ça

que l'on a convenu. On s'est mis d'accord et donc » (Membre d'un pôle de compétitivité G, 2015).

« On va le rappeler parce que certains ont perdu un peu ça de vue dans l'objectif des pôles. Parfois, certains ont reculé dans les recherches en amont. L'objectif de ramener les pôles, les faire sortir et que l'on continue la recherche fondamentale, on n'a pas de problème, mais l'on ne va pas la financer avec l'argent des pôles. Benoit a fait WelBio pour cela sur lequel on discute, on discute, non pas le modèle de fonctionnement, mais la stabilité du modèle » (Membre d'un cabinet ministériel D, 2015).

### **3.3. *L'organisation du partage de connaissances***

L'acquisition et le partage de connaissances se focalisent sur la nature de l'information partagée ainsi que sur les canaux de diffusion. De plus, ce mécanisme se rapporte à la capacité d'un ou de plusieurs individus à influencer le processus d'innovation au moyen de sources d'informations externes (Swan & Scarbrough, 2005 : 918). Dans cette optique, nous distinguons les connaissances reposant sur l'expertise des connaissances basées sur l'expérience.

#### **3.3.1. L'acquisition et le partage de connaissances : l'expertise**

L'utilisation de l'expertise est un moyen d'assurer le développement d'une innovation politico-administrative et de lever les contraintes pesant sur celle-ci (accès aux ressources, analyse juridique, positionnement stratégique, etc.). Aussi, l'expertise nécessaire est de diverse nature : administrative, technologique, juridique, industrielle ou encore politique.

Dans le cas étudié, les exemples d'expertise sont d'une part, liés au domaine technologique et d'autre part, liés à l'éligibilité des projets déposés par les pôles.

Pour l'expertise relative au domaine technologique, les pôles recourent à l'expertise extérieure :

« En plus de ça, comme le domaine est vaste, on ne peut pas être nous-mêmes des spécialistes de tous, loin s'en faut. Donc l'idée est de s'appuyer sur des expertises extérieures. Donc pour les propriétés intellectuelles, on s'appuie sur Picarré. Si on doit faire faire des études stratégiques, soit on les achète soit on les fait faire par notre partenaire principal qui connaît bien le tissu wallon lié aux *invests*, etc. Donc il y a toute une synergie qui est créée » (Membre d'un pôle de compétitivité C, 2015)..

« On a demandé aux pôles de faire leur propre jury interne, car on voyait des projets qui arrivaient qui n'étaient pas forcément mûrs. Donc on préconisait ce côté de *peer reviewing* » (Membre du jury international D, 2015),

Par exemple, une expertise mobilisée est celle détenue par l'administration lors la procédure de *rolling*. Elle a pour objectif d'assurer que les projets présentés sont conformes aux prescrits juridiques et administratifs en vigueur.

« Il a fallu mettre en place une procédure avec une sorte du « *rolling* » où les projets sont discutés de manière informelle avec l'administration. Ils disent ce projet-là est éligible et aura un financement si il passe. Cela permet de débroussailler. C'est pas une décision officielle de l'administration mais c'est quelque chose de signé. Il y a un

procès-verbal qui est signé et qui fait acte » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises, 2015).

« Il y a un premier projet qui est déposé au pôle et qui passera au conseil. Enfin je sais pas. Parallèlement il y a une période qu'on appelle le « *rolling* » qui comprend les administrations dont moi et un collègue de la formation professionnelle au Service public de Wallonie. On peut nous proposer le projet et travailler avec eux » (Membre du Forem A, 2015).

« On a introduit les deux administrations qui me semblaient le plus en phase avec les projets pôles puisque cela reste des projets de recherche et de développement avec des entreprises. On a intégré quelque part comme des experts, des observateurs dans les pôles » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

### 3.3.2. L'acquisition et le partage de connaissances : l'expérience

L'expérience est la seconde source de connaissances utilisées par les acteurs. L'expérience peut provenir d'un apprentissage réalisé suite à une situation vécue ou de la diffusion d'expériences menées en dehors de l'organisation ou du système de gouvernance.

Dans les pôles de compétitivité, l'expérience mobilisée pour la labellisation des projets « pôles » en est un exemple. Dans le cas de la labellisation des projets, le jury international met en évidence l'expérience personnelle de leurs membres ainsi que l'expérience acquise dans l'évaluation des projets depuis 2004.

« Après, au regard des personnalités au sein de ce jury, on va finalement au-delà de ce que l'on a là, nous aussi, on a quelque chose à dire, notre expérience. Si je vis à Hong-

Kong, j'ai une expérience évidemment que peu de personnes ont, du dynamisme asiatique, du dynamisme tout court » (Membre du jury international A, 2015).

« On a une aide d'un membre du jury qui avait le mérite d'avoir travaillé sur la mise en place de pôles de compétitivité en France. Et donc, chaque fois qu'on se posait une question, il disait : « en France on a connu cela et puis on a évolué sur cela ». Cela nous a permis de gagner beaucoup de temps, parce qu'il était toujours très pertinent dans ces avis et il l'est resté » (Membre du jury international D, 2015).

« Les experts du jury international représenteront trois groupes distincts : des experts industriels ayant une expérience internationale, soit au travers de postes dans des pays étrangers, soit comme membres du directoire d'entreprises internationales ; des spécialistes étrangers participant ou ayant participé à la constitution et/ou au fonctionnement de pôles de compétitivité existants ; des experts spécialisés en économie régionale connaissant particulièrement bien le contexte économique de la Région wallonne » (Gouvernement Wallon, 2017).

### ***3.4. L'affirmation de l'innovation par rapport aux autres dispositifs***

La quatrième dimension a trait à la manière dont les acteurs, qui portent l'innovation politico-administrative, parviennent à placer le dispositif dans le système de gouvernance existant. Au sein des systèmes de gouvernance coexistent, voire s'empilent, toute une série de dispositifs publics (Lascoumes & Simard, 2011). En ce qui concerne l'intégration, Rothwell & Robertson (1973) soulignent l'importance de la communication et des

opérations de « *marketing* » autour de l'innovation. Dans cette logique, le mécanisme d'affirmation met en évidence les moyens par lesquels un dispositif inédit attire un public cible et/ou se démarque des autres dispositifs publics préexistants.

Premièrement, le mécanisme d'affirmation d'une innovation se produit à travers la promotion du dispositif :

« Du jour au lendemain avec le Plan Marshall, il y a eu de la communication...mais une communication! Parfois...on a voulu dire venez dans le Plan Marshall, c'est magnifique, mettez des acteurs, on va favoriser les collaborations » (Membre du Service public de Wallonie A, 2015).

« Pour le Gouvernement wallon, les pôles ? C'était un peu *flashy* au niveau de la communication » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015)

« Il y a tellement de communication dessus. C'est un dispositif qui est tellement novateur et emblématique qu'il y a une association du Plan Marshall aux pôles. Ce n'est pas désagréable, c'est même porteur pour les deux ! » (Membre du Service public de Wallonie C, 2015).

« Les pôles ont aussi un but de *flagship*, de produit d'appel. On ne s'ennuierait pas à mettre des jurys internes et internationaux, mais cela nous a aidés » (Membre d'un cabinet ministériel B, 2015).

Deuxièmement, l'augmentation des aides et des soutiens fournis par le dispositif novateur représente une autre piste d'affirmation :

« Ça c'est difficile à dire mais je vais prendre l'exemple, le contact que j'ai avec l'administration pour les lois

d'expansion économique. Par exemple, le fait de faire, de participer à un projet de pôle permet de majorer un peu l'aide quoi » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises A, 2015).

« Ça a été du cash nouveau. C'est aussi pour cela que comme innovation, cela a été facile à faire passer, c'est parce que cela ne lésait personne. Les gens qui n'étaient pas dans les pôles, ont continué à recevoir leurs aides classiques, leurs aides à l'expansion économique. Personne n'y a perdu. Il y en a qui gagnent et personne qui perd » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

« Il a fallu créer la place, mettre en place des nouveaux dispositifs, mettre en place des bonus d'aides aux entreprises. Si vous êtes dans les pôles, vous avez un bonus pour une aide à l'investissement ; si vous êtes dans les pôles, vous avez une possibilité de financement spécifique par la Sofipole » (Membre d'un cabinet ministériel B, 2015).

« Pour tout ce qui est soutien à la recherche, à l'expansion économique, à la recherche, on a introduit le concept de « pôle de compétitivité » dans tous les décrets. Pour maximaliser les taux d'aide » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

« Pour une entreprise, il y a quand même beaucoup plus de moyens dans les pôles que les *clusters*. Elle peut être financée au niveau de ses projets, elle a un soutien. Donc, voilà elle va dans le pôle » (Membre du Service public de Wallonie B, 2015).

« Le bonus de financement des projets : (1) Pour un projet de recherche, les taux d'aide atteignent les taux maxima fixés par l'Union européenne et par le décret du 3 juillet

2008, relatif au soutien de la recherche, du développement et de l'innovation en Wallonie, dans le cadre d'un partenariat d'innovation technologique (PIT). (2) Pour un projet d'investissement, une aide complémentaire de 3 à 12% est prévue (selon la taille de l'entreprise et le lieu de l'investissement). (3) Un accès aisé aux aides pour les études de marché et les positionnements concurrentiels » (Gouvernement wallon, 2013 : 3).

#### **4. L'étude des stratégies mises en place par les acteurs durant l'intégration d'innovation**

Cette quatrième section de l'analyse se concentre sur les stratégies mises en œuvre par les acteurs lors de l'intégration d'une innovation politico-administrative. Les stratégies se concrétisent par la coordination et/ou la combinaison de mécanismes et de ressources variés pour poursuivre des objectifs déterminés à court, moyen ou long terme (Braud, 1997). Roberts et King (1991 : 161), quant à eux, distinguent les stratégies à court terme et les stratégies à long terme. Les premières se focalisent sur le contexte politico-administratif en vigueur, tandis que les secondes influent sur la direction globale du système de gouvernance.

À l'instar de la méthode suivie pour l'analyse des mécanismes d'intégration, l'étude des stratégies s'est construite au moyen d'itérations entre la théorie et l'empirie. Toutefois, n'ayant pu recenser un inventaire des stratégies lors de la revue de littérature, nous avons débuté l'examen par l'analyse des catégories conceptualisantes (Paillé & Mucchieli, 2006). En procédant de cette façon, l'ambition a été de mettre au jour les stratégies des acteurs. La seule contrainte posée a été la focale

mise sur les acteurs. Cette contrainte est directement dictée par la question de recherche posée.

Un autre défi à relever dans l'analyse des stratégies a été de parvenir à un certain niveau de décontextualisation. Pour atteindre le niveau de généralisation analytique intermédiaire, l'étude des stratégies repose uniquement sur notre second niveau d'analyse (les catégories conceptualisantes).

Pour chacune des cinq stratégies, la logique de présentation est la suivante : nous explicitons les résultats de l'analyse des données, puis nous discutons des résultats au prisme des théories de l'entrepreneuriat politico-administratif et de la théorie de l'acteur-réseau.

#### ***4.1. La stratégie de la connexion des ressources***

Une première stratégie mise en œuvre par les acteurs en vue d'intégrer un dispositif novateur est la connexion des ressources. Cette stratégie peut être appliquée en interne (pour susciter des partenariats ou des collaborations) ou en externe des organisations (en rassemblant des organisations travaillant sur le même objet).

Un exemple de stratégie de mise en commun des ressources internes est celui de l'hybridation technologique qui se concrétise par la mobilisation d'un réseau pour connecter des compétences complémentaires. En ce sens, la mise en commun est un moyen pour l'acteur de justifier sa plus-value, ses points forts dans le système.

« Je crois que c'est très clairement un point très fort pour nous. Petit à petit, on s'est dit tiens, si on combinait ces deux technologies-là, est-ce qu'il n'y a pas quelque chose d'intéressant qui pourrait être fait ou bien une technologie

est appliquée dans tel domaine ? » (Membre d'un pôle de compétitivité D, 2015).

Un autre exemple de stratégie de la connexion poursuivie est la localisation des pôles de compétitivité au sein d'un même espace. Cette stratégie répond à un objectif financier (jouer sur les économies d'échelle) et repose sur la création de synergies ainsi que sur le partage d'expériences entre les organisations travaillant sur un même objet. Par ailleurs, cette stratégie de mise en commun des ressources peut être le fruit d'un apprentissage et une réponse à une situation problématique : une trop faible coopération entre les pôles.

« C'est un projet qui est à l'étude et qui vient d'une initiative des pôles. Elle est non politique. Au fond, si on était localisé ensemble, on pourrait être beaucoup plus efficace, plus créatif et faire en sorte que nos membres se parlent entre eux. Les discussions sont un vecteur de créativité entre plusieurs technologies, c'est une idée » (Membre d'un jury international B, 2015)

« C'est qu'on est en train d'étudier avec quatre pôles. Il faut que l'on se mette ensemble géographiquement. Il ne faut plus que les cellules opérationnelles fonctionnent dans leurs coins. Il y a un intérêt à faire fonctionner ces entreprises dans un même plateau, au même endroit. Parce que là, dans la politique des pôles, on pense que l'on va faire beaucoup plus que ce qu'on ne pouvait faire chacun de son côté » (Membre d'un pôle de compétitivité F, 2015).

« Structurellement, il n'y a pas eu énormément de partage d'expériences et encore moins de co-crédation entre les pôles. Je trouve qu'on aurait pu faire beaucoup mieux. Maintenant j'entends que les pôles veulent physiquement migrer dans un

même bâtiment, ça pourrait être une bonne chose » (Membre d'un pôle de compétitivité G, 2015).

À la lecture de la théorie sur l'entrepreneuriat politico-administratif, la stratégie de la connexion des ressources vise à consolider le dispositif inédit (Sheingate, 2003). La connexion des ressources résulte d'un processus d'apprentissage de la part des acteurs impliqués dans le processus d'innovation (Reinstaller, 2005). En ce sens, la consolidation de l'innovation fait écho aux stratégies de long terme mises en œuvre par les entrepreneurs politico-administratifs pour infléchir « la direction globale du changement » (Kings & Roberts, 1991 : 161). Pour ce faire, la stratégie de la connexion des ressources se concrétise par l'articulation de différents réseaux (Mintrom & Vergari, 1996).

Pour la sociologie de l'acteur-réseau, la stratégie de connexion des ressources résulte d'une activité collective visant à adapter l'innovation à la configuration du réseau-sociotechnique (Callon, 2016). À ce titre, l'hybridation des technologies met en évidence l'articulation des différents mondes – universitaire, industriel et politico-administratif <sup>198</sup>. En outre, cette stratégie souligne le processus d'intervention des utilisateurs de la politique publique sur le dispositif initialement créé (Akrich, 2016). Par

---

<sup>198</sup> Dans la sociologie de l'acteur-réseau, le terme de monde fait écho à celui de pôles composant le réseau sociotechnique (Callon, 1991). L'articulation des mondes universitaires et de l'industrie est mis en évidence par la commercialisation de la recherche. L'implication du monde politico-administratif se fait par l'entremise des règles et des procédures que le pôle de compétitivité doit gérer pour obtenir les ressources publiques nécessaires au financement du projet.

conséquent, la stratégie de la connexion des ressources traduit une adaptation du dispositif<sup>199</sup> aux contraintes contextuelles.

Pour parvenir à ancrer durablement l'innovation dans le système de gouvernance, la stratégie de la connexion des ressources repose sur la combinaison de trois composantes : la création d'espaces de dialogue tel que les pôles de compétitivité, l'acquisition et le partage d'expertises des membres des pôles et/ou d'acteurs extérieurs (membres du jury interne) ainsi que l'acquisition et le partage d'expériences (échange de bonnes pratiques, adaptation des pratiques en raison d'une meilleure connaissance du domaine technologique couvert par le pôle).

#### **4.2. *La stratégie de la circulation des informations***

La seconde stratégie mise en œuvre lors de l'intégration est la circulation de l'information. Dans le cas étudié, la stratégie repose sur les échanges formels et informels d'informations.

La création d'une base de données est un exemple d'échange d'informations formelles :

« On a mis au point un outil de collecte d'informations, une base de données informatisée. C'est plus simple pour gérer des dossiers par différentes administrations. La particularité de cette base de données est que l'on sort un peu de l'administration, car il y a des partenaires privés. Cela a posé quelques problèmes de confidentialité qui n'ont jamais été totalement résolus » (Membre du Service public de Wallonie D, 2015).

---

<sup>199</sup> Dans cette optique Akrich définit l'adaptation comme l'action « d'introduire quelques modifications dans le dispositif qui permettent de l'ajuster aux caractéristiques de l'utilisateur ou de son environnement sans pour autant toucher à sa fonction première » (2016 : 258).

« Globalement, en décembre 2009, sur la base des données disponibles dans la base de données de la cellule administrative des pôles, après évaluation par le jury international, 136 projets ont été labellisés par le Gouvernement wallon pour un montant d'aide publique de 235.480.423 € » (Gouvernement wallon, 2010).

« Puisque chaque administration a ses propres outils de suivi de ses projets, il a été décidé d'intégrer les données intéressantes pour chacun des projets dans une base de données commune » (Membre du Forem B, 215).

Par ailleurs, l'échange informel est un canal essentiel pour la circulation de l'information et le développement d'un sentiment de confiance :

« Chaque pôle est en relation informelle avec le cabinet. Pour les « gros » sujets communs aux pôles, c'est Pierre et moi qui m'occupe de faire la transition avec Pierre » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises A, 2015).

« Le système a muri entre plusieurs individus. Par exemple, Jean Stephenne a l'oreille de Marcourt. Ça se fait toujours de telle façon. Il faut avoir la confiance dans les gens » (Membre du jury international D, 2015).

« Plus en Wallonie que dans d'autres régions, on accorde une grande importance à la qualité des relations entre les personnes. Les réunions ressemblent parfois un peu à de grandes psychothérapies. Les personnes se rassemblent et apprennent à se connaître. Je pense que ce qu'il y a de positif là-dedans, c'est une volonté de plus en plus partagée par les acteurs de faire avancer le système ensemble » (Membre d'un pôle de compétitivité G, 2015).

La circulation de l'information peut s'opérer dans des espaces de dialogue mêlant échanges formels et informels. Outre la coordination des acteurs, ces lieux sont essentiels pour échanger l'information et faciliter la mise en œuvre des pôles.

« L'objectif des interpôles est de faire le point après chaque appel à projets afin de mieux faire circuler l'information. Les interpôles se réunissent après chaque décision du jury qui est concerté et le cabinet vient exposer les décisions prises, les projets approuvés ou non, les recommandations du jury » (Membre du Service public de Wallonie C, 2015).

« La concertation est un enjeu majeur. Dès le départ, on se voit très régulièrement entre directeurs. Je pense qu'on doit avoir sans exagérer au moins une quinzaine de réunion par an. Le processus n'est pas très compliqué, nos réunions ont souvent été des réunions de notaires où l'on se disait : « il y a tel truc qui coince...j'ai pas eu l'information sur mon projet, etc. » (Membre d'un pôle de compétitivité G, 2015).

« J'organise des réunions sur la communication et sur le financement des cellules opérationnelles. Dès qu'il y a un sujet qui intéresse tous les pôles, c'est moi qui m'en charge et qui les réunis » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises A, 2015).

« On a formellement informalisé ou informellement formalisé des réunions régulières avec les pôles. On s'y dit tout de manière assez directe. On fait le point sur les sujets compliqués, sur les dossiers et sur les lenteurs. On parle souvent d'argent. On se réunit à chaque fois qu'il y a une décision du gouvernement ou chaque fois qu'il y a un sujet particulier à traiter » (Membre d'un cabinet ministériel D, 2015)

« Il n'est pas question que les sujets traînent. Il y a les jurys qui se réunissent et les projets à labelliser. C'est le Ministre Marcourt qui envoie les infos. C'est nous qui vérifions que toute l'information circule. C'est cela qui permet à cette politique aux compétences multiples d'avancer aussi vite » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

La stratégie de la circulation des informations présente la particularité d'être une stratégie combinant le court terme<sup>200</sup> (l'organisation de lieux pour l'échange d'informations liées à la procédure de labellisation) et le long terme (l'organisation d'interactions portant sur la réflexion stratégique autour des pôles) (Roberts & King, 1991). Si la circulation de l'information contribue à consolider le dispositif à travers la création d'un réseau d'acteurs, cette stratégie influe sur l'innovativité des acteurs (Sheingate, 2003 : 185). Celle-ci passe par la recombinaison des ressources intellectuelles, politiques et organisationnelles sous la forme de nouveaux produits, de nouvelles structures (Oliver & Paul-Shaheen, 1997 :744). Dans cette optique, l'innovativité se matérialise par la création d'un dispositif technique (une base de données centrale), d'une organisation nouvelle (le comité interpôles) ou de procédures administratives (la pré-évaluation administrative des projets « pôles »).

Dans la théorie de l'acteur-réseau, la circulation d'informations influe sur la mise en mouvement du réseau sociotechnique, notamment en accentuant la circulation des intermédiaires<sup>201</sup> dans le réseau (Callon, 2016). Par ailleurs, la

---

<sup>200</sup> La stratégie à court terme porte sur des éléments spécifiques à une législation en cours ou d'ordre contextuel (Roberts & King, 1991 : 161).

<sup>201</sup> Par exemple, les études, les publications, les rapports, les aides publiques, etc.

circulation d'informations constitue un moyen d'articulation des différents mondes impliqués dans l'innovation politico-administrative (Callon, 1991). Effectivement, en organisant le partage d'informations, les acteurs contribuent également à développer une compréhension commune. Cette dernière est un élément central dans la phase de l'intéressement et dans la mobilisation des alliés (Callon, 1986).

La stratégie de la mise en circulation des informations se distingue des autres stratégies par l'importance du mécanisme de création de liens et de synergies. Ce dernier est présent *via* l'existence d'un réseau propre à la politique des pôles de compétitivité. De plus, la constance du réseau a tissé des liens de confiance entre les différents acteurs et a facilité la communication entre eux. À cet égard, la création d'espaces de dialogue tels que le comité interpôles ou les réunions entre les directeurs de pôles représente l'autre facette de la mise en circulation des informations. En effet, ces espaces de dialogue ont initié le partage de l'information entre les acteurs en même temps qu'ils en ont amplifié la diffusion.

#### ***4.3. La stratégie de la stabilisation de l'innovation***

Une troisième stratégie élaborée par les acteurs est celle de la stabilisation de l'innovation. Par son intermédiaire, les acteurs adoptent les pratiques et les rôles établis par le dispositif inédit au sein du système de gouvernance. En vue de stabiliser l'innovation, les acteurs misent sur la formalisation des rôles et des règles ainsi que sur l'action d'individus-clés.

L'attribution et la formalisation des rôles apparaissent comme un mécanisme de stabilisation de l'insertion de

l'innovation au sein du système de gouvernance. Par ailleurs, nous notons, à la lecture des extraits suivants, que les rôles se formalisent au cours de la mise en œuvre.

« L'administration est quand même là pour s'assurer que les deniers publics sont dépensés en conformité avec certaines règles et principes » (Membre du Service public de Wallonie A, 2015)

« Pour l'administration, il faut répondre aux contrôles. Il y a la Cour des comptes, la Commission européenne qui vérifient pour d'autres programmes et même les parlementaires wallons » (Membre d'un pôle de compétitivité B, 2015)

« C'est la stratégie de la Wallonie, nous estimons qu'en tant que service public wallon, il est normal qu'on s'y intègre. Ça ne veut pas dire qu'on fait plus que ça évidemment » (Membre du Service public de Wallonie D, 2015).

« Au départ, c'est le Ministre qui m'a demandé de siéger dans le jury international. Je crois que dans son esprit, c'était une espèce de présence institutionnelle, naturelle. C'était de l'ordre du structurel » (Membre du Service public de Wallonie B, 2015)

« C'est le cabinet qui ramasse tous les coups. Par définition, c'est mieux que ces critiques arrivent au cabinet qui les transmet au jury international pour demander ce que nous en pensons » (Membre du jury international D, 2015).

« Les cinq premières années, cela a été une guerre de tranchées ! Finalement, les pôles ont adopté une position coopérative en disant : « on ne va pas prendre le boulot de l'administration ou rentrer en compétition ». Cela a inséré

l'administration dans la validation des projets, plutôt que de la laisser en spectateur et la faire intervenir à la fin, lors de la présentation au jury international. Les pôles ont amené l'administration à coopérer dans la construction, dès le départ des choses. Donc, cette relation-là s'est fortement améliorée et on n'a plus vu de projet qui était délibérément tué par l'administration, car elle soupçonnait des irrégularités » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises A, 2015).

« On essaie quand même de mettre le pied dans la porte. On reste quand même dans le jeu mais on nous cadenasse vraiment dans un rôle. Apparemment, à la demande des pôles qui découvraient aussi la difficulté du reporting » (Service public de Wallonie C, 2015)

La stabilisation du système passe par la création et le respect des règles et/ou de normes. La construction d'un *corpus* de règles et de normes peut également s'opérer par l'adjonction de règles édictées avant et pendant l'intégration d'une innovation :

« Pour la propriété intellectuelle, on a pris la précaution de dire aux gens, il faut que vous vous entendiez auparavant sur un document sur la répartition entre les partenaires. Un accord de *consortium* pour que chacun sache à quoi il a droit et où chacun connaît les limites de l'un et de l'autre » (Membre du Service public de Wallonie A, 2015)

« Quand on dit qu'il n'y a pas de décret, c'est vrai et ce n'est pas vrai. Le dispositif des pôles a été intégré dans les décrets. Là où c'était intéressant. Par contre, on n'a pas fait de grand décret » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

« On s'est dit, si ça marche le cabinet doit pouvoir coordonner le tout. C'était plutôt du pragmatisme. Sinon on allait devenir dingue. Il fallait faire des intercabinets à chaque fois qu'il fallait prendre une décision pour les pôles. On n'allait pas pouvoir avancer ».

« J'ai le sentiment qu'il n'y a pas eu d'évolution notable. Je pense que les règles du jeu ont été très claires dès 2006 et elles restent les mêmes aujourd'hui : un jury indépendant qui formule des recommandations à l'usage du ministre. Le jury ne décide pas ! Il formule périodiquement des recommandations à l'usage du Ministre et, sur la base de leur rapport d'activités, à l'usage des pôles. Ceci est pour moi stable depuis 2006 » (Membre du jury international D, 2015).

Un autre élément composant la stratégie de stabilisation de l'innovation est la mobilisation d'individus-clés. Le choix d'insérer cet élément dans la stratégie de stabilisation résulte de la construction du système de sens. Si les individus-clés contribuent également à légitimer et à améliorer le dispositif novateur, ils concourent à ancrer le modèle dans le système de gouvernance.

« Il était important que des gens, comme Jean Stephenne ou Yves Jongen, prennent la présidence des pôles de compétitivité. Les grandes entreprises jouent un rôle important d'attraction tout comme leurs dirigeants qui ont accepté d'être dans la mise en œuvre et l'exploitation des pôles de compétitivité » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises A, 2015).

« Dès le début, le monde industriel était avec nous dans le modèle. Jean Stephenne était convaincu par les pôles.

L'Union Wallonne des Entreprises nous suivait » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

« C'est Benoit Bayenet qui a été le penseur des pôles. Il est parti lors des négociations de la sixième réforme. Avec son départ, la politique des pôles en a pris un coup. Elle a été reprise par d'autres, mais ils ne sont pas des visionnaires et n'apportent pas d'améliorations en ce qui concerne la politique des pôles » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises B, 2015).

« J'ai un peu travaillé avec Benoit. Il avait une vraie vision et cherchait vraiment le bon système de pôle. Il a étudié des systèmes de pôles à l'étranger. Il a eu un dialogue avec les différentes parties prenantes » (Membre d'un pôle de compétitivité G, 2015).

« L'interpôle qui a été créé à l'initiative de l'Union Wallonne et surtout par l'action du directeur du département économique, il a été soutenu par les directeurs de pôles » (Membre d'un pôle de compétitivité A, 2015).

« Marcourt qui était un très bon technicien et qui a appris à devenir un bon politique. C'est quelqu'un d'assez attentif à ce qui se dit et qui n'est pas nécessairement dogmatique. Ça a aidé dans cette mise en confiance » (Membre d'un pôle de compétitivité D, 2015).

« La politique des pôles, c'était une décision politique très forte ! Le Ministre a pris son bâton de pèlerin pour aller chercher les grosses boîtes, en disant : « je vais lancer cette politique, je veux que vous soyez dedans » (Membre du Service public de Wallonie B, 2015).

« Je crois que ce qui est véritablement une valeur ajoutée sur le plan politique pour la Région wallonne, c'est l'implication de Marcourt. Chacun sait que Marcourt n'a pas une aura politique extraordinaire, c'est pas un grand communicant. Je crois que c'est un homme de terrain. Marcourt a pu mettre en place une politique des pôles qui soit performante » (Membre de l'Union des entreprises wallonnes B, 2015).

À la lecture de la littérature sur l'entrepreneuriat politico-administratif, la stratégie de la stabilisation de l'innovation est une combinaison de mécanismes ayant pour objectif de consolider le dispositif novateur (Sheingate, 2003). La stabilisation est une stratégie à long-terme se concrétisant par la fixation de l'innovation au-delà d'une législature (Roberts & King, 1991). Pour ce faire, les concepteurs du dispositif s'emploient à mobiliser les ressources nécessaires (décrets, procédures, individus-clés) et à attribuer les rôles aux multiples acteurs prenant part à l'innovation politico-administrative (Mintrom & Vergari, 1996 : 422).

Dans la théorie de l'acteur-réseau, la stabilisation de l'innovation équivaut à la conclusion d'un compromis sociotechnique (Callon, 1990). Pour parvenir à ce compromis, la stabilisation du dispositif requiert de fédérer les acteurs autour de la problématique, d'imposer le système d'alliance et la répartition des rôles ainsi que de légitimer les porte-paroles retenus. Dès lors, la stratégie de stabilisation équivaut à une traduction complète de l'innovation dans le réseau sociotechnique (Callon, 1986).

La stratégie de stabilisation de l'innovation est singulière par rapport aux quatre autres stratégies dans la mesure où elle repose sur un réseau préétabli d'acteurs qui ont occupé, lors du lancement du dispositif, les postes centraux. Par ailleurs, la

stabilisation de l'innovation passe par la fixation des règles du jeu et l'attribution des rôles. En combinant une attribution claire et stable des missions de chaque acteur et en utilisant les espaces de dialogue créés, la stabilisation diffuse les rôles et agrège les acteurs autour d'une compréhension commune du fonctionnement du système construit.

#### ***4.4. La stratégie de la légitimation du système de jugement***

Si la stabilisation permet d'ancrer le dispositif, la légitimation en justifie la pertinence. Dans le cas étudié, la légitimation du dispositif de politique industrielle s'est produite par la mise en place d'un système de jugement des dossiers spécialisé et externe au système politico-administratif. Le système de jugement est central à la politique des pôles puisque c'est au terme de ce processus que sont labellisés et financés les projets des pôles. Le premier élément mis en évidence pour légitimer le système est l'indépendance du jury international :

« Il se fait que, sur les deux dernières législatures, le politique a suivi toutes les recommandations formulées par le jury international. C'est ce qui fait un peu notre force aujourd'hui. Est-ce que nous sommes instrumentalisés, je ne sais ? En tout cas, cela nous a donné un crédit auquel on ne s'attendait pas » (Membre du jury international C, 2015).

« Jusqu'à présent, jamais une de nos propositions n'a été amendée, modifiée ou refusée. Nous formulons des propositions qui passent en réunion du Gouvernement wallon. Le Gouvernement les approuvent ou... Pour le moment, ils ont toujours approuvé ce que nous avons proposé » (Membre du jury international A, 2015).

« Un autre point fort du Gouvernement, c'est qu'il a toujours respecté les recommandations du jury international, son jury international ! » (Membre d'un pôle de compétitivité B, 2015).

« Les membres du jury ne veulent pas être membre d'une autre structure que le jury, de telle manière à préserver leur indépendance » (Membre du jury international D, 2015).

La qualité de l'évaluation est le second élément mobilisé pour légitimer le jugement rendu par l'instance externe. La qualité du jugement repose d'une part, sur les critères de sélection et d'autre part, sur la mise en commun des évaluations.

Les critères de sélection sont mis en avant dans les extraits suivants :

« C'est l'idée de sélection même qui est nouvelle en Wallonie. Les projets peu intéressants sont évacués par les pôles ou par les jurys eux-mêmes » (Membre d'un pôle de compétitivité E, 2015)..

« Le jury international utilise treize critères de pertinence et d'opportunité répartis dans trois catégories : la construction et la validation économique et stratégique du projet ; la fédération des acteurs ; la participation du projet au développement économique et au rayonnement international de la Wallonie » (Gouvernement wallon, 2013).

« Si vous êtes une entreprise, vous allez à l'administration. Mais qui est capable de juger de la pertinence d'un projet industriel à l'administration ? Ce sont des gens de qualité, mais ce ne sont pas des spécialistes ! » (Membre du jury international D, 2015).

« On parle d'investissements publics considérables. Pour moi, c'est très important qu'il y ait une forme de compétition pour stimuler les meilleurs projets. L'évaluation de cette compétition doit être à l'abri de toute influence politique ou stratégique et toutes les décisions reposent sur une vision externe et de gens de très haut niveau » (Académie A, 2015).

« Notre objectif, c'est de savoir dans quelle mesure le projet peut apporter une valeur ajoutée au développement économique de la Région wallonne ? Comment le projet peut s'intégrer dans la base industrielle de la Région wallonne ? » (Membre du jury international A, 2015).

La mise en commun des avis légitime la décision prise en ce sens qu'elle rassemble les avis des différents types d'acteurs impliqués dans l'intégration de l'innovation :

« L'évaluation de l'administration a nettement évolué. Maintenant, on fait une évaluation pour le jury international que l'on motive vraiment avec un document très consistant. Ça, c'est depuis le début de l'ancienne législature, depuis 2009-2010 » (Membre du Service public de Wallonie A, 2015).

« Le fait d'avoir des industriels, des experts et des membres d'universités permet la stabilité de la décision du jury international. C'est essentiel dans une perspective de moyen et de long termes » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015)..

« Bien entendu, il faut tenir compte de critères techniques, de critères économiques, de critères de compétences. Pour les critères techniques, il y a des membres du jury qui proviennent du milieu industriel et qui ont travaillé dans ces

différents domaines. Il y en a qui sont spécialisés dans la biotechnologie, dans la chimie, dans la mécanique. Ils savent émettre un avis. Par ailleurs, nos décisions reposent en partie sur le jury scientifique qui a procédé à une première évaluation du projet » (Membre du jury international A, 2015).

Dans le chapitre sur l'entrepreneuriat politico-administratif, la stratégie de légitimation du système de jugement fait écho à l'innovativité des entrepreneurs (Sheingate, 2003). Elle se concrétise à travers la création d'un système de jugement composé d'une nouvelle structure et d'une nouvelle procédure (Oliver & Shaheen-Paul, 1997). Par ailleurs, en même temps qu'elle illustre la rupture avec les pratiques établies, l'innovativité met également au centre de la légitimation du système de jugement des compétences d'analyse différentes (expérience industrielle et expertise académique).

La stratégie de légitimation consolide aussi l'innovation tant sur le court que sur le long terme (Roberts & King, 1991). À court terme, la légitimation se focalise sur l'expertise et les expériences des membres-clés du système de jugement (dans le cas étudié, les personnes composant le jury international dont le mandat est renouvelé à chaque nouvelle législature). À long terme, la stratégie de légitimation du système de jugement vise à démontrer l'effectivité du modèle de gouvernance (indépendance, jugement rationnel).

La théorie de l'acteur-réseau éclaire également la stratégie de légitimation du système de jugement sur deux points : la fonction de porte-parole et la création d'un dispositif sociotechnique de sélection (Callon, 1986, 1989, 1990, 2016).

Premièrement, la fonction de porte-parole est fondamentale dans le processus de traduction. Elle questionne la façon dont la désignation des entités participatives s'est opérée (Callon, 1986). La fonction de porte-parole permet de savoir : « qui parle au nom de qui ? ». Dans la stratégie de légitimation, le porte-parole du système de jugement (le Président du jury international) synthétise les énoncés du modèle de gouvernance mis en œuvre (indépendant, industriel, réseaux, collaboration, confiance, stabilité, etc.). Dans le cas des pôles, le Président du jury parle au nom des experts et des industriels désignés par le Gouvernement et évaluant de façon indépendante des projets d'innovation collaboratifs.

Deuxièmement, la stratégie de légitimation s'opère aussi par la mise sur pied d'un dispositif propre évaluant et sélectionnant les projets (le jury international). Le point essentiel est la sélection des critères d'évaluation (une liste de treize critères a été établie) et son influence sur la reconnaissance par les réseaux sociotechniques de projets labellisés. Par conséquent, c'est le système de jugement qui filtre les demandes et qui légitime le contenu des projets retenus (les recommandations du jury sont directement formulées à l'autorité régionale).

La stratégie de légitimation du système de jugement repose sur la combinaison de l'acquisition et du partage de connaissances avec la promotion du dispositif. L'expertise et l'expérience de l'organisation chargée de juger les dossiers est l'élément central de la légitimation et l'une des raisons premières de son externalisation. Par ailleurs, la mise en avant de l'indépendance de l'organisation constitue un des messages de promotion le plus fréquemment cité par les acteurs. De ce fait, la combinaison de la

connaissance et de l'indépendance concourt pleinement à la stratégie de légitimation du système de jugement et, plus largement, du dispositif.

#### **4.5. *La stratégie d'activation de l'innovation***

La cinquième stratégie mise en évidence a pour objectif de faire « décoller » l'innovation mise en œuvre. Elle se distingue des stratégies de stabilisation et de légitimation, car elle vise directement à améliorer la performance du dispositif. Par conséquent, cette stratégie d'intégration comprend la réactivité et le souci de l'amélioration continue du dispositif.

La réactivité des acteurs participant à l'intégration du dispositif porte sur la résolution la plus directe possible de problèmes (par exemple : combler un manque de ressources).

« Ils ont eu la bonne idée en 2008, de lancer deux appels à projet. On s'est retrouvé avec deux vagues de conventionnement. On était déjà trop juste avant d'avoir les dossiers pôles. On était en sous-effectif complet. Ça a été la catastrophe jusqu'au jour où j'ai appelé le cabinet : « c'est fini maintenant ! ». Je leur ai expliqué et là, il y a eu une décision. Le hasard faisant bien les choses, en plus des trois experts demandés, il y a eu deux recrutements en plus » (Membre du Service public de Wallonie A, 2015).

« Je pense qu'au département de la compétitivité et de l'innovation, ils ont reçu des ressources supplémentaires pour gérer cela. Lorsque l'on demande à l'administration de faire quelque chose en plus, il faut les ressources nécessaires » (Membre du Service public de Wallonie C, 2015).

Dans le cas étudié, la stratégie d'activation se concrétise également par une amélioration continue du dispositif.

« On s'assure continuellement que tout fonctionne dans les pôles, que les budgets suivent, que les pôles soient toujours aussi originaux. On les challenge également quand ils ont une bonne idée. On est derrière et on dit : « on le fait ! » » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises A, 2015).

« On a amélioré les dispositifs d'aide pour le commerce extérieur et les investissements. On s'est demandé aussi s'il ne fallait pas rationaliser les aides pour les projets de formation qui n'ont pas du tout marché au début. À ce niveau, les recommandations du jury nous ont beaucoup aidés et le produit a fort évolué au cours du temps » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

« On nous a dit qu'il fallait donner davantage de flexibilité au système. Il fallait que cela soit deux entreprises avec un centre de recherches en Région wallonne. Puis on a pu ajouter un étranger. C'était dommage de limiter des projets aux centres de recherche wallons. Donc là, il y a eu des évolutions qui se sont faites au cours du temps » (Membre d'un pôle de compétitivité B, 2015)

« On a fait des sessions avec des avocats, des universitaires pour discuter d'un système de propriété intellectuelle. À chaque fois que l'on découvre une difficulté, le jury s'implique dans la recherche de la solution. C'est aussi un élément, très important. Dès que l'on trouve quelque chose qui grince, le jury, sans qu'il ait été demandé de le faire, s'en préoccupe. C'est aussi le Ministre Marcourt qui demande implicitement d'essayer de trouver des solutions » (Membre du jury international D, 2015).

« Il est important de se remettre constamment en question, d'améliorer à chaque réunion le vade-mecum que l'on donne aux pôles. On essaie de bouger tout le temps avec le cabinet pour essayer d'améliorer les choses. C'est ça, je pense le secret. C'est du travail méticuleux, parfois très ennuyeux. Parfois, on râle parce que l'on doit répéter des choses » (Membre du jury international D, 2015).

« Le jury est toujours à la recherche de choses qui ne marchent pas. On a fait la même chose pour les projets de formation » (Membre du jury international B, 2015).

La stratégie d'activation de l'innovation vise d'une part, par l'intermédiaire de l'innovativité, à améliorer continuellement le modèle et d'autre part, dans une volonté de consolider le dispositif, d'en maintenir les avantages (majoration des aides) et d'en faire la promotion. À cet égard, la stratégie d'activation fait directement écho à la promotion d'une innovation par les entrepreneurs politico-administratifs (Roberts & King, 1991 ; Roberts, 1992 ; Mintrom & Vergari, 1996, Mintrom, 1997, 2000 ; Oliver & Paul-Shaheen, 1997 ; Sheingate, 2003). Dans cette stratégie, le rôle des entrepreneurs est également d'améliorer le dispositif en répondant au problème posé. Cette activité stratégique est similaire aux actions « d'identifier des problèmes de mise en œuvre et de proposer des pistes d'amélioration au programme » reprises dans la structure d'activités de (Roberts & King, 1991).

La théorie de l'acteur-réseau met en évidence le travail d'adaptation réalisé par les actants du réseau sociotechnique (Callon, 1986). Néanmoins, comme nous pouvons le constater dans les extraits repris-ci-dessus, le degré d'ajustement de la part

des actants est faible. Il a surtout pour finalité de maintenir la configuration du réseau et non de remettre en cause les énoncés normatifs inscrits dans le dispositif sociotechnique (Akrich, 2016). À ce titre, la stratégie d'activation de l'innovation peut être vue comme une tentative de jouer entre le verrouillage du réseau-sociotechnique (processus de *lock-in*) et la nécessité d'adapter le modèle au contexte (Callon, 1990).

La stratégie d'activation de l'innovation s'appuie sur le réseau construit au cours de la mise en œuvre du dispositif et l'affirmation de ce dernier parmi les différents instruments publics créés. L'affirmation du dispositif représente l'élément central de cette stratégie. La promotion du dispositif passe par la (non)communication des résultats obtenus, une réactivité des acteurs, la mise en avant d'une amélioration continue et, surtout, la sélectivité des projets financés qui, dans cette perspective, est couplée avec la majoration des ressources attribuées par rapport aux autres dispositifs dits « classiques ».

## **5. L'influence des stratégies développées par les acteurs sur l'intégration d'une innovation politico-administrative**

Après avoir analysé en profondeur l'intégration et ses multiples facettes (concept, mécanismes ou stratégies mises en place par les acteurs), la cinquième section répond à la question de recherche posée dans cette thèse : **comment les stratégies des acteurs prenant part à la mise en œuvre d'un dispositif novateur en matière de politique industrielle influencent-elles l'intégration de cette innovation politico-administrative au sein d'un système de gouvernance établi?**

Pour ce faire, nous découpons cette section en quatre phases. La première phase offre une vision synthétique des cinq stratégies. La seconde phase porte sur la nature de l'intégration examinée dans l'étude de cas. La troisième partie met en évidence les écueils (individuels, organisationnels ou systémiques) pour l'intégration d'une innovation politico-administrative. Enfin, la quatrième phase propose une réflexion sur la dynamique d'intégration au sein d'un système de gouvernance industrielle.

### ***5.1. Une vision synthétique des stratégies***

L'un des apports de la thèse réside dans l'analyse en profondeur des mécanismes d'intégration. En couplant la revue de la littérature avec une analyse des catégories conceptualisantes, l'étude de l'intégration d'une innovation politico-administrative a recensé les composants de quatre mécanismes. De cette façon, la recherche a pu élucider les stratégies employées par les acteurs en vue d'intégrer un dispositif novateur au sein d'un système de gouvernance industrielle.

Pour chacune des cinq stratégies, nous avons répertorié les mécanismes et, plus précisément, les composants qui ont été mobilisés. Considérant qu'une stratégie résulte d'une combinaison de plusieurs mécanismes, le tableau ci-dessous en donne une vision d'ensemble.

Réalisé *via* l'analyse des catégories conceptualisantes, l'inventaire a été construit sur une logique similaire à celle qui a guidé la conceptualisation du modèle d'innovation politico-administrative. Pour chaque code classé dans la catégorie « stratégie », nous avons examiné les liens entre le contenu des

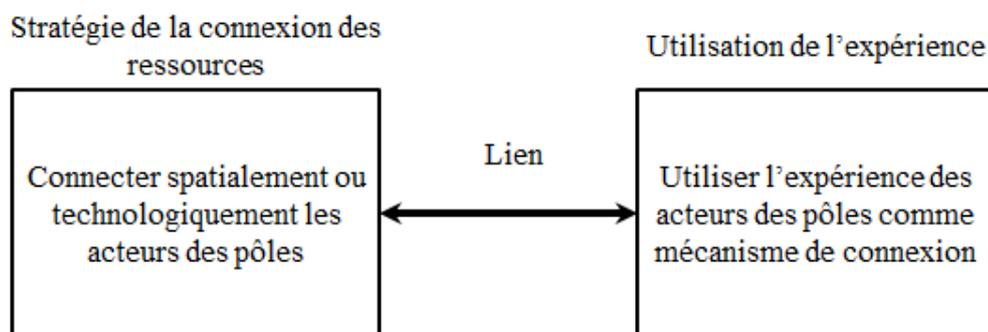
*verbatim* et la définition des codes compris dans la catégorie « mécanisme ».

En vue de simplifier la compréhension de la démarche décrite ci-dessus, nous l'illustrons au moyen de deux exemples.

Le premier exemple est relatif au lien entre le code « expérience » et plusieurs *verbatim* classés dans la sous-catégorie « stratégie de la connexion des ressources ». Voici les extraits de retranscription que nous avons classés dans « stratégie de la connexion des ressources » et, qui correspondent à la définition du code « expérience », c'est-à-dire l'indice de l'utilisation de l'expérience pour acquérir ou partager de nouvelles connaissances.

« Il n'y a pas eu énormément de partage d'expériences et encore moins de co-création. On a fait un projet Biowin qui s'appelait « stage des pôles », qu'on a très vite proposé en interpôles, ça n'a pas attiré énormément d'intérêt. Finalement, ça a quand même été repris en interpôles, mais je trouve qu'on aurait pu faire beaucoup mieux et maintenant, j'entends maintenant que les pôles veulent physiquement migrer dans un même bâtiment, ce serait un plus en ce sens » (Membre d'un pôle de compétitivité B, 2015)..

« Petit à petit, avec l'expérience, on s'est dit : « tiens, on voit que cette technologie-là et cette technologie-ci pourraient être combinées pour réaliser quelque chose d'intéressant. Elles pourraient donner une technologie appliquée dans tel domaine » » (Membre d'un pôle de compétitivité C, 2015).



**Figure 17: L'exemple I d'un lien entre une stratégie identifiée et le composant d'un mécanisme**

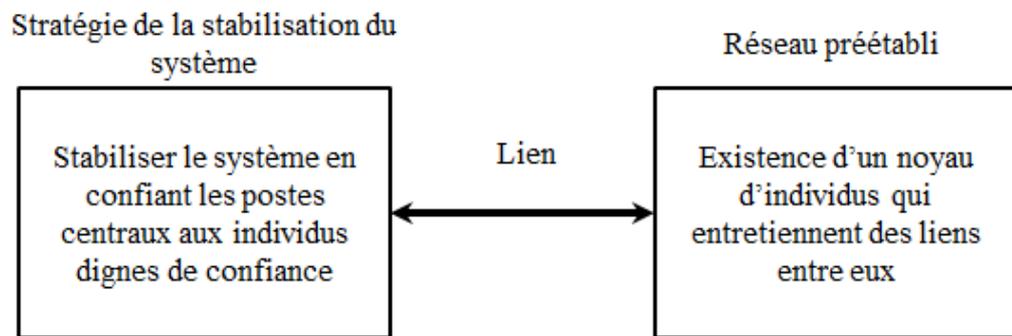
Le second exemple porte sur le lien entre le code « réseau préétabli » et plusieurs *verbatim* classés dans la sous-catégorie « stratégie de la stabilisation du système ». Voici les extraits de retranscription que nous avons classés dans « stratégie de la stabilisation du système » et, qui correspondent à la définition du code « réseau préétabli », c'est-à-dire l'indice de la présence d'un réseau préexistant au réseau de la politique des pôles de compétitivité.

« On n'a pas été très nombreux pour l'élaboration et le lancement des pôles. C'est peut-être pour cela que ça a marché. On n'était pas nombreux, on avait les idées claires et on s'entendait très bien. Je m'entendais très bien avec Benoit Bayenet. On était sur la même longueur d'onde, on avait les mêmes objectifs, les choses se sont passées comme cela » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises A, 2015).

« Le modèle a mûri entre les professeurs, le cabinet, des gens comme Jean Stephenne, Verdict qui était le patron de l'Union Wallonne des Entreprises. Stephenne l'était avant et avait l'oreille de Marcourt. Ça se fait toujours de telle façon.

Vous avez confiance dans les gens » (Membre du jury international D, 2015).

« J'ai passé des nuits avec Marcourt, quand il était chef-cabinet de Onkelinx, dans les négociations des accords interprofessionnels. C'est quand on passe des nuits ensemble, que l'on se regarde dans les yeux pour se faire des promesses et qu'on les tient, que l'amitié se crée et que l'on se respecte.» (Membre du jury international D, 2015).



**Figure 18: L'exemple II d'un lien entre une stratégie identifiée et le composant d'un mécanisme**

**Tableau 12: Les mécanismes mobilisés par les stratégies d'intégration d'une innovation politico-administrative**

Mécanismes	Création de liens			Développement d'une compréhension commune		Acquisition et partage de connaissances		Affirmation du dispositif	
	Réseau thématique	Constance du réseau	Réseau préétabli	Espace de dialogue	Compréhension commune des rôles	Expertise	Expérience	Promotion du dispositif	Majoration des aides
<b>Stratégies</b>									
Stratégie de la connexion des ressources				X		X	X		
Stratégie de la circulation des informations	X	X		X					
Stratégie de la stabilisation du système			X	X	X				
Stratégie de la légitimation du système								X	
Stratégie de l'activation du système	X							X	X

## ***5.2. Les pôles de compétitivité wallons comme cas d'intégration abouti***

« Je pense que tout est entremêlé. On a décroisé verticalement et horizontalement en encourageant les relations entre les universités et les entreprises, l'administration et les pôles. Le Ministre est très proche de chacun des pôles. Ils ont ses oreilles ! Dès que quelque chose ne va pas, ils peuvent le contacter. Il y a des réunions interpôles qui se font au cabinet Marcourt avec les pôles, le Ministre, le cabinet, les autres cabinets et moi. J'ai l'impression que ça, c'est pas péjoratif, c'est un grand bouillon avec peut-être des effets négatifs à ce grand bouillon qui sont que tous les messages passent, que tous ceux qui influent sur la politique sont autour de la table, quand bien même, ils la mettent en œuvre. C'est une politique très partenariale et très concertée. C'est une politique qui est en permanence coconstruite » (Membre du Service public de Wallonie C, 2015).

Cet extrait d'entretien illustre la coexistence des différentes intégrations à l'œuvre durant l'insertion d'une innovation politico-administrative. Une fois l'intégration réalisée, l'analyse de l'objet d'étude par le chercheur ne peut que difficilement isoler la prépondérance d'un mécanisme sur un autre. Effectivement, la lecture de ce *verbatim* suggère que les interactions des effets produits par les divers mécanismes et stratégies constituent finalement une véritable dynamique d'intégration.

La dynamique d'intégration prend effet par la superposition des mécanismes et des stratégies ainsi que via la convergence du réseau sociotechnique pour reprendre les termes de Callon (1990). Ce travail d'articulation des stratégies s'opère, au début,

directement par des individus centraux dans le modèle. Identifiés par la littérature comme des entrepreneurs politico-administratifs, ils s'emploient à faire fonctionner le modèle novateur dans le système.

L'étude de cas représente ce que Thomas (2011) nomme un cas idéal, c'est-à-dire qui comporte des particularités inhérentes à la problématique étudiée. En plus de constituer un cas d'innovation politico-administrative, il s'avère que les pôles de compétitivité wallons représentent également un exemple abouti d'intégration. Le caractère « abouti » renvoie à l'idée, qu'outre la difficulté de distinguer parmi ce « bouillon » les multiples logiques d'intégration à l'œuvre, le système régional de gouvernance industrielle s'est approprié les énoncés et la vision de l'action publique portés par le dispositif. L'appropriation de l'innovation se concrétise, ici, par la contribution directe des bénéficiaires à la mise en œuvre du modèle.

Toutefois, l'étude de l'intégration, aussi aboutie soit-elle, a mis en lumière une série de freins apparus dès le lancement du dispositif ou au cours de sa mise en œuvre. C'est pourquoi, avant de tirer les conclusions sur l'objet de la recherche, l'énonciation de ces obstacles est un prérequis.

### ***5.3. Les écueils à l'intégration d'une innovation politico-administrative***

Dans le cas étudié, l'analyse a répertorié plusieurs écueils à l'intégration d'une innovation politico-administrative. Ces derniers peuvent être de trois natures : individuelle, organisationnelle ou systémique.

### 5.3.1. Les écueils de nature individuelle à l'intégration

Lors de l'examen des retranscriptions, plusieurs acteurs ont pointé l'existence de pratiques ou de comportements individuels nuisibles à l'intégration. Ainsi, l'individualisme et les préjugés ressortent comme étant deux freins d'ordre individuel.

#### 5.3.1.1. *L'individualisme*

L'individualisme se matérialise par la volonté d'un acteur de jouir exclusivement des fruits générés par la réalisation d'un projet collaboratif partenarial. L'individualisme pose question lors des débats liés à la propriété intellectuelle et, au niveau des pôles, dans la création de projets interpôles.

« La Région wallonne a une politique de propriété intellectuelle assez stricte. L'entreprise n'a pas accepté une clause de la Région wallonne qui disait que : « la Région se réservait le droit de reprendre tous les résultats, s'ils n'étaient pas exploités ». Les entreprises disent *no way* et donc l'entreprise, s'est retirée » (Membre du Service public de Wallonie A, 2015).

« Mais par contre je trouve moi je suis parmi ceux qui voulaient vraiment collaborer en interpôles et je n'ai pas toujours senti que mes collègues avaient envie de faire la même chose. En gros c'était plutôt tu as ton domaine, j'ai le mien et voilà » (Membre d'un pôle de compétitivité G, 2015).

#### 5.3.1.2. *Les préjugés*

Les préjugés véhiculés par les individus représentent également une source de tension et un frein, voire un arrêt du processus collaboratif.

« Les cabinets trouvent que les gens de l'administration ne sont pas assez compétents. Ils ne demandent pas leur avis. Comme les pôles ont été inventés par les cabinets en l'occurrence, sans demander l'avis de l'administration. L'administration parfois bloque » (Membre d'un pôle de compétitivité A, 2015).

« Politiquement, l'administration n'a pas été consultée sur la création des pôles. Ça, c'est une grosse erreur qui ressort clairement. On est dans le bras de fer et le mépris habituel des cabinets par rapport à l'administration en Wallonie. Chez nous, on a l'impression que tous les cerveaux sont dans les cabinets et que l'administration ne pose que des questions » (Membre d'un pôle de compétitivité C, 2015).

« Au début ils ont dit ha non, qu'est-ce que c'est de ça ? C'est déjà une surcharge de travail, pour nous de toute façon les projets on en fait déjà, [...] et pourquoi vous inventez un autre truc ? Ça nous emmerde. Par principe ils ont bloqué parce qu'en plus le fonctionnaire comme il n'est pas respecté il sent qu'on le prend pour un con et il n'aime pas et donc il bloque. Et ça c'est classique » (Membre d'un pôle de compétitivité C, 2015).

### 5.3.2. Les écueils d'ordre organisationnel

Parmi les écueils organisationnels, les acteurs ont fait part, dans le fonctionnement des pôles de compétitivité, de l'opacité du processus de sélection des projets par le jury ainsi que de la difficulté de réunir les personnes qui opèrent dans les pôles.

### 5.3.2.1. *L'opacité des critères centraux pour la sélection des projets*

Principalement pour les membres des pôles de compétitivité, l'externalisation du système de jugement a pour conséquence de flouter les critères principaux amenant à la recommandation positive ou négative d'un projet « pôle ». L'absence de transparence et l'organisation consensuelle du jury sont perçues par les directeurs des cellules opérationnelles comme un processus incertain et une source de dépense d'énergie.

« Il y a du bon et du moins bon. Le fait que le jury décide par consensus fait que certaines personnes jouent un rôle plus prééminent au sein du jury. Je n'ai pas besoin de vous refaire l'analogie des douze personnes en colère. C'est la personne la plus forte en gueule ou avec l'argumentation la plus charpentée qui parvient finalement à retourner l'ensemble d'un jury » (Membre des pôles de compétitivité C, 2015).

« Ce qui me semble être la difficulté essentielle par rapport au jury, c'est le fait que c'est le même jury pour les six pôles. Ça c'est une grande difficulté. Ça veut donc dire que vous n'avez pas, au sein de ce jours-là, des gens très compétents ou des spécialistes par domaine d'activité. Ça, ça me semble poser un problème. Aussi, une chose qui est extrêmement difficile à capter pour nous en tant que directeur opérationnel de pôle, c'est la grille de lecture du jury. La grille de lecture n'est pas constante » (Membre d'un pôle de compétitivité B, 2015).

« Le processus de décision du jury est, pour moi, une boîte noire. C'est une boîte noire, on met les trucs à l'intérieur, puis il y a un truc qui sort mais on ne sait pas ce qui se passe à l'intérieur » (Membre d'un pôle de compétitivité E, 2015).

« Lors d'un appel à projet, le jury peut dire : « votre projet doit répondre aux critères 1,3,5,7 ». Puis on dépose un projet à l'appel suivant qui répond parfaitement aux critères 1,3,5,7 et, on nous dit : « cette fois-ci, ça ne va pas. Vous ne répondez pas aux critères 1.2 6 et 8 ». Quelle est la grille de lecture ? La grille de lecture évolue et elle n'est pas lisible ! Pour moi, ça me semble être un problème fondamental » (Membre d'un pôle de compétitivité G, 2015).

#### 5.3.2.2. *La difficulté de rassembler les acteurs des pôles*

Au-delà du manque de ressources administratives décrit à la fin du onzième chapitre, les acteurs des pôles mettent en évidence la difficulté de rassembler les présidents des pôles et d'organiser des réunions entre le jury international et les pôles.

« Il a fallu les présidents de pôles conscientiser là-dessus. Ils sont concentrés sur leur pôle. Leur rôle de président, c'est d'abord de mener le Conseil d'administration. Il y en a certains qui disent qu'ils n'ont pas le temps pour faire autre chose. Les réunir a été très pénible. Il a fallu deux mois pour prendre une date et, on n'est jamais à tous présent » (Membre d'un pôle de compétitivité A, 2015).

« L'organisation du calendrier a aussi été un gros problème et a demandé beaucoup d'énergie. On est arrivé à la solution qu'il y ait des rencontres entre des membres du jury et les porteurs de projets » (Membre du jury international D, 2015).

#### 5.3.3. Les écueils d'ordre systémique

Durant le processus d'intégration de l'innovation, deux écueils portant sur le fonctionnement du système ont été identifiés lors de l'analyse des catégories conceptualisantes : le

cloisonnement et les rivalités entre les acteurs au sein du dispositif des pôles de compétitivité.

#### 5.3.3.1. *Le cloisonnement des dispositifs publics*

Par cloisonnement, nous faisons référence à la faible porosité, voire l'imperméabilité des relations entre les différents instruments régionaux de politique industrielle.

« Je pense que l'on ne voit pas très bien où l'on veut avancer, je pense que l'on a financé beaucoup de chose qui auraient pu être financées par ailleurs » (Membre des pôles de compétitivité B, 2015).

« S'il y a un élément et un seul à améliorer dans la politique des pôles, c'est la logique du suivi et du *reporting*. Il y a une constellation de lieux où l'on demande des informations sur les pôles : l'Administration, le Ministre, le jury, la direction des réseaux d'entreprises, le Gouvernement et singulièrement le Ministre-Président demandent des informations concernant les pôles » (Membre du service public de Wallonie C, 2015)

#### 5.3.3.2. *Les rivalités au sein de l'écosystème*

Avant la mise en œuvre des pôles, le système régional de gouvernance industrielle a été marqué par des relations difficiles, voire rivales, entre des sphères différentes. Si l'un des objectifs majeurs du dispositif a été les décroissements externes (entre des acteurs de sphères différentes) et internes (entre des acteurs d'une même sphère), nous notons que bien qu'atténuées, ces rivalités sont toujours présentes au sein du système (par exemple : la méfiance entre les grandes entreprises et les petites et moyennes entreprises, entre le monde universitaire et le monde industriel,

entre l'Administration et les cabinets, etc.). Les *verbatim* ci-dessous montrent comment les rivalités au sein de l'écosystème des pôles ont posé des difficultés lors de la mise en œuvre.

« Il y a eu la demande des syndicats de siéger dans les Conseils de gouvernance des pôles. L'Union Wallonne des Entreprises s'y est fortement opposée et, nous aussi. On ne voit pas ce que cela apporterait. Les pôles sont un lien entre entreprises et universités » (Membre d'un cabinet ministériel A, 2015).

« Les projets n'étaient pas simples à porter. Cette collaboration des universités avec les industriels a attaqué la liberté académique et celle des grandes sociétés avec des petites n'a pas été facile non plus. Les grands ont pensé qu'elles n'avaient pas besoin des petites et, les petites se sont méfiées des grandes parce qu'elles se disaient qu'elles allaient manger leur *know-how*, leur technologie brevetée. Cette histoire de création d'une sorte de système dans lequel on se donnait confiance a pris du temps et tout doucement, cela s'est installé avec quelques accros à gauche et à droite, c'est clair » (Membre du jury international D, 2015).

« On a dû batailler contre l'administration parce qu'à l'époque, l'administration voulait en rester à ces *clusters* d'origine. Il a fallu plusieurs mois avant qu'ils ne changent. Ils ont changé d'avis, mais au début, ils étaient assez froids. Ils n'y croyaient pas » (Membre d'un cabinet ministériel C, 2015).

« L'administration a eu tendance à alourdir le processus des pôles pour privilégier leurs mécanismes d'aide. C'était la compétition entre les programmes de support. L'administration avait les budgets de la recherche et elle les

distribuait comme elle le pensait. Puis, tout à coup, on a mis à côté, quelque chose qui entrait en compétition avec sa propre mission. Cela est dû au manque de coordination et de communication entre le cabinet et de l'administration » (Membre de l'Union Wallonne des Entreprises A, 2015).

#### ***5.4. Quelle influence pour la stratégie des acteurs sur l'intégration d'une innovation?***

L'examen de l'intégration d'une innovation met en évidence le processus collectif qui opère, au-delà du dispositif, à l'échelle d'un système. De plus, sur la base du modèle d'innovation conceptualisé à la première section, nous avons montré que l'intégration ne suit pas un enchaînement prédéterminé de séquences. Elle combine des phases d'avancée et des phases de retour. Sur la base de ces éléments, nous qualifions le déroulement de l'intégration d'une innovation comme :

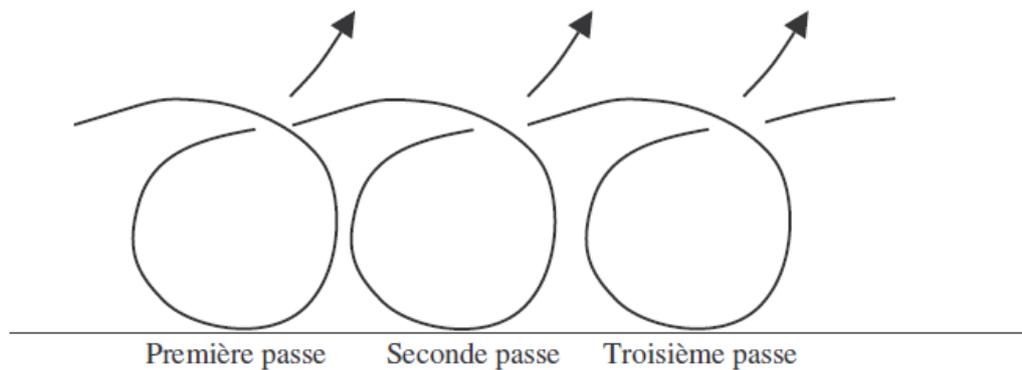
« Le résultat de plus en plus souvent d'une action collective et non plus seulement le monopole d'un individu obstiné et éclairé. Les qualités individuelles doivent être réinventées et reformulées dans le langage de l'organisation » (Akrich et al., 1988 a : 2).

En ce sens l'intégration requiert de la part du système et de ses composantes, la capacité de développer des interactions, de créer des espaces de négociation ainsi que d'adapter continuellement le dispositif au contexte. Par conséquent, intégrer une innovation politico-administrative, c'est coupler les pratiques de la sphère politico-administrative avec les pratiques des publics cibles. L'exercice de couplage n'est pas neuf dans la littérature sur l'innovation. Dès 1974, Freeman, qui étudie la théorie des changements techniques, met en évidence que la réussite de

l'innovation dépend du couplage par l'objet/ par le dispositif de différentes sphères (Freeman & Soete, 1997).

Partant de cette conception du changement technique, le Centre de Sociologie de l'Innovation a montré que l'adoption d'une innovation et, dans une plus large mesure l'intégration, dépend de la constitution d'un système d'alliance et d'une série de décisions prises dans un contexte donné (Akrich et al., 1988 ; 2016). C'est pourquoi, pour les sociologues de la traduction, l'intégration d'une innovation est le produit « d'actions et d'interactions, de décroisement, de circulation de l'information, de concertation, d'adaptation et de souplesse » (Akrich et al, 1988 : 3).

Si le réseau est fondamental durant le processus d'intégration, il contraint aussi les acteurs dans leurs actions (Ferry & Callon, 2006 ; Lamine et al., 2016). Le réseau thématique verrouille, dans une certaine mesure, les choix futurs à chaque décision adoptée par les alliés (Akrich et al. 1988). Ainsi, le processus d'intégration correspond à un processus tourbillonnaire « érigeant l'art du compromis et la capacité d'adaptation en vertus cardinales » (Akrich, Callon & Latour, 1988 : 9). En outre, lors de chaque nouvelle adaptation ou innovation, les acteurs sont libres de se retirer du processus.



**Figure 19: Le modèle tourbillonnaire (Boldrini, 2005 : 30)**

Si la dynamique du réseau est essentielle pour l'intégration, l'action d'individus centraux l'est tout autant. Dans un contexte de luttes de pouvoir, les individus s'emploient à imposer leur vision d'action et à rassembler d'autres acteurs autour de leur position (Roberts, 1992 ; Mintrom, 1997 ; Rabe, 1999 ; Baker & Steuernagel, 2009 ; Sorensen, 2013 a ; Arnold et al., 2016). Au cours de l'analyse de l'objet d'étude, nous observons que l'intégration a été portée par une diversité d'individus adhérant à la logique d'action portée par le dispositif. Plusieurs de ces individus se sont impliqués dès la création du dispositif. Nous relevons que l'entrepreneuriat politico-administratif<sup>202</sup>, dans le cas étudié, présente deux particularités principales : il est collectif et spécialisé.

<sup>202</sup> Dans ce travail de recherche, nous désignons l'entrepreneuriat politico-administratif pour caractériser tout acte, tout comportement d'un acteur ou d'un groupe d'acteurs modifiant les fonctions de l'État, transformant les pratiques politiques et/ou administratives, débouchant sur la création de nouvelles organisations ou impactant la répartition des ressources publiques.

La combinaison de l'action collective et la spécialisation est la clé du couplage et de la réussite d'une innovation. Dans cette optique, ce qui caractérise un entrepreneur politico-administratif n'est pas sa présence tout au long du processus (Roberts, 1992), c'est sa participation directe à l'articulation des différentes sphères. Plus qu'un intermédiaire ou un « *broker* » (Sverinsson, 2001 ; Baker & Steurnagel, 2009 ; Meijerinck & Huitema, 2010), l'entrepreneur politico-administratif est un « coupleur » (Kingdon, 2011) alliant la capacité à s'insérer dans une logique collective et la spécialisation. À la différence du « coupleur » de Kingdon, les acteurs participant à l'intégration d'une innovation politico-administrative couplent des représentations, des pratiques et des règles de sphères différentes (administrative, politique, économique, industrielle, etc.).

La spécialisation du « coupleur » repose sur son expertise, son expérience, sa légitimité. Outre la mobilisation par l'individu de ses compétences, son positionnement au sein du réseau est essentiel. Par positionnement, nous ne faisons pas uniquement référence à la centralité ou à la position d'intermédiaire. Nous qualifions une position dans le réseau où le « coupleur » aligne les réseaux, le fait converger vers une adoption, une intégration du dispositif.

Les stratégies des acteurs répertoriées dans cette recherche suggèrent que l'intégration d'une innovation nécessite la combinaison d'une multitude de mécanismes, d'activités et de ressources. L'articulation des stratégies constitue la clé pour la création d'une dynamique d'intégration. Sur la base du cas étudié, nous avons pu déterminer qu'aucune stratégie n'est auto-suffisante pour assurer l'intégration du dispositif.

L'influence de la stratégie des acteurs sur le processus d'intégration d'une innovation politico-administrative se réalise par l'intermédiaire du couplage qu'elle produit. Les stratégies identifiées par l'analyse des catégories conceptualisantes ont, pour quatre d'entre elles, pour finalité directe ou indirecte de coupler les différentes sphères en vue d'assurer la mise en œuvre et/ou la survie du dispositif. Ces stratégies sont la connexion des ressources, la mise en circulation des informations, la légitimation du système ainsi que la stabilisation de ce dernier. La stratégie de l'activation du dispositif correspond à une logique d'affirmation et de différenciation par rapport aux instruments existants.

L'intégration peut être vue comme une dynamique où l'enjeu fondamental réside dans l'articulation de différentes stratégies en vue de renforcer une spirale d'innovation. Cette dernière est mise en évidence dans le modèle de l'innovation, qui a été conceptualisé dans la première partie, par la combinaison des liens directs et indirects entre les différentes étapes du processus de l'innovation politico-administrative.

Dans le cas de l'intégration des pôles de compétitivité, nous concluons que la réussite provient de l'articulation, prévue ou pas, entre des stratégies d'intégration complémentaires. La complémentarité signifie ici que les composants mobilisés par les différentes stratégies couvrent l'ensemble des mécanismes d'intégration étudiés.



## Conclusion générale

**L**e travail de recherche présenté dans cette thèse a été guidé par la motivation d'apporter des pistes de réflexion et d'action à la problématique du déclin socio-économique wallon. Outre l'analyse du concept d'intégration, nous discutons les contributions « pratiques » de la thèse au redéploiement socio-économique régional. La rencontre de ces éléments nourrit notre réflexion générale sur l'amélioration de l'intégration des dispositifs d'aide et de soutien aux acteurs du développement socio-économique en Wallonie.

De plus, nous profitons de la conclusion générale pour réaliser une méta-analyse de la démarche de recherche et des résultats obtenus. Par l'intermédiaire de cet exercice, nous discutons des apports et des limites de la thèse. Cette réflexion théorique nous donne l'occasion de dégager les points positifs et les pistes d'amélioration du présent travail qui peuvent constituer un point de départ à la réalisation de futurs travaux. En détaillant une série de prolongements potentiels, nous ambitionnons d'inscrire la thèse dans un calendrier de recherche à moyen terme.

Cette conclusion générale débute par la discussion des apports, des limites et des prolongements de la thèse. Par la suite, nous proposons une réflexion plus générale en nous appuyant sur les leçons tirées dans la première section de la conclusion.

## **1. Les apports, les limites et les prolongements de la thèse**

Notre retour réflexif débute par une mise en évidence des apports théoriques de la thèse. La seconde section, pour sa part, discute de la nature des résultats obtenus et des limites qui en découlent. La troisième section répertorie plusieurs sujets laissés dans l'ombre. Enfin, nous terminons notre retour réflexif en listant une série de pistes de recherche potentielles qui peuvent découler de la thèse.

### ***1.1. Les apports théoriques de la thèse***

#### **1.1.1. Le modèle fonctionnel de l'innovation politico-administrative**

Le premier apport de la thèse réside dans la conceptualisation d'un modèle d'innovation politico-administrative représentant une alternative aux deux modèles classiquement mobilisés par la littérature : le séquentiel<sup>203</sup> (King & Roberts, 1991, 1992 ; King, 1992 ; Kings, 1992 ; Roberts, 1992 ; Damanpour & Schneider, 2006 ; Damanpour & Wichnevsky; Bartunek et al., 2007 ; Van Buuren & Lorbach, 2009 ; Dougherty & Dunne, 2011 ; Koivisto et al., 2015) et le tourbillonnaire<sup>204</sup> (Akrich, Callon & Latour, 1988 ; Boldrini, 2005 ; Ferrary & Callon, 2006).

Théoriquement, ce troisième modèle conçoit l'innovation politico-administrative comme la combinaison de trois

---

<sup>203</sup> Cf. Page 115.

<sup>204</sup> Cf. Page 300.

fonctions<sup>205</sup> à assurer : la différenciation<sup>206</sup>, l'intégration<sup>207</sup> et la survie<sup>208</sup>. Dans la thèse, nous considérons l'innovation politico-administrative comme toute organisation, tout instrument ou tout programme public inédit ayant été intégré au sein d'un système de gouvernance. Sur la base des fonctions d'innovation remplies ou non par le dispositif politico-administratif étudié, nous différencions les termes « invention », « innovation » et « innovation pérennisée ». L'invention se limite à la phase de différenciation. L'innovation implique la réalisation des deux premières phases tandis que l'innovation pérennisée, pour sa part, couvre les trois phases.

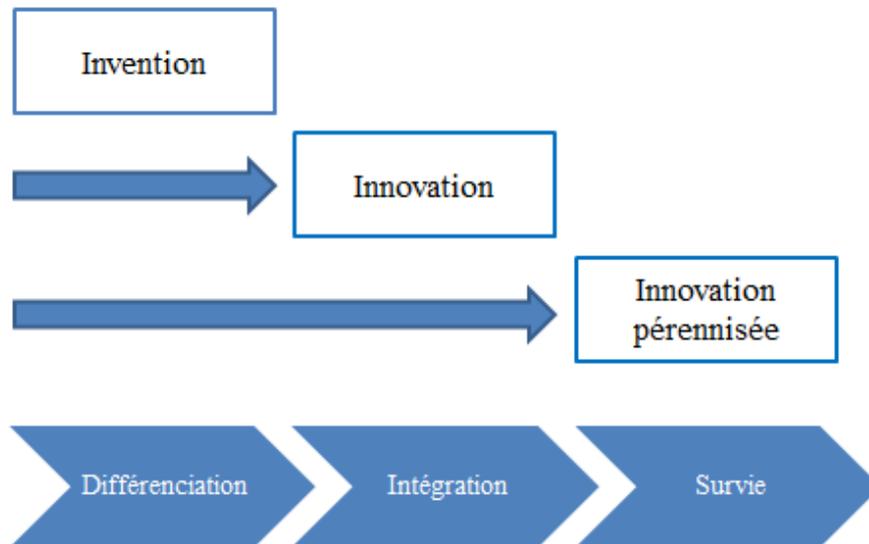
---

<sup>205</sup> Pour rappel, ces fonction ont émergée au cours de l'analyse thématique (cf. page 181).

<sup>206</sup> La différenciation recouvre, dans cette thèse, toute action par laquelle les acteurs élaborent un dispositif inédit et démarquent ce dernier des réalisations politico-administratives existantes en vue de résoudre un problème public identifié (cf. page 255).

<sup>207</sup> L'intégration, quant à elle, se réfère à « l'ensemble des actions mises en pratique par les acteurs en vue d'insérer un dispositif novateur au sein d'un système politico-administratif préexistant » (cf. page 256).

<sup>208</sup> L'étape de la survie correspond « aux actions prises par les acteurs en vue d'assurer l'existence du dispositif innovant dans le système au sein duquel il a été intégré » (cf. Page 257).



**Figure 20: La signification et la portée des termes invention, innovation et innovation pérennisée**

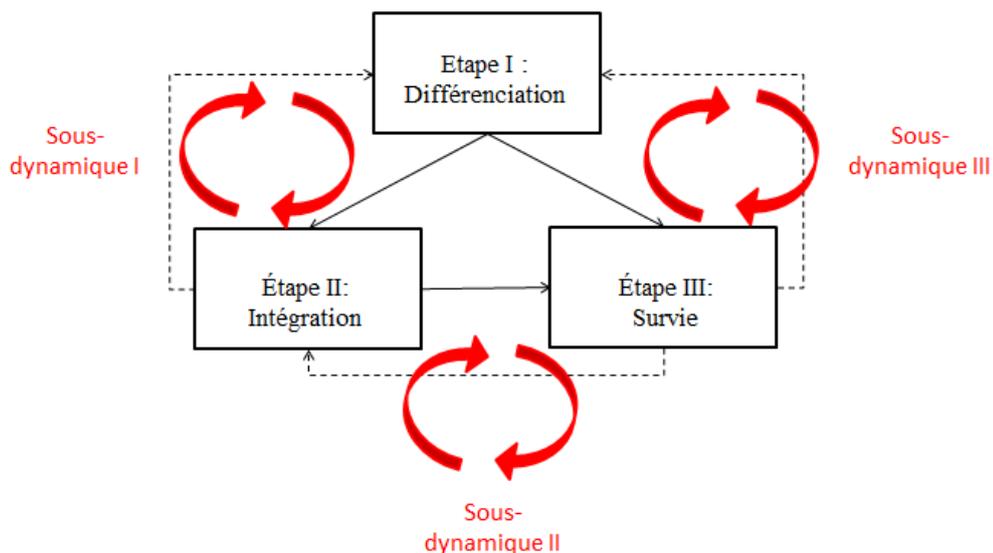
L'enchaînement des séquences offre une portée analytique relativement limitée de la création et de l'implémentation de l'innovation politico-administrative. Ainsi, en concentrant leur analyse sur le découpage du processus d'innovation, les modèles séquentiels perdent, à nos yeux, la plus-value d'une approche processuelle<sup>209</sup>. La lecture séquentielle doit être enrichie en vue de considérer les mécanismes et les processus par lesquels une innovation se développe, s'intègre et survit. Dans cette perspective, la théorie sur l'entrepreneuriat politico-administratif fournit les instruments conceptuels pour appréhender les stratégies individuelles ou collectives visant à porter le dispositif inédit

<sup>209</sup> La plus-value de l'approche processuelle réside dans « la compréhension plus fine du phénomène d'innovation en examinant les enjeux de diffusion, de production, et d'implémentation des innovations » (Touati & Denis, 2013 : 11).

(Mintrom & Norman, 2009, Kingdon, 2011 ; Bernier, 2014). La théorie de l'acteur-réseau, pour sa part, souligne l'importance de la négociation entre les acteurs impliqués, de l'adaptation du dispositif au regard du contexte et, surtout, du travail de conviction opéré par les acteurs pour rallier à leur projet d'innovation d'autres parties prenantes (Akrich, Callon & Latour, 1988). Davantage qu'un processus linéaire, l'innovation est une activité sociale, politique et technologique se développant chemin-faisant.

Les luttes de pouvoir institutionnalisées rendent également l'élaboration d'une innovation politico-administrative moins prévisible que ce qu'affirment plusieurs modèles (King & Roberts, 1991, 1992 ; Damanpour & Wichnevsky, 2006 ; Koivisto et al., 2015). À cet égard, la théorie de l'acteur-réseau offre un éclairage plus fin sur les mécanismes de négociation, d'intéressement et d'appropriation d'une innovation (Akrich, Callon & Latour, 1988 ; Callon & Latour, 1991). Aussi, le modèle de l'intéressement élaboré par la théorie de l'acteur-réseau apporte une vision plus dynamique de l'innovation, notamment en examinant les dynamiques de convergence et d'irréversibilité du réseau (Callon, 1986, 1990). Néanmoins, malgré ses apports indéniables dans l'analyse d'une innovation, le modèle de l'intéressement est difficilement mobilisable, peu généralisable et pose une série d'interrogations (comment les dynamiques de convergence et d'alignement du réseau influent-elles sur l'innovation ? Comment pouvons-nous mesurer l'évolution de la convergence et de l'alignement du réseau ? Comment délimiter le réseau d'acteurs lié à l'innovation étudiée ?).

Face à ces limites<sup>210</sup>, le modèle « fonctionnel » élaboré et présenté dans la thèse dépasse les limites des deux modèles « classiques ». Conceptualisé à partir de trois fonctions centrales de l'innovation qui sont inter-reliées par des liens directs et indirects, le modèle se singularise par son caractère non-linéaire. En plus de guider l'analyse d'une innovation politico-administrative, le modèle met en évidence, par l'intermédiaire de la configuration des liens, la dynamique d'innovation. À ce stade, pour examiner celle-ci, nous relevons l'existence de trois sous-dynamiques mises au jour par l'intermédiaire des stratégies d'intégration analysées dans le douzième chapitre.



**Figure 21: les sous-dynamiques d'un processus innovation**

<sup>210</sup> Ces limites sont d'une part, la rigidité de l'étude séquentielle du processus d'innovation et d'autre part, les difficultés du modèle tourbillonnaire à examiner la production de l'innovation *sensu stricto*.

### 1.1.2. La formalisation de l'étude d'un processus d'intégration

Le second apport est l'étude en profondeur des mécanismes et des stratégies employées par les acteurs lors de l'intégration d'une innovation. L'analyse à deux niveaux a permis d'en détailler quatre mécanismes. Par l'étude de ces derniers, nous sommes en mesure de distinguer les stratégies individuelles ou collectives élaborées par les acteurs. Par exemple, il s'agit au-delà d'un mécanisme général (la création de liens et de synergies), de mettre en exergue le réseau préétabli, le réseau thématique ou encore la constance du réseau.

Dans la pratique, les acteurs qui portent une innovation politico-administrative sont confrontés à une série d'obstacles (les choix politiques, le cadre juridique, l'opposition d'autres acteurs, etc.), à la concurrence d'autres dispositifs existants voire à l'absence de ressources. En vue d'intégrer l'innovation, les acteurs emploient plusieurs stratégies. Par conséquent, la construction d'un tableau synthétique de ces stratégies représente un premier outil analytique. En effet, dans la littérature sur l'innovation politico-administrative, ce répertoire des stratégies et des mécanismes d'intégration était manquant. Par l'entremise de cette thèse, nous sommes en mesure de proposer une base théorique pour approfondir la compréhension des mécanismes d'intégration et leurs effets sur le déroulement du processus d'innovation.

L'étude réalisée dans cette thèse a également listé les éléments favorisant ou freinant l'intégration. En ce qui concerne les facteurs propices à l'intégration, nous avons recensé l'organisation du partage de connaissances, l'existence d'un réseau d'acteurs, la création d'un espace de dialogue, la mobilisation de

l'expérience et/ou de l'expertise, la majoration des aides, la promotion du dispositif ainsi que la stabilisation des rôles.

Parmi les dynamiques influant négativement sur l'intégration de l'innovation politico-administrative, nous mettons en évidence le cloisonnement des acteurs qui pousse à l'individualisme et à la construction de préjugés sur les autres participants du système d'innovation, la disponibilité des acteurs et de l'information nécessaire ainsi que les rivalités entre secteurs économiques et/ou dispositifs politico-administratifs. Durant le processus d'intégration, l'opacité et la retenue d'informations sont perçues par les acteurs comme la volonté de maintenir une influence d'un individu ou d'un groupe d'individus en défaveur du fonctionnement du système.

### 1.1.3. L'étude de la protection de l'innovation par les entrepreneurs « politico-administratifs »

Le troisième apport de la thèse porte sur les méthodes employées par les acteurs politico-administratifs en vue de protéger l'innovation qu'ils développent. Effectivement, l'innovation politico-administrative se déroule dans un contexte au sein duquel, une série de décideurs politiques sont capables de modifier ou de remettre en cause, partiellement ou totalement, la dynamique d'innovation. Dès lors, la désignation des décideurs politiques qui s'opère au terme de nouvelles élections peut déstabiliser ce que Akrich, Callon et Latour nomment un « compromis sociotechnique satisfaisant » (2016). L'instabilité, qui peut découler du cycle électoral, constitue l'une des particularités de l'innovation politico-administrative. À cet égard, il s'avère pertinent pour analyser l'évolution d'une telle innovation

de prendre en compte la stabilité/l'instabilité dans la nomination des décideurs politiques.

Le recensement des méthodes de protection d'une innovation enrichit le panel des fonctions de l'entrepreneur politico-administratif. Outre la capacité transformative et créatrice (Sheingate, 2003 ; Baker & Steuernagel, 2009), les recherches sur l'entrepreneuriat soulignent la persistance ainsi que la capacité de stabiliser ou de réinventer une solution (Downs, 1972 ; Lewis, 1988 ; Weissert, 1991, Mintrom & Norman, 2009). Les luttes de pouvoir institutionnalisées (Sörensen, 2013 a) exigent également de la part des entrepreneurs politico-administratifs de protéger l'innovation qu'ils portent. Roberts évoque à demi-mots cette fonction protectrice dans l'élaboration de son arbre logique en conférant à l'entrepreneur politico-administratif la tâche d'assurer la survie de l'innovation (1992 :69).

Avant d'explicitier les cinq méthodes employées par les acteurs politiques pour protéger l'innovation, nous portons l'attention sur leur caractère collectif, voire systémique. Cette particularité fait écho à la notion d' « entrepreneuriat systémique » élaborée par Bernier et Hafsi (2008). Toutefois, dans le cas présent, nous montrons les moyens par lesquels des acteurs inter-reliés et dispersés dans le système politico-administratif se coordonnent pour porter et, surtout, protéger l'innovation.

La première méthode réside dans le « bétonnage » du modèle *via* les textes juridiques et les accords politiques. Celle-ci a été mise en œuvre lors de la phase de différenciation. Les acteurs se sont employés à stabiliser un modèle et à le fixer, principalement par l'intermédiaire de notes au Gouvernement et par les accords politiques bilatéraux.

La seconde méthode est le maintien du modèle établi face aux contestations des acteurs de terrain. Dans le cas étudié, la protection de l'innovation s'est réalisée, au début de son intégration face aux contestations liées à la non-labellisation d'un pôle, par l'affirmation d'un des principes de gouvernance à savoir, l'indépendance du jury lors de la labellisation des pôles.

La troisième méthode de protection de l'innovation est une adaptation du modèle lors d'un changement de majorité gouvernementale. À cet égard, la création d'un sixième pôle exemplifie cette méthode. Créé en 2009, le sixième pôle concrétise une demande politique que les acteurs à l'origine des pôles n'ont pu contenir. Dans ce cas, l'adaptation apparaît comme la réponse à une pression politique la moins dommageable. Cette adaptation a été tempérée par la mobilisation d'expertise et par les négociations politiques.

La quatrième méthode est d'assurer les ressources budgétaires nécessaires à la mise en œuvre de l'instrument. Une autre façon d'assurer le développement et l'intégration de l'innovation politico-administrative réside dans le maintien ou l'accroissement des ressources budgétaires dédiées. Pour ce faire, la fonction ministérielle est déterminante mais pas suffisante. Si elle permet d'appuyer les demandes, le système de gouvernance wallon se singularise par l'importance des partis et, principalement, de leur Président. Dès lors, au-delà des négociations inter-cabinets et gouvernementales, la position des États-majors des partis de la majorité exécutive est nécessaire.

La cinquième stratégie est l'amélioration continue du dispositif et la médiatisation des résultats. L'amélioration continue permet aux entrepreneurs politico-administratifs de positionner

l'instrument, l'organisation ou le programme inédit par rapport aux dispositifs concurrents. Outre cette fonction, l'amélioration continue est également un moyen de maintenir et/ou de renforcer les dimensions novatrices. Enfin, la médiatisation de l'innovation (articles, conférences, communications à destination du grand public) est une autre piste pour intégrer et favoriser la survie du dispositif.

### ***1.2. Discussions sur la nature des résultats obtenus et sur les concepts mobilisés***

La discussion sur la nature des résultats obtenus doit se faire à la lumière des raisons nous ayant incité à adopter un *design* de recherche composé d'une étude de cas en profondeur.

La première motivation a été de réaliser une analyse fine du processus décisionnel régional. Cet objectif a nécessité énormément de temps pour tisser une relation de confiance avec les acteurs interrogés, pour croiser les données récoltées, veiller à n'omettre aucune personne-clé du processus décisionnel ou encore pour se plier à l'agenda des décideurs politiques. Cette étape a été d'autant plus nécessaire que le panel de personnes à interroger est assez restreint et que, pour parvenir au principe de saturation, la collecte de données auprès de ces personnes est essentielle. Par conséquent, l'étude de cas unique s'est imposée progressivement comme étant le dispositif le plus à même de répondre aux contraintes du réseau étudié.

Deuxièmement, la thématique du redéploiement de l'économie régionale est un enjeu politique hautement stratégique en Wallonie. Les positionnements idéologiques sur la place et le rôle des pouvoirs publics, les différentes logiques d'action

publique (accompagnement ou concentration) conditionnent la création et l'intégration de l'innovation au sein du système de gouvernance. À cet égard, la réalisation d'un travail de balisage a été essentiel pour commenter les résultats de la recherche, proposer une réflexion générale sur la transformation du système d'innovation wallon et formuler des recommandations pertinentes. Dans la thèse, ce travail prend la forme d'une analyse du fonctionnement du système régional de gouvernance industrielle ainsi que l'examen du processus d'innovation étudié à savoir, les pôles de compétitivité (2005-2014).

L'une des limites d'une recherche basée sur une étude de cas en profondeur réside dans le niveau de généralisation. Pour faire face à une telle problématique, nous avons différencié la généralisation statistique de la généralisation analytique<sup>211</sup>. Cette dernière distingue plusieurs niveaux possibles de généralisation pour les recherches qualitatives (factuel, intermédiaire et général). Parmi ces trois niveaux, les apports théoriques de la thèse peuvent, à nos yeux, prétendre à la généralisation intermédiaire pour les stratégies des acteurs et la généralisation analytique plus décontextualisée pour le modèle d'innovation.

De plus, la nature des résultats obtenus doit être relativisée par l'impossibilité d'avoir accès à plusieurs données, par la difficulté des intervenants interrogés à se remémorer le déroulement de l'innovation et, surtout, par notre volonté de ne pas « sur-interpréter » les données analysées. Dès lors, les résultats obtenus et décrits dans notre recherche représentent une première étude des mécanismes d'intégration d'une innovation politico-administrative. Ainsi, le caractère « pionnier » de notre thèse est

---

<sup>211</sup> Cf. page 174.

renforcé par la difficulté de définir avec précision les contours du périmètre de l'intégration. Cet écueil n'est pas propre à la thèse. En effet, lors de la revue de littérature, aucun auteur ne définit le concept d'intégration. En réponse à ce vide théorique, nous avons pris l'option de définir l'intégration comme une étape du processus de l'innovation et, non comme le résultat de ce dernier.

### ***1.3. Les sujets laissés dans l'ombre***

Au cours de notre recherche, plusieurs sujets ont dû être laissés dans l'ombre par choix ou par contrainte. Parmi ceux-ci, nous recensons la tension différenciation – intégration, la relation universités-entreprises et l'analyse de réseaux sociaux.

En nous concentrant sur l'intégration, nous n'avons pu suffisamment examiné la tension entre la phase de différenciation et la phase d'intégration. Or, cette tension illustre la difficulté de combiner différentes sphères entre elles. Dans les modèles territoriaux d'innovation, différents auteurs (Etzkowitz & Leydesdorff, 2000 ; Leydesdorff, 2000 ; Meyer & Leydesdorff, 2006) ont mis en évidence la nécessité de tenir compte des différences et, de ne pas tomber dans l'écueil d'un système totalement intégré. De plus, la tension différenciation-intégration questionne les limites de l'intégration en posant les questions suivantes : à partir de quel niveau entre les sphères, l'intégration s'apparente-t-elle à l'assimilation de l'une par l'autre et nuit-elle à la génération d'innovation?

La seconde problématique laissée en suspens est la relation entre les mondes de la recherche et industriel. La problématique de la valorisation des recherches universitaires est centrale dans les systèmes régionaux d'innovation (Lundvall, 1992, Morgan &

Cooke, 1998 ; Sölvell, 2008). Dans un contexte d'économie de la connaissance, l'innovation générée en amont par des centres de recherche est commercialisée en aval par les entreprises. La vitalité de cette relation est vue comme la force motrice du développement territorial. Par ailleurs, nous observons que la relation inverse, où les entreprises soumettent un problème aux centres de recherche, apparait peu dans la littérature et dans le dispositif étudié. Par conséquent, il serait opportun, lors de recherches ultérieures, de se focaliser sur le processus où les entreprises sollicitent l'expertise des centres de recherche pour la résolution d'un problème donné.

L'analyse de réseaux sociaux est le troisième sujet que nous n'avons pas abordé. Ce choix a été dicté par les difficultés rencontrées lors de la collecte des données et, surtout, par les écueils d'une reconstitution du réseau *a posteriori*. Si la cartographie de réseau explique et montre les stratégies de couplage, d'intermédiation, les contraintes liées à une analyse rigoureuse ont été trop nombreuses pour la mobiliser dans cette thèse.

#### ***1.4. L'ouverture des perspectives de recherche***

Partant de notre thèse, nous proposons une série de prolongements pour des recherches ultérieures.

Tout d'abord, la réalisation d'une étude comparant plusieurs cas d'intégration d'une innovation politico-administrative apparait comme le prolongement direct de notre étude en profondeur. Cet exercice comparatif élève le niveau de généralisation analytique et enrichit la compréhension du processus de l'intégration. En outre, une étude comparative permet de comprendre davantage les

mécanismes mis en évidence dans l'analyse et la façon dont les acteurs les combinent lors de l'élaboration des stratégies d'intégration.

Ensuite, il serait intéressant de mener une étude sur la transformation d'un dispositif déjà existant. Ainsi, pourrions-nous analyser comment l'enchaînement des phases s'opère au cours d'une transformation totale ou de la recomposition d'une organisation ou d'un instrument public. De plus, cela nous permettrait de souligner davantage la tension entre l'intégration d'un dispositif et sa survie.

Enfin, comme nous l'avons mentionné précédemment, l'examen approfondi de la dynamique d'intégration émerge comme le sujet de recherche le plus important pour saisir la transformation d'un système d'innovation. En outre, l'analyse des réseaux sociaux pourrait constituer une technique de traitement pertinente et pourrait être combinée avec le dispositif méthodologique élaboré dans notre thèse. De cette façon, nous pourrions appréhender l'intégration sur l'ensemble d'un système et en modéliser la dynamique.

## **2. Réflexion générale**

La première partie de la thèse a mis en évidence la mésadaptation du système wallon de gouvernance industrielle à s'adapter aux mutations du contexte économique. La mésadaptation a engendré une remise en cause des avantages concurrentiels régionaux. Le décalage a eu également pour principales conséquences un désinvestissement massif, une perte de spécialisation régionale ainsi qu'une inadaptation des pratiques socio-économiques dans les secteurs économiques traditionnels.

L'accumulation de handicaps a entraîné la Wallonie dans une dynamique de déclin socio-économique dont l'intensité a atteint son paroxysme à la moitié des années quatre-vingts.

En réaction à la problématique du déclin industriel, le pouvoir régional a marqué son action du sceau de l'initiative économique publique et a lancé, au cours des trois dernières décennies, un nombre important de nouveaux programmes et de nouvelles organisations.

Parmi les différents moyens d'intervention publique, nous soulignons les politiques de mise en réseaux des acteurs industriels (grappes technologiques, *clusters*, pôles technologiques, pôles de compétitivité, etc.). Prenant exemple sur d'autres régions (Basse-Autriche, Écosse, Wolfsburg, Dortmund, Pays Basque) ou États européens au dynamisme économique certain (Irlande, Finlande), les décideurs politiques ont fait leurs, les recommandations des consultants qui estiment que :

« Le redressement d'une région est possible et peut-être, dans certains cas, spectaculaire. Le redressement s'étend sur une période de 10 à 15 ans pour les régions étudiées. Le redressement a été tiré dans presque tous les cas par quelques grands leviers (par exemple, la politique de *cluster*). C'est sur ces leviers que les énergies et les moyens ont été concentrés, avec une vue sur le long terme en assurant une stabilité et une cohérence dans le temps à leur exécution. Aussi, des structures performantes et innovatrices se généralisent dans la gestion de ces grands leviers » (McKinsey, 2005 : 6).

À la lecture de l'extrait, nous constatons que les recettes proposées sont loin d'avoir fait décoller l'économie wallonne.

L'examen du tissu industriel régional réalisé dans le premier chapitre suggère, une diversification et une modernisation des secteurs économiques qui ne se traduisent pas, pour l'heure, par une amélioration significative des principaux indicateurs économiques (produit intérieur brut, taux de croissance de l'économie réelle, revenu disponible par habitant, taux de chômage, taux d'activité, etc.).

Par conséquent, comment se fait-il que la Wallonie, qui a axé, depuis une quinzaine d'années, son initiative économique publique sur la politique de *clustering*<sup>212</sup>, n'est pas en mesure de créer la dynamique de développement socio-économique tant annoncée ? Et si, les retombées escomptées par les décideurs politiques n'étaient pas celles attendues ?

En nous basant sur l'étude en profondeur du système wallon de gouvernance industrielle et, plus particulièrement, sur la politique des pôles de compétitivité, nous réfléchissons sur la plus-value apportée par l'étude d'un processus d'intégration d'un dispositif public sur le développement régional.

### ***2.1. Le passage d'un système cloisonné à un système articulé comme clé du redéploiement économique wallon***

La littérature relative aux pratiques de développement régional accorde une place centrale aux systèmes et aux politiques d'innovation (Porter, 1990 ; 1998 ; Lundvall, 1992 ; Cooke et al., 1997 ; Morgan & Cooke, 1998 ; Asheim & Coenen, 2005 ; Doloreux & Parto, 2005 ; Sölvell, 2008). Depuis la fin des années septante, les chercheurs étudient l'organisation des relations entre

---

<sup>212</sup> Le terme *clustering* fait référence tant à la politique des pôles de compétitivité qu'à toute autre action de mise en réseau des acteurs industriels.

les acteurs du tissu industriel pour en saisir la dynamique. Dans la littérature sur les systèmes d'innovation, leurs travaux sont repris sous l'appellation de « modèle territorial d'innovation ». Ce modèle postule que la dynamique institutionnelle locale/régionale joue un rôle significatif dans la génération d'innovations technologiques (Moulaert & Sekia, 2003). Par conséquent, l'innovation résulte de la capacité d'un système institutionnel à connecter les compétences et les ressources nécessaires sur un territoire donné.

Pour ces auteurs, le développement d'un système d'innovation représente « le Graal » du (re)déploiement économique régional. La mise en place d'un tel modèle implique une perspective historique et une perspective évolutionniste.

La première renvoie à la construction, au fil du temps, d'un système d'innovation et d'arrangements institutionnels propres (Leydesdorff & Meyer, 2006). Par exemple, les relations entre le monde industriel et le monde universitaire sont structurées par des représentations et des traditions héritées des pratiques passées (liberté académique, cloisonnement de la génération de la connaissance et de sa commercialisation, présence ou non du monde industriel sur les campus universitaires).

La seconde perspective met en évidence les forces qui poussent le système d'innovation à évoluer ou à décliner. Dans leur publication, les auteurs Leydesdorff et Meyer citent l'exemple d'un district industriel italien au sein duquel une firme multinationale achète une entreprise locale qui dispose du savoir-faire et qui, par la suite, est relocalisée en dehors du district. Dès lors, la transformation d'un système de production stabilisé et local vers une production globalisée contraint les acteurs du

district industriel à s'adapter en protégeant leur savoir-faire ou en basculant eux-mêmes vers un modèle globalisé.

Le système territorial d'innovation est soumis à une tension entre une trajectoire historique et une adaptation au contexte socio-économique. Les réponses du système à cette tension en façonnent le cycle de vie. La figure ci-dessous illustre le cycle de vie d'un *cluster* et met en évidence ses quatre phases : l'émergence, la maturité, la renaissance ou le déclin.

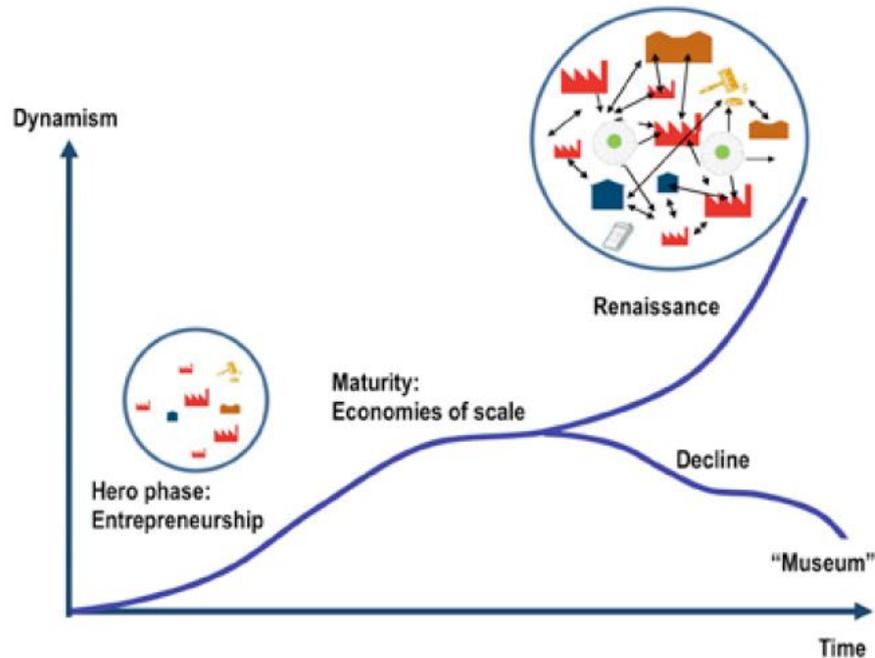
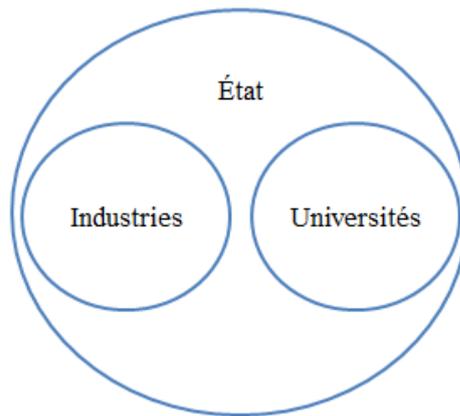


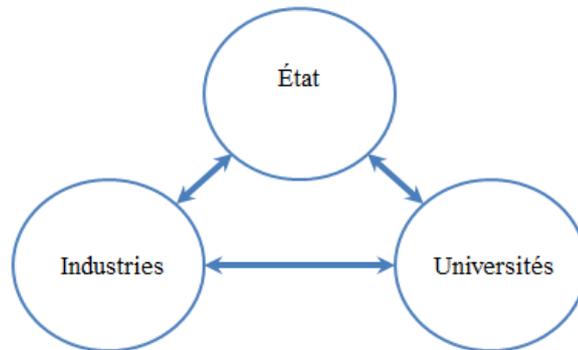
Figure 22: Le cycle de vie d'un cluster (Sölvell, 2008 : 39)

Outre cette tension, les auteurs montrent la complexité de la création et de l'adaptation d'un système d'innovation. Par système complexe, Etzkowitz et Leydesdorff entendent « *a system developed that is continuously integrated and differentiated, both locally and globally* » (2000 : 113). La complexité provient de la difficulté à coupler plusieurs sous-dynamiques (le Marché, le pouvoir, le contrôle institutionnel, les mouvements sociaux, les trajectoires technologiques, etc.) (Etzkowitz & Leydesdorff, 2000 : 113). Or, dans l'économie de la connaissance, ce couplage est la base pour l'élaboration d'une dynamique d'innovation sur le territoire. Cette dernière se réalise par la superposition des sous-dynamiques qui résultent de l'articulation des trois sphères (industrielle, universitaire et politico-administrative).

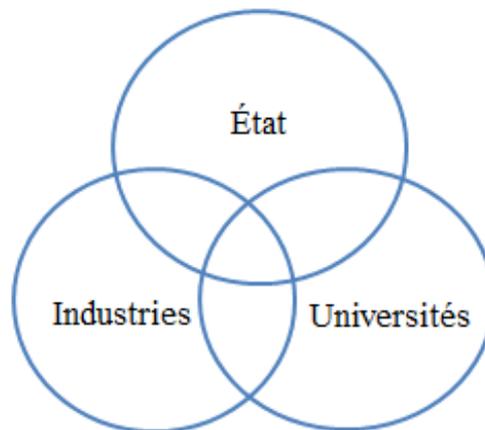
À ce titre, l'amélioration des capacités d'un système à coupler les diverses sphères est le questionnement premier du modèle de la « triple hélice » (Benner & Sandtröm, 2000 ; Etzkowitz & Leydesdorff, 2000 ; Leydesdorff, 2000 ; Meyer & Leydesdorff, 2006 ; Enkel et al., 2009 ; Gasmann et al., 2010). Le modèle de « la triple hélice » prône les interrelations entre les entreprises, les universités et le Gouvernement et se distingue du modèle étatiste et du modèle du « laissez-faire » (Etzkowitz & Leydesdorff, 2000 : 111).



**Figure 23: Le modèle étatiste**



**Figure 24: Le modèle du "laissez-faire"**



**Figure 25: Le modèle de la "triple hélice"**

Ces trois modèles d'organisation des relations s'inscrivent dans un *continuum* « intégration totale – différenciation totale » dont le modèle étatiste et le modèle du « laissez-faire » constituent les bornes. En conséquence, le modèle de la « triple hélice » se situe au centre de ce *continuum*.

Dans le cas d'une intégration totale, les sphères industrielles et universitaires sont subordonnées à la sphère étatique. Ce modèle a été en vigueur dans l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques (Etzkowitz & Leydesdorff, 2000 : 111). À l'opposé, le modèle du « laissez-faire » est un cas de différenciation totale. Les trois sphères existent séparément. Le modèle du « laissez-faire » se caractérise par un cloisonnement entre les sphères institutionnelles. La « triple hélice », pour sa part, décrit un modèle où la différenciation et l'intégration sont équilibrées.

Lors de la première partie de la thèse, l'étude du système régional de gouvernance industrielle a montré un cloisonnement important entre les différents acteurs du développement économique. Jusqu'à la première décennie du XXIème siècle, les interactions et la compréhension entre les différentes sphères ont été limitées.

Les entreprises s'adressaient directement à l'administration pour l'octroi d'aides et de subsides. Les collaborations entre les laboratoires universitaires et les industries étaient restreintes à quelques domaines technologiques (notamment, les sciences du vivant). En outre, les administrations de la recherche et de l'économie étaient inscrites dans des directions générales distinctes (d'une part, la Direction générale des technologies, de la recherche et de l'énergie et, d'autre part, la Direction générale de l'économie et de l'emploi<sup>213</sup>).

Malgré la place centrale occupée par les pouvoirs publics régionaux dans le développement économique, nous ne

---

<sup>213</sup> En 2008, la réforme du Service public de Wallonie réunit la recherche, les technologies et l'économie au sein d'une même direction générale opérationnelle (la DGO6).

considérons pas la Wallonie comme un exemple d'étatisme. Si les détracteurs de l'initiative économique publique parlent de « soviétisation » de l'économie wallonne, nous notons que l'implication étatique ne vise pas à subordonner les acteurs académiques ou industriels à la planification économique. En Wallonie, si l'État a une place prépondérante dans l'économie régionale, il joue de multiples rôles : investisseur, organisateur, bâtisseur ou stratège<sup>214</sup>.

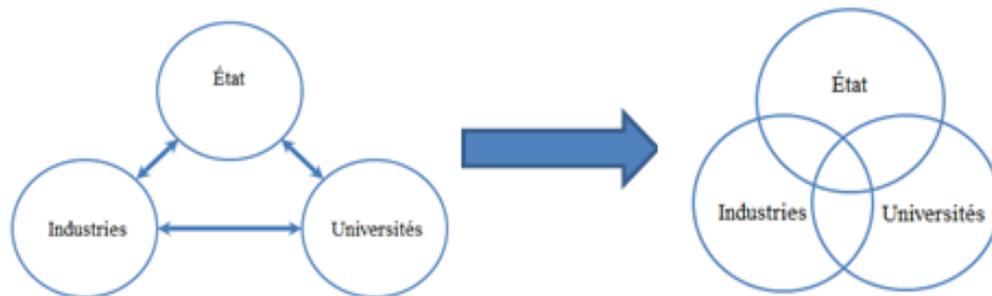
Au regard des modèles représentés par les figures ci-dessus, nous concevons la mise en œuvre des pôles de compétitivité comme un processus de transformation du système d'innovation wallon. Dans le cas présent, nous mettons en évidence les volontés de faire évoluer un modèle cloisonné (figure 26) vers un modèle articulé (figure 27). Sur la base de ce constat, notre réflexion générale répond aux questions suivantes : comment l'intégration des trois sphères peut-elle contribuer à l'accélération du redéploiement socioéconomique en Wallonie ? Quels sont les rôles que peuvent jouer les individus dans la transformation du système ?

### 2.1.1. La transformation d'un système d'innovation

Le passage d'un modèle cloisonné à un modèle articulé n'est pas uniquement un processus de recomposition, il suggère une transformation progressive et en profondeur des différents sous-systèmes institutionnels.

---

<sup>214</sup> Cf. Le tableau à la page 92.



**Figure 26: La transformation du système étudié**

Dans notre recherche, nous concevons la transformation du système étudié comme l'enchaînement de trois phases : la différenciation, l'intégration et l'expansion.

La phase de différenciation, à l'instar du processus d'innovation politico-administrative, se rapporte à l'émergence et au décollage d'un nouveau système. Nous faisons un parallèle entre cette phase et celle de l'émergence d'un *cluster*<sup>215</sup>. Au cours de la différenciation, un groupe restreint d'acteurs entrevoit une opportunité dans une combinaison inédite de facteurs. Sölvell nomme cette étape, *Hero phase* (2008 : 39). À ce stade, l'action entrepreneuriale est déterminante pour développer le système voulu. La phase de différenciation vise à développer un modèle nouveau et à marquer une rupture avec les pratiques établies.

Pour illustrer cette phase, Sölvell cite l'exemple du développement d'Arjeplog. Cette localité au nord de la Suède est connue mondialement pour l'implantation de plusieurs centres d'essais automobiles. Sölvell décrit la façon dont quelques

---

<sup>215</sup> Cf. figure sur le cycle de vie d'un *cluster*.

ingénieurs ont vu une opportunité pour Volkswagen d'installer un centre de test pour les conditions hivernales dans ce village suédois. Le groupe d'ingénieurs a initié et a convaincu les acteurs industriels de la pertinence du projet. Le développement de ce projet a été accéléré par la qualité des infrastructures présentes et l'existence d'un réseau d'organisations de volontaires (Sölvell, 2008 : 31-32).

Dans le cas des pôles de compétitivité, la différenciation se concrétise par l'implémentation d'un dispositif public qui a pour vocation de décroiser les relations entre les acteurs industriels, universitaires et publics en vue de favoriser la réalisation de projets d'innovation.

La phase d'intégration vise à insérer et à adapter le nouveau dispositif au système établi. En ce sens, elle constitue une étape majeure de la transformation. L'importance de l'intégration découle de la nécessité d'organiser, lorsque l'innovation n'est pas encore pérennisée, la cohabitation entre les pratiques anciennes et nouvelles. La coexistence implique, dans le chef des acteurs de la mise en œuvre, un travail d'adaptation et de compréhension du système. Par ailleurs, il s'agit, à une échelle réduite, d'organiser l'articulation entre les différentes sphères.

Dans le cycle de vie du *cluster*, l'intégration débute par l'émergence du dispositif et a pour objectif d'atteindre un niveau de maturité donné. Pour les systèmes d'innovation régionaux, l'intégration est double. Premièrement, elle montre que l'innovation n'est pas produite en vase-clos et que la capacité d'un acteur à profiter d'un environnement adapté est déterminante (Doloreux & Bitard, 2005). Deuxièmement, l'intégration se concrétise par le couplage du sous-système qui produit la

recherche avec celui qui l'exploite économiquement (Lundvall, 1992). Dans les faits, elle s'opère par la création d'institutions d'intermédiation, par la construction d'un réseau local et global ou encore par le développement d'une compréhension commune des rôles<sup>216</sup>.

La phase d'expansion caractérise le processus par lequel les pratiques ou les dispositifs mis en œuvre et limités à un domaine sont diffusés à une plus large échelle. Si l'intégration porte sur l'articulation des sphères à un niveau restreint, l'expansion a pour finalité de porter l'organisation des interrelations à une échelle plus élevée. Dans le cycle de vie du *cluster*, l'expansion correspond à la phase de renaissance.

L'un des dangers pour la transformation du système est de tomber dans le re-cloisonnement du dispositif. Ce re-cloisonnement résulte soit d'une incapacité du dispositif à s'adapter au système, soit d'une trop grande adaptation aux règles et pratiques en vigueur. Ce phénomène se traduit par l'« entropie administrative » qui se concrétise par la rigidification du dispositif et par le départ des acteurs qui l'ont porté lors de la phase de différenciation. Ce processus de départ des entrepreneurs au profit des bureaucrates a été mis en évidence par Bernier et Hafsi (2007). Par conséquent, l'expansion du modèle peut être vu comme un moyen d'éviter le déclin du système d'innovation.

Dans le cas étudié, après une décennie d'existence et l'arrivée à maturité du modèle, les décideurs politiques songent à

---

<sup>216</sup> Dans le cas des relations entre les mondes universitaire et industriel, la compréhension commune du rôle et des capacités des acteurs débouche sur la promotion du tandem « chercheur-gestionnaire » pour lancer des *start-ups*.

diffuser activement, à d'autres domaines, les pratiques développées dans la politique des pôles de compétitivité.

### 2.1.2. Le rôle des acteurs dans la transformation du système d'innovation

Au cours des quatre chapitres d'analyse, nous avons mis en évidence le rôle des acteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'innovation. Par ailleurs, la réflexion sur l'action des individus ne se limite pas à l'innovation. Elle peut être également réfléchie à l'échelle du système. Malgré la diversité des sphères qui le composent (sphère industrielle, sphère universitaire et sphère politico-administrative), nous mettons en avant trois particularités dans le comportement des acteurs (industriels, politiques, académiques, administratifs) qui ont porté les pôles de compétitivité à l'échelle du système: la gestion de l'information, la gestion de l'incertitude et la stabilisation des rôles et des règles.

Pour Casson (2005), la gestion de l'information est centrale dans la réussite d'une innovation dans la mesure où elle confère aux acteurs la possibilité de découvrir l'une ou plusieurs opportunités, d'en décider l'exploitation et de minimiser les risques. Par ailleurs, dans l'approche relationnelle développée par l'étude des réseaux d'innovation, la littérature met en évidence l'influence des relations de confiance dans l'acquisition et le partage des informations (Swan & Scarbrough, 2005). La transformation du système d'innovation nécessite l'organisation collective d'échange d'informations (expériences étrangères, pratiques régionales, enjeux et défis rencontrés par les différentes sphères) pour créer des opportunités d'innover. L'action des acteurs dans cette voie est déterminante, il s'agit de fertiliser le terrain à l'échange, aux relations gagnantes et, in fine, à l'action

systemique. Dans le cas des pôles de compétitivité, l'amorce d'une gestion de l'information systemique plutôt que cloisonnée est venue d'acteurs centraux des différentes sphères (capitaines d'industries, décideurs politiques, représentant des partenaires sociaux, experts universitaires, etc.) pour ensuite, se diffuser plus largement aux acteurs opérationnels.

Selon Knight (1942), si l'échange d'informations est une condition nécessaire pour entreprendre d'innover, la gestion de l'incertitude est capitale. De ce fait, l'action des entrepreneurs politico-administratifs ne met pas uniquement en avant l'exécution des tâches, elle reflète avant tout une prise de décision visant à transformer une situation. Dès lors, le rôle des acteurs dans la transformation du système d'innovation réside aussi dans leur gestion de l'incertitude. Celle-ci a comme principale vertu de mettre en mouvement les acteurs, de modifier les schèmes de représentation et d'insuffler une nouvelle dynamique d'innovation. Nous retrouvons cette gestion de l'incertitude au cours des phases de différenciation et d'intégration des pôles de compétitivité. Les créateurs des pôles ont l'ambition de répondre à une problématique récurrente sans pour autant connaître les tâches à exécuter. En procédant chemin-faisant, ils mobilisent d'autres acteurs, enrichissent et ajustent le modèle, le protègent et veillent à la bonne mise en œuvre. Par l'intermédiaire de ces différentes actions, ils transforment progressivement un système cloisonné en un système articulé.

La troisième dimension du rôle des acteurs pour transformer un système d'innovation est la stabilisation des nouvelles règles et nouveaux rôles. Comme nous l'avons déjà mentionné, une innovation est un nouvel instrument public intégré dans un

système de gouvernance. Paradoxalement pour que le dispositif inédit produise ses effets transformatifs sur le fonctionnement du système de gouvernance, les porteurs de l'innovation s'emploient à stabiliser les nouvelles règles et la distribution de nouveaux rôles. La stabilisation des règles et des rôles peut se faire par l'intermédiaire du cadre juridique, par l'affirmation de nouvelles pratiques ou principes d'action ( pour la sélection des projets à financer ou de la procédure à mettre en place), par une nouvelle organisation budgétaire ou encore par une définition partagée des rôles.

## ***2.2. Les pistes de réflexion pour la mise en place d'un système d'innovation wallon articulé***

Cette dernière section a pour finalité de mettre en évidence les éléments de transformation engendrés par la politique des pôles de compétitivité ainsi que les pistes de réflexion formulées en vue d'améliorer l'articulation du système.

### **2.2.1. Les marqueurs de transformation dans la politique des pôles de compétitivité**

La transformation du système wallon de gouvernance industrielle produite par la mise en pratique de la politique des pôles se matérialise, à nos yeux, sur trois thématiques.

Tout d'abord, le modèle de gouvernance des pôles se fonde sur l'articulation des sphères industrielle et universitaire. Premièrement, ce principe se concrétise par la dévolution de la présidence des pôles à un industriel ainsi que par l'attribution de la vice-présidence à une personne du monde académique. Deuxièmement, la constitution d'un jury externe composé

d'hommes d'expérience et/ d'expertise illustre la volonté de décloisonner les sphères en mettant au cœur du dispositif, une organisation chargée de recommander ou non les projets à financer.

Ensuite, la volonté d'une plus importante articulation se traduit par le retrait de la logique politique dans la sélection des projets « pôles » au profit de la logique économique. La prédominance de la logique de marché jalonne l'intégration du dispositif et se concrétise par plusieurs modifications des pratiques établies. Premièrement, les projets subsidiés se concentrent sur des domaines d'activité économiquement porteurs. Deuxièmement, la focale est davantage placée sur la recherche appliquée que sur la recherche fondamentale. À ce titre, la recherche appliquée est perçue par les acteurs comme l'objet de la rencontre entre un projet de recherche et une application industrielle. Troisièmement, la prépondérance de la logique économique sur la rationalité politico-administrative s'est traduite par une double transformation des pratiques de politique régionale : la mise sur le côté des syndicats<sup>217</sup> et une réinsertion tardive et progressive de l'Administration dans le lancement et la mise en œuvre des pôles<sup>218</sup>.

Enfin, nous notons que le dispositif étudié a, pour la première fois en Wallonie, créé des organisations hybrides

---

<sup>217</sup> Dans le modèle de gouvernance, les syndicats sont uniquement invités aux réunions du Haut-Comité du pôle. Ce dernier ne s'est plus réuni depuis plusieurs années.

<sup>218</sup> L'Administration a peu participé à l'élaboration du dispositif et n'a pas participé à la labellisation des pôles de compétitivité. Sa première implication a été de conventionner les projets « pôle » retenus au terme du premier appel à projet.

chargées d'articuler les différentes sphères : les pôles de compétitivité. Ces derniers représentent une plateforme de mise en réseau des acteurs d'un domaine d'activité, une interface entre leurs membres et l'Administration, un organisme chargé de soutenir et d'aider les acteurs à construire des projets à vocation industrielle. En ce sens, les pôles de compétitivité institutionnalisent une nouvelle façon d'organiser le système d'innovation et le développement socio-économique wallon.

### 2.2.2. Les pistes de réflexions en vue d'améliorer l'articulation du système

Parmi les pistes d'amélioration du système d'innovation wallon, nous proposons, premièrement, de veiller au maintien d'un équilibre entre les logiques à l'œuvre. Si la logique politique a été fortement présente par le passé, l'hégémonie de la logique de marché ne constitue pas une solution. Il convient de veiller à une transformation équilibrée du modèle industriel wallon. En effet, comme le citent Etzkowitz et Leydesdorff ( 2000 : 113), dans le modèle de la « triple hélice », l'innovation peut provenir indifféremment d'une des trois sphères. Dès lors, les sous-dynamiques propres à chacune des sphères ont leur importance. C'est donc le couplage de celles-ci qui constitue la clé pour un redéploiement socio-économique davantage que la primauté d'une logique sur les autres.

Deuxièmement, pour régler et ajuster le modèle, il est important de jouer sur la tension entre différenciation et intégration. Pratiquement, il convient d'éviter la situation où chacun pense pouvoir réaliser le travail de l'autre. C'est pourquoi, la différenciation entre les sphères est nécessaire. Celle-là se réalise à travers la reconnaissance du *core business* de chaque

acteur ainsi que la nécessité d'améliorer continuellement les connaissances et les compétences requises pour l'exercer<sup>219</sup>.

Outre la différenciation, l'intégration peut être promue par l'organisation de la collaboration et le développement d'organisations hybrides. Dans la logique d'intégration, le développement d'une compréhension commune et la mise en circulation d'informations doivent favoriser la coordination et l'adaptation du système d'innovation. Par ailleurs, au vu de la taille du microcosme wallon, nous notons que les acteurs du développement régional se connaissent. *De facto*, il pourrait être pertinent de se baser sur ce réseau préétabli pour institutionnaliser le partage d'informations et d'expériences.

La diffusion d'informations et d'expériences constitue notre troisième piste de réflexion pour la transformation du modèle régional. Nous avons constaté que l'évaluation de la politique des pôles est perçue par plusieurs acteurs comme détachée des réalités vécues. À cet égard, la mise en place d'un comité interpôles, la volonté du jury international de comprendre et d'améliorer le fonctionnement général du dispositif ou encore l'existence d'une plateforme inter-administrative rentrent dans cette logique. Toutefois, il apparaît nécessaire de partager l'information à trois autres niveaux : (1) directement entre les employés des pôles

---

<sup>219</sup> Dans notre cas, nous mettons en évidence la nécessité de mettre en place des programmes de formation continue pour les chercheurs, les fonctionnaires et les employés des pôles impliqués. Par ailleurs, sur la base de l'acquisition de l'expertise et de l'expérience, il est essentiel que l'Administration soit davantage associée à la conceptualisation des actions de développement régional. Enfin, nous notons qu'en articulant formation continue et participation à la conceptualisation des politiques régionales, les fonctionnaires devraient avoir la possibilité de faire des stages dans les entreprises ou les centres de recherche.

wallons, (2) entre les différents centres de recherche participant à un projet « pôle » ainsi qu'au sein d'un domaine donné, (3) entre des entreprises membres des pôles et des entreprises non membres.

Quatrièmement, il est fondamental de pas rigidifier le dispositif des pôles. En effet, la survie d'un système d'innovation provient de l'équilibre entre une trajectoire historique et une adaptation au contexte socio-économique. En ce sens, le modèle des pôles doit pouvoir évoluer. Dans cette perspective, nous soulignons l'importance d'accompagner la maturation du dispositif et, le cas échéant, la renaissance. Dès lors, nous esquissons trois pistes de développement possibles : (1) la possibilité pour des partenaires étrangers de participer à un projet pôle et de devenir membre d'un ou de plusieurs pôles, (2) l'amplification des logiques interpôles et des croisements d'expertises et (3) un renforcement de l'internationalisation et de l'eupéanisation des pôles wallons.

Cinquièmement, à un niveau plus général, la mise en œuvre d'une « matrice d'innovation » (Lévesque, 2006, 2011) nous apparaît être la recommandation la plus importante pour accélérer la transformation du système d'innovation wallon. À l'origine ce concept a été développé dans le domaine de l'innovation sociale qui fait référence à « la multiplication d'innovations incrémentales et marginales engendrées qui reposent sur la coopération des parties prenantes » (Lévesque, 2006 : 21). Cette multiplication s'explique par les opportunités que constitue une innovation mise en œuvre. Dans cette optique, le chercheur québécois identifie trois sources : premièrement, la sensibilisation de nouveaux acteurs à l'innovation et à la transformation du système; deuxièmement, la transformation des règles génèrent de nouvelles

opportunités et espaces de liberté pour les entrepreneurs politico-administratifs ; troisièmement, les activités inédites générées par l'innovation génèrent de nouveaux questionnements, des améliorations et ou de nouveaux développements.

Dans le cas wallon, le concept de matrice d'innovations peut être appliqué à travers plusieurs dispositions plus générales telles qu'elles permettent à un fonctionnaire ou un chercheur de dégager du temps pour lancer une activité couplée à l'accès aux dispositifs publics mis en place par la Région. En effet, ces acteurs du secteur public disposent de réseau, de compétences, d'idées. À ce titre, en leur permettant de combiner leur activité dans le secteur public avec une activité entrepreneuriale, les impacts sur le système se font en deux temps : la création de nouvelles activités économiques et une amélioration progressive de l'articulation entre la sphère politico-administrative avec les sphères industrielle ou non-marchand.

Une autre recommandation réside dans le potentiel d'innovation que représente l'économie sociale et le non-marchand. À cet égard, la politique industrielle wallonne est largement axée sur les activités marchandes or l'innovation dans l'économie sociale peut répondre à une série de problématiques rencontrées dans la dynamique de déclin industriel (inadaptation du système sociotechnique, décalage du système des valeurs et des pratiques sociales, résistances au changement). Dès lors, il pourrait être pertinent de ne pas distinguer l'économie « industrielle » de l'économie « sociale » et de favoriser l'émergence de projets collaboratifs innovants également dans ce milieu. Au vu des outils publics existants, l'étude de la transposition ou de l'adaptation de ceux-ci pourrait se faire avec une rapidité relative



## **Bibliographie**

### **Monographies et articles scientifiques :**

ACCAPUTO, A., BAYENET, B., PAGANO, G. (2006), *Le Plan Marshall pour la Wallonie*, Courrier Hebdomadaire du CRISP, 1919-1920, 74 p.

ADAM, F. (2014), *Measuring National Innovation Performance. The Innovation Scoreboard Revisited*, Springer, 74 p.

AIKEN, M., BAETEN, E., DELAMARTER, T., DEPRÉ, R., QUEVIT, M., VAN HASSEL, H., WUYTS, H. (1972), Innovation in Local Government: A comparative study of forty-four Belgian townships.

AINSWORTH, S., SENED, I. (1993), The Role of Lobbyist : Entrepreneurs with two Audiences, *American Journal of Political Science*, vol. 37, no. 3, pp. 834-866.

AKRICH, M. (2016), les utilisateurs, acteurs de l'innovation, in AKRICH, M., CALLON, M., LATOUR, B. (2016), *Sociologie de la traduction : les textes fondateurs*, Presse des Mines, Paris, pp. 253-266.

AKRICH, M., CALLON, M., LATOUR, B. (1988), A quoi sert le succès des innovations? 1 : L'art de l'intéressement ; 2 : le choix des porte-paroles. Gérer et comprendre, in *Annales des mines*, pp. 4-17 & 14-29.

-, (2016), *Sociologie de la traduction : les textes fondateurs*, Presse des Mines, Paris, 364 p.

-, (2002), Keys to Success in Innovation. Part I: The Art of Interessement, *International Journal of Innovation Management*, vol. 6, no. 2, pp. 187-206.

(2002), Keys to Success in Innovation. Part II: The Art of Choosing Good Spokerspersion, *Journal of Innovation Management*, vol. 6, no. 2, pp. 207-225.

ALBARELLO, L. (2007), *Apprendre à chercher. L'acteur social et la recherche scientifique*, 3ème édition, Bruxelles, De Boeck, 202 p.

ALBURY, D. (2005), Fostering Innovation in Public Services, *Public Money et Management*, vol. 25, no. 1, pp. 51-56

-, (2011). Creating the Conditions for Radical Public Service Innovation, *Australian Journal of Public Administration*, vol. 70, no. 3, pp. 227-235.

ALDRIN, J. (2014), Le rôle des acteurs et de l'instrumentalisation de gestion dans les processus de décision des organisations publiques, *Association de recherche et de publication en management*, vol. 31, pp. 117-134.

ANDERSEN, O.J. (2008), A Bottom-up Perspective on Innovations : Mobilizing Knowledge and Social Capital Through Innovative Processes of Bricolage, *Administration & Society*, vol. 40, pp. 54-78.

ARCQ, E. (2014), Concertation et démocratie économique (1944-1978), *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 32, no. 2237, pp. 5-52.

ARMSTRONG, J., ROBIN, F. (2001), Public Sector Innovations and Public Interest Issues, *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, vol. 6, no. 1, pp. 1-21.

ARNOLD, G. (2015), Street-Level Policy Entrepreneurship, *Public Management Review*, vol. 17, no. 3, pp. 307–327.

ARNOLD, G. ET AL. (2016), Social Networks and Policy Entrepreneurship: How Relationships Shape Municipal Decision Making about High-Volume Hydraulic Fracturing, *The Policy Studies Journal*, pp. 1-27.

ASHEIM, B., COENEN, L. (2005), Knowledge bases and regional innovation systems: Comparing Nordic clusters, *Research Policy*, vol. 4, no. 5, pp. 1173 – 1190.

AVENIER, M.J. (2011), Les paradigmes épistémologiques constructivistes : post-modernisme ou pragmatisme ?, *Management et Avenir*, vol. 3, no. 43, pp. 372-391.

AYDALOT, P. (1986), *Milieus innovateurs en Europe*, GREMI, Paris.

BAGNASCO, A., (1977), *Tre Italia. La Problematica Territoriale dello Sviluppo Economico Italiano*, Bologna: Il Mulino.

BAIROCH, P. (1973), Commerce international et genèse de la révolution industrielle anglaise, *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, Vol. 28, no. 2, pp. 541-571.

BAKER, D., STEUERNAGEL, T. (2009), Comparative Policy Entrepreneurship: The Case of Autism-Related Policy in North America, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 11, no. 2, pp. 233-248.

BARBEAUX, M, BEUMIER, M. (1995), Réforme de l'État et restructuration des administrations et des parastataux (II), *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, vol. 9, no. 14-74-1475, pp. 1-70.

BARDIN, L. (1977), *L'analyse de contenu*, Quadrige Manuel PUF, Paris, 288 p.

BARON, R. (1998), Cognitive Mechanisms in Entrepreneurship: Why and When Entrepreneurs Think Differently than Others, *Journal of Business Venturing*, vol. 13, pp. 275-294.

-, (2000), Psychological Perspectives on Entrepreneurship : Cognitive and Social Factors in Entrepreneurs' Success », *Current Directions in Psychological Science*, vol. 9, no. 15, pp. 15-18.

BARTLETT, D., DIBBEN, P. (2010), Public Sector Innovation and Entrepreneurship: Case Studies from Local Government, *Local Government Studies*, vol. 28, no. 4, pp. 107-121.

BARTUNEK, J. ET AL. (2007), Front and Backstages of the Diminished Routinization of Innovations: What Innovation Research Makes Public and Organizational Research Finds Behind the Scenes, *Strategic Entrepreneurship Journal*, vol. 1, pp. 295–314

BARZELAY, M. (1992), *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, University of California Press, 237 p.

BATHELT, H., MALMBERG, A., MASKELT, P. (2004), Clusters Knowledge : local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation, in *Progress in Human Geography*, vol. 28, no. 1, pp. 31-56.

BATTILANA, J., LECA, B., BOXENBAUM, E. (2009), How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship, *Academy of Management Annals*, vol. 3, no. 1, pp. 65-107.

BAUMOL, W. (1968), Entrepreneurship in Economic Theory, *The American Economic Association*, vol. 58, no. 2, pp. 64-71.

BAUMGARTNER, F. (2013), Ideas and Policy Change, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 26, no. 2, pp. 239-258.

BAUMGARTNER, F., JONES, B. (1991), Agenda Dynamics and Policy Subsystems, *The Journal of Politics*, vol. 53, no. 4, pp. 1044-1074.

-, (2009), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, The University Press of Chicago, 339 p.

BAYENET, B. (1996), Les invests wallons, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 35-36, no. 1540-1541, pp. 1-54.

-, VANDENDORPE, L. (2005), Le contexte socio-économique de la Wallonie, *Tijdschrift van het Steunpunt WAV / Uitgeverij Acco*, no. 4, pp. 17-20.

-, WUNDERLE, M., (2009), Les pôles de compétitivité wallons, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 23, no. 2030, p. 7-41.

-, CAPRON, H. (2012), Les pôles de compétitivité : un nouvel instrument de la politique industrielle de la Wallonie, in *Reflets et perspectives de la vie économique*, vol. 1, pp. 77-98.

BAZELEY, P. (2007), *Qualitative Data Analysis With N-Vivo*, Sage Los Angeles, 216 p.

BECATTINI, G. (1981), Le district industriel : milieu créatif, *Espace et Sociétés*, pp. 147-164.

BECKERT, J. (1999), Agency, Entrepreneurs, and Institutional Changes. The Role of Strategic Choice and Institutionalized Practices in Organization , *Organization Studies*, vol. 20, no. 5, pp. 777-799.

BELUSSI, F., CALDARI, K., (2009), At the origin of the industrial district: Alfred Marshall and the Cambridge school, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 33, no. 2, pp. 335-355.

BENNER, M., SANDSTRÖM, U. (2000), Institutionalizing the Tripel Helix: Research Funding and Norms in the Academic System, *Research Policy*, vol. 29, pp. 291-301.

BENNETT, C., HOWLETT, M. (1992), The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change, *Policy Sciences*, vol. 25, no. 3, pp. 275-294.

BERNIER, L., HAFSI, T. (2007), The Changing Nature of Public Entrepreneurship, *Public Administration Review*, pp. 488-503.

BERNIER, L., (2014), Public enterprises as policy instruments: the importance of public entrepreneurship *Journal of Economic Policy Reform*, pp. 1-13.

BERNIER, L., HAFSI, T., DESCHAMPS, C. (2015) Environmental Determinants of Public Sector Innovation: A study of innovation awards in Canada, *Public Management Review*, vol. 17, no. 6, pp. 834-856

BERRY, F. S. (1994), Innovation in Public Management: the Adoption of Strategic Planning, *Public Administration Review*, vol. 54, no. 4, pp. 322-330.

BERRY, F. S., BERRY, W. D., (1999). Innovation and diffusion models in policy research. *Theories of the policy process*, vol. 169, pp. 223-253.

BLAISE, P., DEMERTZIS, V., FANIEL, J., PITSEYS, J. (2014), L'évolution des partis politiques francophones (2007-2013), *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 39, no. 2244-2245, pp. 5-97.

BLAND, T., ET AL. (2010), Enhancing Public Sector Innovation: Examining the Network-Innovation Relationship, *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, vol. 15, no. 3, pp. 1-18.

BOLDRINI, J. C. (2005), *L'accompagnement des projets d'innovation. Le suivi de l'introduction de la méthode TRIZ dans des entreprises de petite taille*, thèse de Doctorat, Université de Nantes, 325 p.

BOMMERT, B. (2010), Collaborative Innovation in the Public Sector, *International Public Management Review*, vol. 11, no. 1, pp. 15-33.

BORINS, S. (2001), Encouraging Innovation in the Public Sector, *Journal of Intellectual Capital*, vol. 2, no. 3, pp. 310-319

-, (2002), Leadership and Innovation in the Public Sector, *Leadership & Organization Development Journal*, vol. 23, no. 8, pp. 467-476.

BORREMANS, D. (1989), La création des sociétés régionales d'investissement, *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, vol. 12, no. 1237, pp. 1-43.

BOSCHMA, R. (2005), Proximity and innovation: A Critical Assessment, in *Regional Studies*, vol. 39, no. 1, pp. 61-74

BOTTERHILL, L.-C. (2013), Are Policy Entrepreneurs Really Decisive in Achieving Policy Change ? Drought Policy in the USA and Australia, *Australian Journal of Politics and History*, vol. 49, no. 1, pp. 98-112.

BOURDIEU, P. (2011), The forms of capital.(1986), *Cultural theory: An anthology*, 81-93.

BOUSSAGUET *et al.* (eds) (2010), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3<sup>ème</sup> édition, Paris, Presse de Sciences Po, 771 p.

BOYER, R. (1983), L'introduction du Taylorisme en France à la lumière de recherches récentes, quels apports et quels enseignements pour le temps présent ?, *Travail et emploi*, no. 18, pp. 17-41.

-, ORLÉAN, A. (1991), Les transformations des conventions salariales entre théorie et histoire : d'Henry Ford au Fordisme, *Revue économique*, vol. 42, no. 2, pp. 233-272.

BOYNE, G. A., GOULD-WILLIAMS, J. S., LAW, J., WALKER, R. M. (2005). Explaining the adoption of innovation: An empirical analysis of public management reform. *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 23, no. 3, pp. 419-435.

BRASSINNE, J. (1975 a), La régionalisation : la loi du 1er août 1974 et sa mise en œuvre (I), *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 39, no. 665, pp. 1-25.

-, (1975 b), La régionalisation : la loi du 1er août 1974 et sa mise en œuvre (II), *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1, no. 667-668), pp. 1-51.

BRIAVOINNE, N. (1839), *De l'industrie en Belgique. Causes de décadence et de prospérité. Sa situation actuelle*, Tome premier, Bruxelles, Société typographique belge, Adolphe Walen et comp.

BROADBERRY, S., FREMDLING, R., SOLAR, P. (2007), An Economic History of Modern Europe: Industry, 1700-1870, in BROADBERRY, S. (Dir.), *The Cambridge Economic History of Modern Europe: Volume 1, 1700-1870*, Cambridge University Press, Cambridge, 344 p.

BROCKHAUS, R. (1980), Risk Taking Propensity of Entrepreneurs, *The Academy of Management Journal*, vol. 23, no. 3, pp. 509-520.

BUSENBERG, G. (2001), Learning in Organizations and Public Policy, *Journal of Public Policy*, vol. 21, no. 2, pp. 173-179

BUSENITZ, L. et al. (2003), Entrepreneurship Research in Emergence: Past Trends and Future Directions, *Journal of Management*, vol. 29, no. 3, pp. 285-308.

CAMMARATA, F. ET AL (2001), *Histoire sociale et industrielle de la Wallonie (1945-1980)*, Bruxelles, Evo, 231 p.

CALLON, M. (1979), L'État face à l'innovation technique. Le cas du véhicule électrique, in *Revue française de science politique*, vol. 29, no. 3, pp. 426-447.

-, (1981), Pour une sociologie des controverses technologiques, in *Fondamental science*, vol. 2, no. 3, pp. 381-398.

-, (1986). Éléments pour une sociologie de la traduction: la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc, in *L'Année sociologique (1940/1948-)*, no. 36, 169-208.

-, (1990), Techno-economic networks and irreversibility, in *The Sociological Review*, Vol 38, no 1, pp. 132-161.

-, (2012), Quel rôle pour les sciences sociales face à l'emprise grandissante du régime de l'innovation intensive ?, *Cahiers de recherche sociologique*, no. 53, pp. 121-165.

-, (2016), Sociologie de l'acteur-réseau, in AKRICH, M., CALLON., M., LATOUR, B. (2016), *Sociologie de la traduction : les textes fondateurs*, Presse des Mines, Paris, pp. 267-276.

CALLON, M, FERRARY, M. (2006), Les réseaux sociaux à l'aune de la théorie de l'acteur-réseau, *Presse de Science-Po*, no. 13, pp. 37-44.

CAPRON, H. (2009), La compétitivité des régions, *Reflets et perspectives de la vie économique*, vol. 1, pp. 115-136.

-, (2011), L'économie wallonne: une nouvelle dynamique de développement. Germain M. & Robaye R.(éds.), *L'état de la Wallonie, portrait d'un pays et de ses habitants*, Namur, Institut Destrée, Les éditions namuroises, pp. 330-360.

CAPRON, M. (1989), Cockerill Sambre, de la fusion à la "privatisation" 1981-1989, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 28, no. 1253-1254, pp. 1-66.

- , (2005), Le Plan Marshall dans la ligne des Contrats d'Avenir, *Revue Nouvelle*, no. 11, pp. 31-37.
- CASSON, M. (1982), *The Entrepreneur: An Economic Theory*, Totowa, N.J., Barnes & Nobles book.
- , (2005), Entrepreneurship and the Theory of the Firm, *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 58, pp. 327-348.
- CHABAULT, D. (2010), Gouvernance et trajectoire des pôles de compétitivité, *Management & Avenir*, no. 36, pp. 130-151.
- CHAIKLIN, H. (2002), Doing Case Study Research, *American Journal of Dance Therapy*, vol. 22, no. 1, pp. 47-59.
- CHEVALLIER, J. (2008), *L'État Post-moderne*, Paris, Droit et Société, 266 p.
- COHEN, M., MARCH, J.-G., OLSEN. J. (1972), A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, no. 1, pp. 1-25.
- CONSIDINE, M., LEWIS, J., ALEXANDER, D. (2009), Networks, Innovation and Public Policy. Politicians; Bureaucrats and the Pathways to Change inside Government, *Palgrave Macmillan*, London, , 230 p.
- COOKE, P., GOMEZ URANGA, M., ETXEBARRIA, G. (1997), Regional Innovation Systems: Institutional and Organizational Dimensions, in *Research Policy*, no. 27, pp. 475-491.
- COOREBYTER DE, V. (2008), Clivages et partis en Belgique, *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, vol. 15, no. 2000, pp. 7-95.

COURRIER HEBDOMADAIRE DU CRISP (1962), Les réactions de l'opinion devant le Rapport Sauvy, *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, vol. 22, no. 156, pp. 1-12.

-, (1963), L'intervention des pouvoirs publics dans le développement économique régional (I), *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, vol. 5, no. 185, pp. 1-19.

-, (1966 a), La politique régionale en Belgique (I), *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 10, no. 317, pp. 1-25.

-, (1966 b), La politique régionale en Belgique (II), *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, vol. 17, no. 324, pp. 1-22.

-, (1966 c), La politique régionale en Belgique (IV), *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, vol. 22, no. 329-330, pp. 1-32.

-, (1986), Le Fonds de Rénovation industrielle « FRI », *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, vol. 10, no. 1115-1116, pp. 1-52.

CRESWELL J.W. (2009), *Research design. Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*, Los Angeles, Sage, 260 p.

CROSSAN, M., APAYDIN, M. (2010), A Multi-Dimensional Framework of Organizational Innovation: A Systematic Review of the Literature, *Journal of Management Studies*, vol. 47, no. 6, pp. 1154-1191.

CROWLEY, J. (2003), *The Politics of Child Support in America*, Cambridge (N-Y), Cambridge University Press, 209 p.

CUNNINGHAM, B., LISCHERON, J. (1991), Defining Entrepreneurship, *Journal of Small Business Management*, vol. 29, pp. 4561.

DAHL, R. (1961/2005), *Who Governs? Democracy and Power in An American City*, Yale, Yale University Press,

DAMANPOUR, F. (1991), Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators, *The Academy of Management Journal*, vol. 34, no. 3, pp. 555-590.

-, SCHNEIDER, M. (2006), Phases of the Adoption of Innovation in Organizations: Effects of Environment, Organization and Top Managers, *British Journal of Management*, vol. 17, pp. 215–236.

-, WISCHNEVSKY, J. (2006), Research on innovation in organizations: Distinguishing innovation-generating from innovation-adopting organizations, *Journal of Engineering and Technology Management*, vol. 23, pp. 269-291.

-, SCHNEIDER, M. (2009), Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 19, no. 3, pp. 495-522

DANGOISSE, A., VAGMAN, V. (1997), La Société régionale d'investissement en Wallonie (SRIW), *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, vol. 26, no. 1571, pp. 1-42.

DEBLANDER, C., SCHIFFINO, N. (2012), Fédéralisme belge et venue shopping: le cas de la téléphonie mobile, *Politiques et Sociétés*, vol. 31, no. 1, pp. 149-175.

DEMOULIN, B., KUPPER, J.-L. (2004), *Histoire de Wallonie: de la préhistoire au XXIème siècle*, Toulouse, privat.

DENIS, J. L., HÉBERT, Y., LANGLEY, A., LOZEAU, D., TROTTIER, L. H. (2002), Explaining diffusion patterns for complex health care

innovations, *Health care management review*, vol. 27, no. 3, pp. 60-73.

DENZIN, N.K., LINCOLN, Y.S (2000), *Handbook of Qualitative Research*, 2<sup>nd</sup> Edition, Sage, London, 1065 p.

DESCHOUWER, K. (2009), *The Politics of Belgium. Governing a Divided Society*, Palgrave MacMillan, 262 p.

DIEZ, J. (2013), Explaining Policy Outcomes : The Adoption of Same-Sex Unions in Buenos Aires and Mexico City, *Comparative Political Studies*, vol. 46, no. 2, pp. 212-235.

DIMAGGIO, P. J, POWELL, W. (1983), The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, vol. 48, no. 2, pp. 147-160.

DIMAGGIO, P. J. (1991), Social structure, institutions and cultural goods: The case of the U.S. In Social Theory and Emerging Issues, in BOURDIEU, P., COLEMAN, J. S. (Eds.), *Social theory for a changing society*, Boulder, Westview Press, 170 p.

DOIG, J. HARGROVE, E. (1987), *Leadership and Innovation. A Biographical Perspective on Entrepreneurs in Government*, Baltimore, John Hopkins University Press, 459 p.

DOLOREUX, D. & PARTO, S. (2005), Regional innovation systems: Current discourse and unresolved issues, in *Technology in Society*, vol. 27, pp. 133-153.

DOLOREUX, D., BITARD, P. (2005), Les systèmes régionaux d'innovation: discussion critique, *Géographie, économie, société*, vol. 7, no. 1, pp. 21-36.

DONIS, C. (2015), *De l'intérêt d'une lecture territoriale pour appréhender les dynamiques de transformation des espaces de travail : une perspective critique et politique en management*, Thèse de doctorat, Université catholique de Louvain, 268 p.

DOUGHERTY, D., DUNNE, D. (2011), Organizing Ecologies of Complex Innovation, *Organization Science*, vol. 22, no. 5, pp. 1214–1223.

DOWNS, A. (1972), Up and Down with Ecology. The “issue Attention cycle”, *Public Interest*, vol. 28, pp. 38-50.

DUBOIS P. (1980), La rupture de 1974, *Économie et statistique*, no. 124, pp. 3-20.

DUNLEAVY, P. HOOD, C. (1994), From an Old Public Administration to New Public Management, *Public Money & Management*, vol. 14, no. 3, pp. 9-16.

DURAN, P. (2011), *Penser l'action publique*, Paris, Droit et société, 246 p.

EASTON, D. (1965), *A System Analysis of Political Life*, New-York, John Wiley & Son, 507 p.

ECKHART, J., SHANE, S. (2003), Opportunities and Entrepreneurship, *Journal of Management*, vol. 29, no. 3, pp. 333-349.

EISENHARDT, K. (1989), Building Theory from Case Study Research, *The Academy of Management Review*, vol. 14, no. 4, 532-550.

-, GRAEBNER, M. (2007), Theory Buildings from Cases: Opportunities and Challenges, *Academy of Management Journal*, vol. 50, no. 1, pp. 25-32.

ENKEL, E., GASSMAN, O., HENRY, C. (2009), Open R&D and Open Innovation: Exploring the Phenomenon, *R&D Management*, vol. 39, no. 4, pp. 311-316.

ETZKOWITZ, H. (2000), The Dynamics of Innovation: from National System and “Mode 2 ” to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations, *Research Policy*, vol. 29, pp. 109-123.

ETZKOWITZ, H., LEYDESDORFF, L. (2000), The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university–industry–government relations, in *Research Policy*, no. 29, pp. 109-123.

ETZKOWITZ, H., KLOFSTEN, M. (2005), The Innovation Région: Toward a Theory of Knowledge-Based Regional Development, *R&D Management*, vol. 35, no. 3, pp.243-255.

FACCHINI, F. (2006), L’Entrepreneur Politique et son Territoire, in *Revue d’Économie Régionale et Urbaine*, Juillet (2), pp. 263-280.

FALLON, C., DELVENNE, P. (2009), La transformation actuelles du régime de l’innovation en Wallonie : une analyse des pôles de compétitivité, *The European Journal of Social Science Research*, vol. 22, no. 4, pp. 411-425.

FAYOLLE, A., TOUNE, A. (2006), L’odyssée d’un concept et les multiples figure de l’entrepreneur, *La Revue des Sciences de Gestion*, vol. 4, no. 220-221, pp. 17-30.

FERRU, M. (2009), La trajectoire cognitive des territoires : le cas du bassin industriel de Châtelleraut, *Revue d'économie régionale & urbaine*, vol. 5, pp. 935-955.

FINER, S. E. (1974), *Comparative government*, Penguin (Non-Classics).

FLIGSTEIN, N., (2001), Social Skill and the Theory of Fields, *Sociological Theory*, vol. 19, no. 2, pp. 105-125.

FLYVJBERG, B. (2004), Five Misunderstandings about Case Study Research, pp. 420-432, in Seale, C. et al, *Qualitative Research Practice*, London and Thousand Oaks, Sage.

FRANÇOIS, A. (2003), The Political Entrepreneur and the Coordination of the Political Process: A Market Process Perspective of the Political Market, *The Review of Austrian Economics*, vol. 16, no. 2/3, pp. 153-168.

FREDERICKSON, G. (1996), Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Management, *Public Administration Review*, vol. 56, no. 3, pp. 263-270.

-, JOHNSTON, J. (1999), *Public Management Reform and Innovation. Research Theory and Application*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 378 p.

FREEMAN, C., SOETE, L. (1997), *The economics of industrial innovation*. Psychology Press.

FROGNIER, A.-P. (2007), Application du modèle de Lipset & Rokkan a la Belgique, *Revue internationale de politique comparée*, vol. 2, no. 14, pp. 281-302.

- GAETA, F. (2004), La nouvelle politique régionale européenne : mécanismes, acteurs et objectifs d'une réforme complexe, *Revue française d'administration publique*, vol. 3, no. 111, pp. 447-459.
- GARRAUD, P. (1990), Politiques nationales: élaboration de l'agenda, *L'année sociologique (1940/1948-)*, vol. 40, pp. 17-41.
- GASSMAN, O., ENKEL, E., CHESBROUGH, H. (2010), The Future of Open Innovation, *R&D Management*, vol. 40, no. 3, pp. 213-221.
- GAVARD-PERRET, M.-L., GOTTELAND, D., HAON, C., JOLIBERT, A. (2012), *Méthodologie de la recherche en sciences de la gestion*, seconde édition, Paris, Pearson France, 415 p.
- GERRING, J. (2004), What Is a Case Study and What Is Good for?, *American Political Science Review*, vol. 98, no. 2, pp. 341-354.
- GILARDI, F. (2010), Who Learns from What in Policy Diffusion Processes?, in *American Journal of political Science*, vol. 54, no. 3, pp. 650-666
- GLOR, E. (2015), Proposal for Research on the Fate of Innovative Public Sector Organizations, Populations and Communities, *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, vol. 20, no. 2, pp. 1-35.
- GORANSSON, M. (2015), La réforme des cabinets ministériels, *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, vol. 9, no. 2254, pp. 5-38.
- GOW, J. (1992), Diffusion of Administrative Innovations in Canadian Publics Administration, *Administration & Society*, vol. 23, no. 4, pp. 430-454.
- GRAY, V. (1973), Innovation in the States: A Diffusion Study, *The American Political Science Review*, vol. 67, no. 4, pp. 1174-1185.

-, LOWERY, D. (2000), Where Do Policy Ideas Come From? A Study of Minnesota Legislators and Staffers, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, no. 3, pp. 573-597.

GROENWEGEN, J., VAN DER STEEN, M. (2009), Policy Entrepreneurship: Empirical Inquiry into Policy Agents and Institutional Structures, *Journal of Innovation Economics*, vol. 4, no. 2, pp. 41-61.

GRUENING, G. (2001), Origin and Theoretical Basis of New Public Management, *International Public Management*, vol. 4, pp. 1-25.

GUILLEMETTE, F. (2006), L'approche de la *Grounded-Theory* pour innover?, *Recherches Qualitatives*, Vol. 26, no. 1, pp. 32-50.

HALL, P. (1993), Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics*, vol. 25, no. 3, pp. 275-296.

HALLEUX, J. M. (1999). Dépopulation de la Ville de Liège et diffusion périurbaine: quels processus pour quelles pistes de solutions?. *Wallonie: Revue du Conseil Économique et Social de la Région Wallonne*, vol. 57, pp. 44-53.

HAMILTON, R., HARPER, D. (1994), The Entrepreneur in Theory and Practice, *Journal of Economics Studies*, vol. 21, no. 6, pp. 3-18.

HAMMOND, D. (2013), Policy Entrepreneurship in China's Response to Urban Poverty, *Policy Studies Journal*, vol. 41, no. 1, pp. 119-146.

HARRISSON, D. (2013). Réceptivité et contraintes de l'innovation dans l'administration publique, *Télescope*, vol. 19, no. 2, pp. 1-17.

HARTLEY, J. (2005), Innovation in Governance and Public Services: Past and Present, *Public Money and Management*, pp. 27-34

HASSENTEUFEL, P. (2011), *Sociologie Politique : l'action publique*, Paris, Collection U, Armand Colin, 317 p.

-, SUREL, Y. (2000), Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes, *Politique européenne*, vol. 1, no. 1, pp. 8-24.

HOLCOMBE, R. (2002), Political Entrepreneurship and the Democratic Allocation of Economic Resources, *The Review of Austrian Economics*, vol. 15, no. 2/3, pp. 143-159.

HOOD, C. (1995), The « New Public Management » in the 1980's : Variation on a Theme, *Accounting Organizations and Society*, vol. 20, no. 2/3, pp. 93-109.

HOPKINS, V. (2016), Institutions, Incentives, and Policy Entrepreneurship, *The Policy Studies Journal*, vol. 44, no. 3, pp. 332-348.

HOUSE, R, THOMPSON, V. (1971), Bureaucracy and Innovation, in *Administrative Science Quarterly*, vol. 16, no. 2, pp. 243-245.

HURON, D. (2001), Une typologie de maires entrepreneurs politiques comme aide au conseil dans les mairies, *Politiques et management public*, vol. 29, no. 19-2, pp. 63-81.

HWANG, H., POWELL, W. (2005), Institution and Entrepreneurship, in *Handbook of Entrepreneurship Research*, Kluwer Publisher, pp. 179-210.

ISETT, K., PROVAN, K. (2005), The Evolution of Dyadic Inter-organizational Relationships in a Network of Publicly Funded Nonprofit Agencies, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 15, no. 1, pp. 149-165

JOBERT, B. (1994). *Le tournant néo-libéral en Europe*. Paris, Éditions L'Harmattan.

JONES, B., BAUMGARTNER, F. (2005), *The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*, Chicago, The University of Chicago Press, 316 p.

JONES, P. (1978), The Appeal of the Political Entrepreneur, *British Journal of Political Science*, vol. 8, no. 4, pp. 498-504.

KANTER, R. M. (1988), Three tiers for innovation research, *Communication Research*, vol. 15, no. 5, pp. 509-523.

KESTELOOT, C. (1993), Mouvement wallon et identité nationale, in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 7, no. 1392, pp. 1-48.

KINGDON, P., (2011), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Longman Classics on Political Science, 273 p.

KING, P., ROBERT, N. (1991), Policy Entrepreneurs : Their Activity Structure and Function in the Policy Process, *Journal of Public Administration Research and Theory : J-PART*, vol. 1, no. 2, pp. 147-175.

-, (1992), An Investigation into the Personality Profile of Policy Entrepreneurs, *Public Productivity & Management Review*, vol. 16, no. 2, pp. 173-190.

KIRZNER, I. (1997), Entrepreneurial Discovery and the Competitive Market Process: An Austrian Approach, *Journal of Economic Literature*, vol. 35, no. 1, pp. 60-85.

-, (1999), Creativity and/or Alertness: A Reconsideration of Schumpeterian Entrepreneur, *Review of Austrian Economic*, vol. 5, pp. 5-17.

KLEIN, K., SORRA, J. (1996), the Challenge of Innovation Implementation, *The Academy of Management Review*, vol. 21, no. 4, pp. 1055-1080.

KNIGHT, F. (1921), *Risk, Uncertainty and profit*, Boston, Houghton Mifflin.

-, (1942), Profit and Entrepreneurial Functions, *The Journal of Economic History*, vol. 2, pp. 126-132.

KOIVISTO, J. (2015), Systemic Innovation Model Translated into Public Sector Innovation Practice, *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, vol. 20, no. 1, 2015, pp. 1-17.

KNOEPFEL, P., LARRUE, C., VARONE, F. (2006), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zürich, Verlag Rüegger, 2<sup>ème</sup> édition, 387 p.

KÜBLER, D., MAILLARD DE, J. (2009), *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 221 p.

KUHN, T. (2012), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, The University of Chicago Press, 4th Edition, 217 p.

KUHNERT, S. (2001), An Evolutionary Theory of Collective Action : Schumpeterian Entrepreneurship for the Common Good, *Constitutional Political Economy*, vol. 12, pp. 13-29.

LACAM, J.-P. (1988), Le politicien investisseur. Un modèle d'interprétation de la gestion des ressources politiques, *Revue française de science politique*, vol. 38, no. 1, pp. 23-47.

LADRIÈRE, J. (1967), Caractères généraux de la décision politique en Belgique, *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, vol. 26, no 372-373, pp. 1-33.

-, (1970), le système politique belge : situation 1970, *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, vol. 35, no. 500, pp. 1-33.

LAFFAN, B. (2011), From Policy Entrepreneur to Policy Manager : the Challenge facing the European Commission, *Journal of European Public Policy*, vol. 4, no. 3, pp. 422-438.

LAKOMSKI, O. (2006), Introduction à Schumpeter, *L'Économie politique*, vol. 1, no. 29, pp. 82-98.

LAMINE, W., FAYOLLE, A., GHEBBI, H. (2014), Quel apport de la théorie de l'acteur-réseau pour appréhender la dynamique de construction du réseau entrepreneuriale, *Management international*, no. 19, pp. 158-224.

LANDAU, J. (1993), Organizational change and barriers to innovation: A case study in the Italian public sector, *Human relations*, vol. 46, no. 12, pp. 1411-1429.

LASCOUMES, P. (1996), Rendre gouvernable. De la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique, *La gouvernabilité*, Paris, Presses universitaires de France, pp. 325-338.

LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (2011), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 127 p.

LASCOUMES, P., SIMARD, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue française de science politique*, vol. 61, no. 1, pp. 5-22.

LATOUR, B. (2011), Il n'y a pas de monde commun : il faut le composer, *Multitude*, no. 45, pp. 38-41.

LAZEGA, E. et al (2007), Des poissons et des mares : l'analyse de réseaux multi-niveaux, *Revue française de sociologie*, vol. 48, no. 1 pp. 93-131.

LAZZARATO, M., MURPHY, T. (2007), Strategies of Political Entrepreneur, *Substance*, vol. 36, no. 1, pp. 86-97.

LEDUCQ, D., LUSSO, B. (2011), Le cluster innovant: conceptualisation et application territoriale, in *Espace, Société et Territoire*, pp. 1-22.

LENTZEN, E., MABILLE, X. (1995), Rythmes et changements dans la politique belge, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 35, no. 1500, pp. 1-54.

Lévesque, B. (2006), Le potentiel d'innovation et de transformation de l'économie sociale : quelques éléments de problématique, *Les Cahiers du Crises*, collection Études théoriques, no. 0604, 45 p.

LEWIS, E., (1988), Public Entrepreneurship and the Teleology of Technology, *Administration & Society*, vol. 20, pp. 109-126.

LEWIS, L., SEIBOLD, D. (1993), Innovation Modification during Intra-organizational Adoption, *The Academy of Management Review*, vol. 18, no. 2, pp. 322-354

LEYDESDORFF, L. (2000), The Triple Helix: An Evolutionary Model of Innovation, *Research Policy*, vol. 29, pp. 243-255.

LEYDESDORFF, L., MEYER, M. (2006), Triple Helix Indicators of Knowledge-Based Innovation Systems, *Research Policy*, vol. 35, pp. 1441-1449.

LINCOLN, Y.S, GUBA, E.G. (2000), Paradigmatic Controversies, Contradictions, and Emerging Confluences, in DENZIN, N.K., LINCOLN, Y.S. (2000), *Handbook of Qualitative Research*, 2<sup>nd</sup> Edition, Sage, London, 1065 p.

LIPS, A. M. B., TAYLOR, J. A., ORGAN, J. (2009), Managing citizen identity information in E-government service relationships in the UK: the emergence of a surveillance state or a service state?, *Public Management Review*, vol. 11, no. 6, pp. 833-856.

LITTUNEN, H. (2000), Entrepreneurship and the Characteristics of the Entrepreneurial Personality, *International Journal of Entrepreneurial Behavior*, vol. 6 , no. 6, pp. 295-309.

LOOMIS, B. A. (1988). The new American politician: ambition, entrepreneurship, and the changing face of political life. New York: Basic Books.

LOPEZ, E. (2002), The Legislator as Political Entrepreneur: Investment in Political Capital, *The Review of Austrian Economics*, vol. 15, no. 2/3, pp. 211-228.

LUNDVALL, B.-A. (Eds) (1992), *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Frances Pinter, London/New-York.

-, Johnson, B. (1994), The learning economy, *Journal of industry studies*, vol. 1, no. 2, pp 23-42.

MABILLE, X. (1979), Le système des partis dans la Belgique post-unitaire (1971-1979), *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 39, no. 864, pp. 1-24.

-, (2002), L'évolution récente des partis politiques, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 14, no. 1759, pp. 5-46.

MACKENZIE, C. (2004), Policy Entrepreneurship in Australia: A conceptual Review and Application, *Australian Journal of Political Science*, vol. 39, no. 2, pp. 367–386.

MAGUIRE, S., HARDY, C., LAWRENCE, T. B. (2004), “Institutional Entrepreneurship in Emerging Fields: HIV/AIDS Treatment Advocacy in Canada”, *Academy of Management Journal*, vol. 47, pp. 657–679.

MAILLAT, D., (1992, *Milieux et dynamique territoriale de l'innovation*.

MARMOR, T. (1986), Policy Entrepreneurship in Government: An American Study, *Journal of Public Policy*, vol. 6, no. 3, pp. 225-253

MARSH, D., SHARMAN, J.-C. (2009), Policy Diffusion and Policy Transfer, *Policy Studies*, vol. 30, no. 3, pp. 269-288.

MARSHALL, A. (2006), *Principles of Economics*, New-York, Abridged Edition, Cosimo Classics, 319 p.

MATTEACCIOLI, A. (2004), *Philippe Aydalot, pionnier de l'économie territoriale*, Éditions L'Harmattan, Paris, 413 p.

- MAY, P. (1992), Policy Learning and Failure, *Journal of Public Policy*, vol. 12, no. 4, pp. 331-354.
- MCCAFFREY, M., SALERNO, J. (2011), A Theory of Political Entrepreneurship, *Modern Economy*, vol. 2, pp. 552-560.
- MCCLELLAND, D. (1965), N Achievement and Entrepreneurship: A Longitudinal Study, *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 1, no. 4, pp. 389-392.
- MCCLOUGH, D. (2008), Public Sector Entrepreneurship: Evidence from Trade Policy, *Politics & Policy*, vol. 36, no. 2, pp. 250-267.
- MCGUIRE, M. (2000), Collaborative Policy Making and Administration: The Operational Demands of Local Economic Development, in *Economic Development Quarterly*, vol. 14, n°. 3, pp. 278-291.
- , AGRANOFF, R. (2011), The Limitations of Public Management Networks, *Public Administration*, vol. 89, no. 2, pp. 265–284.
- MCKENZIE, B., UGBAH, S., SMOTHERS, N. (2007), Who is an Entrepreneur? Is it Still the Wrong Question?, *Academy of Entrepreneurship Journal*, vol. 13, no. 1, pp. 23-42.
- MEIJERINK, S., HUITEMA, D. (2010), Policy Entrepreneurs and Change Strategies: Lessons from Sixteen Case Studies of Water Transitions around the Globe, *Ecology and Society*, vol. 15, no. 2, 21 p.
- MESEGUER, C. (2005), Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 598, pp. 67-82.

- (2006), Rational Learning and Bounded Learning in the Diffusion of Policy Innovations, *Rationality and Society*, vol. 18, no. 35, pp. 35-66.

MEYER, J., ROWAN, B. (1977), Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*, vol. 83, no. 2, pp. 340-363

MEYDANI, A. (2008), Political Entrepreneurs and Electoral Capital: the Case of the Israeli State Economy Arrangement Law, *Constitutional Political Economy*, vol. 19, pp. 301-312.

MINTROM, M. (1997), Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation, *Journal of Political Science*, vol. 41, no. 3, pp. 738-770.

-, (2000), *Policy Entrepreneurs and School Choice*, Washington DC, Georgetown University Press, 324 p.

MINTROM, M., VERGARI, S. (1998), Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms, *The Journal of Politics*, vol. 60, no. 1, pp. 126-148.

-, (1996), Advocacy Coalition, Policy Entrepreneurship, and Policy Change, *Policies Study Journal*, vol. 24, no. 3, pp. 420-434.

MINTROM, M., NORMAN, P. (2009), Policy Entrepreneurship and policy Change, *The Policy Studies Journal*, vol. 37, no. 4, pp. 649-667.

MINTROM, M. ET AL. (2014), Policy entrepreneurs and promotion of Australian state knowledge economies, *Australian Journal of Political Science*, vol. 49, no. 3, pp. 423–438

MITCHELL, R. et al. (2002), Towards a Theory of Entrepreneurial Cognition: Rethinking the People Side of Entrepreneurship Research, *Entrepreneurship Theory and Practice*, pp. 93-104.

MISRA, S., KUMAR, S. (2000), Resourcefulness: A Proximal Conceptualization of Entrepreneurial Behavior, *Journal of Entrepreneurship*, vol. 2, pp. 135-154.

MOHAMMED, M. (2002), Assessing determinants of departmental innovation", *Personnel Review*, vol. 31 no. 5, pp. 620 - 641

MOHR, L. (1969), Determinants of Innovation in Organizations, *The American Political Science Review*, vol. 63, no. 1, pp. 111-126.

MORGAN, K., COOKE, P. (1998), *The associational economy: firms, regions, and innovation*, Oxford University Press, Oxford, 247 p.

MORGAN, K. (2007), The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal, in *Regional Studies*, Vol. 41, no. 1, pp. 147-159.

-. & NAUWELAERS, C. (Eds) (1998), *Regional Innovation Strategies: the Challenge for less favoured Regions*, Jessica Kingsley, London

MORRIS, M., JONES, F. ( 1999), Entrepreneurship in Established Organizations: The Case of the Public Sector, *Entrepreneurship Theory and Practice*, pp. 71-91.

MOSKOVICH, Y., BINHAS, A, (2014), Innovative Policymaking Resulting from Political Pressure from Three Non-Governmental

Organizations: An Israeli Case Study, *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, vol. 19, no. 3, pp. 1-18.

MOULAERT, F., SEKIA, F. (2003), Territorial Innovation Models : A critical Survey, in *Regional Studies*, vol. 37, no. 3, pp. 289-302.

MULGAN, G., ALBURY, D. (2003), Innovation in the public sector, *Strategy Unit, Cabinet Office*, pp. 1-40.

MÜLLER, P. (1990), *Les Politiques Publiques*, Paris, Collection Que sais-je?, Presses universitaires de France, 126 p.

-, (1997). L'eupéanisation des politiques publiques. *Politiques et management public*, vol. 15 no. 1, pp. 3-9.

-, (2005), L'analyse des politiques de l'action publique. Confrontation des approches, des concepts et des méthodes, *Revue de science politique*, vol. 55, no. 1, pp. 5-6.

NAMBISAN, S. (2008), Transforming Government through Collaborative Innovation, *The Public Manager*, vol. 38, pp. 37-41.

NATHAN, R. (1996), Reinventing Government: What Does it Mean?, *Public Administration Review*, vol. 55, no. 2, pp. 213-215.

NOOR, K. (2008), Case Study : A Strategic Research Methodology, *American Journal of Applied Sciences*, Vol. 5, no. 11, pp. 1602-1604.

OLIVER, T., SHAHEEN-PAUL, P. (1997), Translating Ideas into Action: Entrepreneurial Leadership in State Health Care Reforms, *Journal of Health Politics, Policy and Law*, vol. 22, no. 3, pp. 722-786.

OSBORNE, D., GAEBLER, T. (1993), *Reinventing Government. How Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume Book, New-York, 405 p.

OSBORNE, S., BROWN, L. (2011), Innovation, Public Policy and Public Services Delivery in the UK: The Word That Would Be King?, *Public Administration*, vol. 89, no. 4, pp. 1335–1350.

OSTROM, E. (2010), *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Bruxelles, Éditions De Boeck, 314 p.

O'TOOLE, L. (1997 a), Implementing Public Innovations in Network Setting, *Administration & Society*, vol. 29, no. 2, pp. 115-138.

-, (1997 b), Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration, *Public Administration Review*, vol. 57, no. 1, pp. 45-52.

PAILLÉ, P., MUCCHIELI, A. (2004), *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Armand Colin, Paris, 315 p.

PALICH, L., BAGBY, D. (1995), Using Cognitive Theory to Explain Entrepreneurial Risk-Taking: Challenging Conventional Wisdom, *Journal of Business Venturing*, vol. 10, pp. 425-438.

PAQUIN, S., BERNIER, L. LACHAPELLE, G. (2010), *L'Analyse des Politiques Publiques*, Coll. Paramètres, Les Presses de l'Université de Montréal, 426 p.

PASQUIER, R. (2012), Comparer les espaces régionaux : stratégie de recherche et mise à distance du nationalisme méthodologique,

*Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, no. 2, pp. 57-78

PECQUEUR, B. (2007), L'économie territorial: une autre analyse de la globalisation, in *L'Économie politique*, vol. 1, no. 33, pp. 41-52

PETCHEY, R., WILLIAMS, J., CARTER, Y. (2008), From Street-Level Bureaucrats to Street-Level Policy Entrepreneurs? Central Policy and Local Action in Lottery Funded Community Cancer Care, *Social, Policy & Administration*, vol. 42, no. 1, pp. 59-76.

PETIT-JEAN, M. (2016), *L'institutionnalisation de la prospective dans l'action publique : analyse comparée des systèmes politico-administratifs britannique, néerlandais et wallon*, Thèse de doctorat, Université catholique de Louvain, 516 p.

PIERSON, P. (1994), *Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*, Cambridge (UK), Cambridge University Press.

PIORE, M. & SABEL, C. (1984), *The Second industrial Divide*, Basic Books, New-york.

POLSBY., N. (1984), *Political Innovation in America. The Politics of Policy Initiation*, New Haven, Yale University Press, 185 p.

PORTER, M. (1990), *The Competitive Advantages of Nations*, MacMillan, London.

-, (1998), *Clusters and competition: new agendas for companies, governments, and institutions*. Harvard Business School Press.

PRICE, D., (1971), Professionals and "Entrepreneurs": Staff Orientations and Policy Making on Three Senate Committees, *The Journal of Politics*, vol. 33, no. 2, pp. 316-336.

PROULX, M. U., (1992), Milieux innovateurs et développement régional, *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 15, no. 2, pp. 143-148.

PROVOST, C. (2003), State Attorneys General, Entrepreneurship, and Consumer Protection in the New Federalism, *Publius*, vol. 33, no. 2, pp. 37-53.

QUÉVIT, M., AIKEN, M. (1975), La compétition belge au sein du système politique belge (1919-1974), *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 3, no. 669-670, pp. 1-51.

QUÉVIT, M. (1978), *Les causes du déclin wallon : l'influence du pouvoir politique et des groupes financiers sur le développement régional*, Edition vie ouvrière, Bruxelles, 312 p.

QUÉVIT, M. (2011), La solidarité territoriale entre la Flandre et la Wallonie: les fondements économiques, politiques et culturels de la problématique, *Economies et Sociétés-Cahiers de l'ISMEA Serie HS-Hors Serie*, vol. 44, pp. 19-29.

RABE, B. (1999), Federalism and Entrepreneurship: Explaining American and Canadian Innovation in Pollution Prevention and Regulatory Integration, *Policy Studies Journal*, vol. 27, no. 2, pp. 288-306.

RADAELLI, C. (2010), Européanisation, in BOUSSAGUET *et al.* (eds) (2010), *Dictionnaire des politiques publiques*, 3<sup>ème</sup> édition, Paris, Presse de Sciences Po, pp. 247-257.

RAONE, J. (2014), *Front-Line Risk-Regulation and Public Sector Modernization: the Challenge of the modern bureaucratic condition*, Thèse de doctorat, Université catholique de Louvain, 236 p.

RATTI, R. et al.,(1992), *Innovation technologique et développement régional: base théorique et étude de cas*, Meta-Editions.

REID, A., MUSYCK, B., (2000), Industrial policy in Wallonia: A rupture with the past?, *European Planning Studies*, vol. 8, no. 2, pp. 183-200.

REINSTALLER, M. (2005), Policy entrepreneurship in the co-evolution of institutions, preferences, and technology. Comparing the diffusion of totally chlorine free pulp bleaching technologies in the US and Sweden, *Research Policy*, vol. 34, pp. 1366–1384

RIALP, A., RIALP, J., & KNIGHT, G. A. (2005),The phenomenon of early internationalizing firms: what do we know after a decade (1993–2003) of scientific inquiry?, *International business review*, vol. 14, no. 2, 147-166.

RIKER, W., (1986), *The Art of Political Manipulation*, New Haven, Yale University Press, 152 p.

RHODES, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government, *Political studies*, vol. 44, no. 4, pp. 652-667.

ROBERTS, N.-C., KING, P. (1991), Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 1, no. 2, pp. 147-175.

ROBERTS, N.-C., (1992), Public Entrepreneurship and Innovation, *Review of Policy Research*, vol. 11, pp. 55-74.

ROBERTS, P. (2005), The Master of Disaster as Bureaucratic Entrepreneur, *Political Science and Politics*, vol. 2, p. 331.

ROBERTSON, P. L., LANGLOIS, R. N. (1994), Institutions, inertia and changing industrial leadership. *Industrial and Corporate Change*, vol. 3, no. 2, pp. 359-378.

ROCHERFORT, D., COBB, R. (1994), *The Politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda*, Lawrence, University Press of Kansas, 203 p.

ROTHWELL, R., ROBERTSON, A. B. (1973), The role of communications in technological innovation. *Research policy*, vol. 2, no. 3, pp. 204-225.

ROTTER, J. (1990), *Internal versus External Control of Reinforcement: A Case History of a Variable*, American Psychologist, vol. 45, no. 4, pp. 489-493.

SABATIER, P. (1988), An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein, *Policy Sciences*, vol. 21, no. 2-3, pp. 129-168.

-, JENKINS-SMITH, H. (1993), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Washington D.C., Westview Press, 290 p.

SAKKAS, S. (2014), *L'expertise éthique face à la régulation publique des biotechnologies de la reproduction. Comparaison France-Belgique de l'influence des comités nationaux d'éthique sur le contenu des politiques publiques*, Thèse de doctorat, Université catholique de Louvain, 427 p.

SALBURY, R., (1969), The Theory of Interest Groups, *Midwest Journal of the Political Science*, vol. 13, no. 1, pp. 1-32.

SAURUGGER, S., SUREL, Y. (2006), L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique, *Revue internationale de politique comparée*, vol. 13, no 2, pp. 179-211.

SCHILLER, W. (1995), Senators as political Entrepreneurs: Using Bill Sponsorship to Shape Legislative Agendas, *American Journal of Political Science*, vol. 39, no. 1, pp. 186-203.

SCHNEIDER, M., TESKE, P. (1992), Toward a Theory of the Political Entrepreneur: Evidence from Local Government, *The American Political Science Review*, vol. 86, no. 3, pp. 737-747.

-, MINTROM, M., (1995), *Agents for Change in American Government*, Princeton (New Jersey), Princeton University Press, 255 p.

SCHNELLENBACH, J. (2007), Public Entrepreneurship and the Economics Reform, *Journal of Institutional Economics*, vol. 86, pp. 183-202.

SCHUMPETER, A. (1964), *Business Cycle : a Theoretical, Historical and Statistical analysis of the Capitalist Process*, New-York, McGraw Hill.

-, (2002), *Théorie de l'évolution économique. Recherches sur le profit, le crédit, l'intérêt et le cycle de la conjoncture*, Collection les Classiques de la science sociale, 148 p.

SCOTT, R. (2008), *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*, Thousand Oaks, Sage Publications, 266 p.

SEXTON, D., SMILOR, R. (1985), *The Art and Science of Entrepreneurship*, Ballinger Publishing Company, Cambridge (Massachusetts), 419 p.

SHANE, S., VENKATARAMAN, S. (2000), The Promise of Entrepreneurship as a Field of Research, *Academy of Management Review*, vol. 1, no. 25, pp. 217-226.

SHAVER, K. (2010), The Social Psychology of Entrepreneurial Behavior, in ACS, Z.-J., AUDRETSCH, D.-B. (2010), *Handbook of Entrepreneurship Research, International*, Handbook Series on Entrepreneurship, Springer Science, pp. 359-385.

SHEINGATE, A. (2003), Political Entrepreneurship, Institutional Change, and American Political Development, *Studies in American Political Development*, vol. 17, pp. 185-203.

SHIPAN, C. VOLDER, C. (2008), The Mechanisms of Policy Diffusion, *American Journal of Political Science*, vol. 52, no. 4, pp. 840-857.

SIMON, H. (1947), *Administrative Behavior. How Organizations can be understood in terms of decision processes*, Macmillan, New York.

-, (1983), *Administration et Processus de décision*, Paris, Economica, 321 p.

SOLTOW, J. (1968), The Entrepreneur in Economic History, *The American Economic Review*, vol. 58, no. 2, pp. 84-92.

Sölvell, Ö. (2008), *Clusters Balancing Evolutionary and Constructive Forces*, Stockholm, Ivory Tower, 102 p.

SORENSEN, E., TÖRFLING J. (2011), Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector, *Administration & Society*, vol. 43, pp. 842-868.

-, (2012), Introduction Collaborative Innovation in the Public Sector, *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, vol. 17, no. 1, pp. 1-14.

SORENSEN, E. (2013 a ), Governance and Innovation in the Public Sector, pp. 215-227, in LEVI-FAUR (Eds.), *The Oxford Handbook of Governance*, New-York, Oxford University Press.

-, (2013 b), Favoriser l'innovation dans l'élaboration des politiques: un nouveau rôle pour les politiciens, *Télescope*, vol. 19, no. 2, pp. 1-17.

SPANOU, C., (2003), Abandonner ou renforcer l'état webérien?, *Revue française d'administration publique*, vol. 1, pp. 109-120.

STEINER, P. (1997), La théorie de l'entrepreneur chez Jean-Baptiste Say et la tradition Cantillon-Knight, *L'Actualité Économique*, vol. 73, no. 4, pp. 611-627.

STIEGERT, K. W., SHI, G., CHAVAS, J. P. (2010), Innovation, integration, and the biotechnology revolution in US seed markets, *Choices*, vol. 25, no. 2, pp. 1-12.

STEVENSON, H., JARILLO, J. (1990), A Paradigm of Entrepreneurship: Entrepreneurial Management, *Strategic Management Journal*, vol. 11, pp. 17-27.

SVERRINSON, A. (2001), Translation Networks, Knowledge Brokers and Novelty Construction: Pragmatic Environmentalism in Sweden, *Acta Sociologica*, vol. 44, no. 4, pp. 313-327

SWAN, J., SCARBROUGH, H. (2005), The politics of networked innovation, *Human relations*, vol. 58, no. 7, pp. 913-943.

TABARIES, M. (2005), Les apports du GREMI à l'analyse territoriale de l'innovation ou 20 ans de recherche sur les milieux innovateurs, *Cahier de la MSE*, 23 p.

TALLARD, M., THÉRET, B., URI, D. (dir.) (2000), *Innovations institutionnelles et territoires*, Paris, L'Harmattan, 449 p.

TEODORO, M. (2009), Bureaucratic Job Mobility and the Diffusion of Innovations, *American Journal of Political Science*, vol. 53, no. 1, pp. 175-189.

THOMAS, G. (2011), A Typology for the Case Study in Social Science Following a Review of Definition, Discourse, and Structure, in *Qualitative Inquiry*, vol. 17, no. 6, pp. 511-521.

TÖDLING, F., TRIPPL, M. (2005), One Size Fits All? Towards A Differentiated Regional Innovation Policy Approach, in *Research Policy*, Vol. 34, pp. 1203-1219.

TOUATI, N., DENIS, J.-L. (2013), Analyse critique de la littérature scientifique portant sur l'innovation dans le secteur public : bilan et perspectives de recherche prometteuses, *Télescope*, vol. 19, no. 2, pp. 1-22.

VAN BUUREN, A., LOORBACH, D. (2009), Policy innovation in isolation? Conditions for policy renewal by transition arenas and pilot projects, *Public Management Review*, vol. 11, no. 3, pp. 375-392.

VAN DEN VEN, A. (1986), Central Problem in the Innovation Management, *Management Science*, vol. 32, no. 5, pp. 590-607.

VERHOEST, K., VERSCHUERE, B., BOUCKAERT, G. (2007), Pressure, legitimacy, and innovative behavior by public organizations, *Governance*, vol. 20, no. 3, pp. 469-497.

VERLEY, P. (1991), La révolution industrielle anglaise: une révision (note critique), *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, Vol. 36, no. 3, pp. 735-755.

VERSTRAETE, T. (Dir.) (2013), *Histoire d'entreprendre. Les réalités de l'entrepreneuriat*, Caen, Éditions EMS, coll. Management et Société, pp. 11-20.

VISSCHER de, C., (2005), Le coup dans l'eau de Copernic: réforme de la haute fonction publique, nouvelle gestion publique et particratie en Belgique, *Politiques et management public*, vol. 23, no. 4, pp. 33-51.

VIRTANEN, M. (1997), The Role of Different Theories in Explaining Entrepreneurship. In KUNKEL, S (ed.), *Entrepreneurship: The Engine of Global Economic Development. Journal of Best Papers of the 42nd World Conference, International Council for Small Business 1997*, pp. 1-17.

VOLDEN, C., TING, M., CARPENTER, D. (2008), A Formal Model of Learning and Policy Diffusion, *American Political Science Review*, vol. 102, no 3, pp. 319-332.

WAGNER, R. E. (1966), Pressure groups and political entrepreneurs: A review article, *Papers on Non-Market Decision Making*, vol. 1, no. 1, pp. 161-170.

WALKER, J. (1969), The Diffusion of Innovations among the American States, *The American Political Science Review*, vol. 63, no. 3, pp. 880-899.

WALKER, R.M. (2003) Evidence on the Management of Public Services Innovation, *Public Money et Management*, vol. 23, no. 2, pp. 93-102.

-, (2008), An Empirical Evaluation of Innovation Types and Organizational and Environmental Characteristics: Towards a Configuration Framework, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, no.. 4, pp. 591-615.

-, (2014), Internal and External Antecedents of Progress Innovation, *Public Management Review*, vol. 16, no. 1, pp. 21-44.

WALKER, R.M. et al. (2010), Management Innovation and Organizational Performance: The Mediating Effect of Performance Management, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, pp. 1-20.

-, (2015), Limits on innovativeness in local government: Examining capacity, community, complexity and Dynamism in Organizational Task environments, *Public Administration*, pp. 1-21.

WALSH, I., RENAUD, A. (2011). La théorie de la traduction revisitée ou la conduite du changement traduit. Application à un cas de fusion-acquisition nécessitant un changement de Système d'Information. *Management & Avenir*, vol. 9, pp. 283-302.

WATTS, S., HOLBROOK, A., SMITH, M. (2015), Policy Entrepreneurs and the Role of Advanced Cognition in Policy Innovation, *Australian Journal of Business and Economic Studies*, vol. 1, no. 1, pp. 18-27.

WEISSERT, C. (1991), Policy Entrepreneurs, Policy Opportunists, and Legislative Effectiveness, *American Politics Research*, vol. 19, no. 2, pp. 262-274.

WEBER, M. (2002), *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism. The Expanded 1920 Version*”, Los Angeles (USA), Roxbury Publishing Company, 82 p.

-, (2009). *From Max Weber: essays in sociology*. Routledge, 494 p.

WEST, M, ANDERSON, N. (1996), Innovation in Top Management Teams, in *Journal of Applied Psychology*, vol. 81, no. 6, pp. 680-693.

WILSON, C. (2000), Policy Regimes and Policy Change, *Journal of Public Policy*, vol. 20, no. 3, pp. 247-274.

WOLGEMUTH, M. (1999), Entry Barriers in Politics, or: why Politics, Like Natural Monopoly, is not Organized as an Ongoing Market-Process, *Review of Austrian Economics*, vol. 12, pp. 175-200.

-, (200), Political Entrepreneurship and Bidding Political Monopoly, *Evolutionary Economics*, vol. 10, pp. 273-295.

WYNANTS, P. (2012), L'évolution du cdH (2004-2011)I. Juin 2004 – Décembre 2007, *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, vol. 6, no. 2131-2132, pp. 1-79.

ZHU, X. (2008), Strategy of Chinese Policy Entrepreneurs in the Third Sectors: Challenges of “Technical Infeasibility”, *Policy Sciences*, vol. 41, pp. 315-334.

YIN, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods*. Sage publications.

**Sources législatives :**

EUR-LEX (1957), Traité de Rome (CEE).

EUR-LEX (2012), Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

MONITEUR BELGE (1970), Loi-cadre portant organisation de la planification et de la décentralisation économique du 15 juillet 1970.

MONITEUR BELGE (1970), Loi sur l'expansion économique du 30 décembre 1970.

MONITEUR BELGE (1978 a ), Loi de réorientation économique du 4 août 1978.

MONITEUR BELGE (1978 b), Arrêté royal no. 31 créant un Fonds de Rénovation industrielle du 15 décembre 1978.

MONITEUR BELGE (1980), Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

MONITEUR BELGE (1988), Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1988

MONITEUR BELGE (1989), Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 21 décembre 1989 approuvant les statuts de la S.A. Sofriwal, société filiale spécialisée de la S.R.I.W. pour la gestion du F.R.I.

MONITEUR BELGE (1990), Décret du 5 juillet 1990 relatif aux aides et aux Interventions de la Région wallonne pour la recherche et les technologies

MONITEUR BELGE (1998), Décret du 2 avril 1998 créant l'Agence wallonne à l'exportation.

MONITEUR BELGE (2001), Arrêté royal du 14 mai 2001 portant certaines règles spéciales concernant la dissolution et la liquidation de la Société nationale pour la Restructuration des Secteurs nationaux, en abrégé "S.N.S.N. ".

MONITEUR BELGE (2004 a), Arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des grandes entreprises.

MONITEUR BELGE (2004 b), Arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 11 mars 2004 relatif aux incitants régionaux en faveur des petites ou moyennes entreprises

MONITEUR BELGE (2004 c), Décret créant l'Agence wallonne à l'exportation (*et aux investissements étrangers du 1er avril 2004.*

MONITEUR BELGE (2005), Arrêté du 6 octobre 2005 du Gouvernement wallon fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement

MONITEUR BELGE (2006 a), Décret-programme du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon.

MONITEUR BELGE (2006 b), Arrêté du 21 décembre 2006 du Gouvernement wallon portant approbation de modifications aux statuts de la SA SOFIPOLE.

MONITEUR BELGE (2007), Décret du 9 février 2007 relatif au soutien et au développement des réseaux d'entreprises ou clusters.

MONITEUR BELGE (2008), Décret du 3 juillet 2008, relatif au soutien de la recherche, du développement et de l'innovation en Wallonie.

MONITEUR BELGE (2009 a), Arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2009 fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement.

MONITEUR BELGE (2009 b), Arrêté du 5 février 2009 du Gouvernement wallon portant approbation de modifications aux statuts de la SA Sofipole.

PARLEMENT EUROPÉEN (2014), Les principes généraux de la politique industrielle de l'Union européenne.

SÉNAT BELGE (1993), La constitution belge.

**Documents et rapports officiels :**

ARTHUR D. LITTLE, (2005), *Le pôle de compétitivité Méditech Santé Paris Région*, Rapport pour la Délégation du Gouvernement wallon, 37 p.

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE (2009), *Innovation in the Public Sector: Enabling Better Performance, Driving New Directions*, Canberra.

AUSTRALIAN GOVERNMENT (2010), *Empowering Change: Fostering Innovation in the Australian Public Service*, Commonwealth of Australia, Canberra.

BIOWIN (2008), Chapitre A : le reporting du pôle, rapport confidentiel, 47 p.

-, (2015), Document de reporting unique des pôles de compétitivité : rapport d'activités, rapport confidentiel, 125 p

BLANC, C. (2004), Pour un écosystème de la croissance, rapport au Premier-ministre de la République de France.

BUREAU DU PLAN (2012), Le système d'innovation en Wallonie, *Working Paper* 4-12, Bruxelles , 129 p.

CAPRON, H. (2005), Les pôles de compétitivité wallon. Étude réalisée pour la sélection des domaines de pôles.

CENTRE RELAIS INNOVATION DE WALLONIE (2000), Rapport Prométhée : les politiques d'innovations à la hauteur des ambitions régionales, Namur, 33 p.

CESW (2003), Le clustering, outil de politique régionale, Liège, 54 p.

CESW, (2004), 50 ans d'histoire économique de la Wallonie, Liège, 36 p.

CESW (2005 a), Avis A. 780 relatif au plan d'actions prioritaires du Gouvernement wallon (Plan « Marshall ») *Axe 1 : Créer les pôles de compétitivité* , Liège, 4 p.

CESW (2005 b), Avis A. 784 sur le projet de décret-programme relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon, Liège, 12 p.

CESW (2005 c), Avis A. 790 du Conseil wallon de la Politique scientifique (CWPS) concernant le document de consultation de la

Commission européenne sur les aides d'État à l'innovation, Liège, 10 p.

CESW (2009), Avis A. 975 : Recommandations du CESRW concernant un futur Plan d'actions prioritaires pour l'avenir wallon, Liège, 3 p.

CESW (2010 a), Avis A. 1005 relatif à la reconnaissance des pôles de compétitivité et des réseaux d'entreprises, à l'octroi de subventions à ceux-ci et modifiant certaines réglementations, Liège, 5 p.

CESW (2010 b), Avis du Conseil de la Politique scientifique concernant un projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution de l'article 117 du décret du 3 juillet 2008 relatif au soutien de la recherche, du développement et de l'innovation et son annexe intitulée « Vers une politique intégrée de la recherche », Liège, 16 p.

COMMISSION EUROPÉENNE (2010), Europe 2020, Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, communication de la Commission, Bruxelles, 40 p.

COURS DES COMPTES (2004), Les primes à l'investissement en Région wallonne, Bruxelles, 77 p.

GOUVERNEMENT WALLON (1999), Déclaration de politique régionale, Namur, 39 p.

GOUVERNEMENT WALLON, (2001), Contrat d'avenir pour la Wallonie, 27 p.

GOUVERNEMENT WALLON, (2004 a), Déclaration de politique régionale, Namur, 153 p.

GOUVERNEMENT WALLON, (2004), Plan stratégique transversale « Création d'activités économiques ».

GOUVERNEMENT WALLON, (2005 a) , Les actions prioritaires pour l'avenir wallon, Namur, 33 p.

GOUVERNEMENT WALLON, (2005 b), Les pôles de compétitivité. Le rôles des pouvoirs publics, note du gouvernement, Namur, 20 p.

GOUVERNEMENT WALLON, (2005 c), Les pôles de compétitivité. Philosophie générale, note du gouvernement, Namur, 10 p.

GOUVERNEMENT WALLON, (2009 a), Déclaration de politique régionale, Namur, 146 p.

GOUVERNEMENT WALLON, (2009 b), Plan Marshall 2. Vert, Namur, 63 p.

GOUVERNEMENT WALLON, (2010), Les pôles de compétitivité Philosophie générale : 6<sup>ème</sup> pôle « technologie environnementales », Namur, 11 p.

GOUVERNEMENT WALLON, (2011), Note de cadrage de la formation au sein des pôles de compétitivité, Namur, 12 p.

GOUVERNEMENT WALLON, (2013), Vade-mecum des appels à projets pour les pôles de compétitivité, note du cabinet du Ministre de l'économie.

GOUVERNEMENT WALLON, (2015), Plan Marshal 4.0, Namur, 36 p.

IDEA CONSULT (2013), Étude relative à la caractérisation des relations interindustrielles en Wallonie et au positionnement de l'industrie wallonne au sein des chaînes de valeur mondiales

Vision prospective, Rapport pour le Service public de Wallonie, Namur, 130 p.

IWEPS (2014), Les pôles de compétitivité wallons : quel impact sur les performances économiques des entreprises participantes ?; Namur, 60 p.

LOGISTICS IN WALLONIA (2014), Rapport annuel 2014 , Liège, 52 p.

-, (2015), Rapport annuel 2015, Liège, 56 p.

MCKINSEY (2005 a), S'inspire des succès d'autres régions pour relancer la création d'activités en Wallonie , Bruxelles.

MECATECH (2015), Rapport d'activités 2014, rapport confidentiel, 177 p.

SERVICE PUBLIC DE WALLONIE (2013), Historique de la composition des Exécutifs/Gouvernements de la Région wallonne 1968-2013, Namur, SPW Édition, 108 p.

SERVICE PUBLIC DE WALLONIE (2016), Le glossaire des termes utilisés en compatibilité publique, Namur, 14 p.

SKYWIN (2015), Rapport de présentation du pôle Skywin, 17 p.

THE GALLUP ORGANIZATION (2011), Innobarometer 2010. Analytical Report : Innovation in Public Administration, Bruxelles.

**Communications et *Working papers* :**

BAYAD, M., BOURGUIBA, M. (2006), *De l'universalisme à la contingence culturelle : Réflexion sur l'intention entrepreneuriale*,

Congrès International Francophone en Entrepreneuriat et PME, Fribourg, 2006, 19 p.

BENINGTON, J., HARTLEY, J. (2001). *Pilots, paradigms and paradoxes: Changes in public sector governance and management in the UK*. In International Research Symposium on Public Sector Management. Barcelona.

BERNIER, L., HAFSI, T. (2002), Innovation et entrepreneurship dans le secteur public au Canada, Workshop on Public Sector Innovation, Université d'Ottawa.

BERNIER, L. et al. (2011), Innovation in the Public Sector : a Look at the Innovation Award of the Institute of Public Administration of Canada Applications and Winners, *Cahier de Recherche du Centre de Recherche sur la Gouvernance*, 51 p.

-, HAFSI, T., & FARASHAHI, M. (2008). Les entrepreneurs institutionnels dans le secteur public: une théorie de la contingence, pp. 1-28.

BORINS, S. (2014), *The Persistence of Innovation in Government: A Guide for Innovative Public Servants*, Innovation Series, IBM Center for the Business of Government.

BRANCIARD, A. (2006), Action publique nationale et dynamiques régionales en génomique et biotechnologie: du " modèle" de Génopôle Evry au dispositif des génopoles territorialisées, *Journées scientifiques du centre Pierre Naville" Biotechnologies et sociologie"*.

CALLON, M., (2012), Les incertitudes scientifiques et techniques constituent-elles une source possible de renouvellement de la vie démocratique ?. *CSI Working Paper Series*, 28 p.

CAPRON, H. (2007), Politique de cohésion et développement régional, *Working-Paper Dulbea*, vol. 50, no 7, pp. 113-133.

CESW, (2011), La Wallonie au cœur de l'Europe, Dossier du CESW, 8 p.

CHRISTOPOULOS, D., (2001), *Regional Elites and Public Entrepreneurship*, ECPR Joint Sessions of Workshops, Grenoble.

COHEN, N. (2011), *Policy Entrepreneurs and the Design of Public Policy: Conceptual Framework and the Case of National Health Insurance Law in Israel*, no. 7, Raanana, 44 p.

DELFORGE, P., (2010), Politique économique wallonne (1971-2011), de Freddy Terwagne à Marshall 2. Vert, ou comment retrouver la prospérité d'antan?, *D'une Belgique unitaire à une Belgique fédérale*, no. 40.

DESTATTE, P. (2010), *L'économie wallonne dans une perspective historique*, colloque "Développement économique, justice sociale et solidarité", Mons.

EGGERS, W., SINGH, S. (2009), *The Public Innovator's Playbook: Nurturing Bold Ideas in Government*, Deloitte Research, Harvard Kennedy School ASH Institute, 162 p.

FERNANDEZ, S., WISE, L. (2007), *Exploring Why Public Organizations Ingest Innovations*, papier prepare pour Public Management Research Conference, Tucson, Arizona, 37 p.

GROTENBREG, S., KLIJN, E. H., BOONS, F., & VAN BUUREN, A. (2014), *The influence of trust on innovative outcomes in Public-Private Partnerships*, Papier présenté à la 18ème conference annuelle de l'IRSPM, Ottawa

HEDERER, C., (2007), *Political Entrepreneurship and Institutional Change*, Papier préparé pour EAEPE conference, Porto.

HOGAN, J. (2006), The contribution of political entrepreneurs to policy change at times of crisis, *Financial Times*, 15 p.

LAWAREE, J. (2016), *À la quête du « Graal territorial ». Étude d'un processus d'appropriation d'un modèle territorial d'innovation : le cas des pôles de compétitivité wallons*, papier préparé pour le Colloque de l'Association des sciences régionales de langue française, Gatineau, 23 p.

LECA ET AL., (2007) *Agency and institution: A Review of Institutional Entrepreneurship*, working paper.

LE DUFF, R., ORANGE, G. (1996), *Essai de typologie du Maire-Entrepreneur des grandes villes françaises*.

LEPAGE, V. (2009), *L'évaluation externe comme outils de pilotage de la politique de clustering : leçons tirées de 5 années de pratiques en Région Wallonne*, Colloque Pôles de compétitivité et développement économique régional, 2 et 3 mars 2009, Liège (Belgique).

LÉVESQUE, B. (2011), *Innovations et transformations sociales dans le développement : approches théoriques et politiques publiques*, Colloque organisé par la FOPES, Sivry-Rance, FOPES, 57 p.

MARCOURT, J.-C. (2008), *Du Contrat d'avenir au Plan Marshall : Évolution des programmes et cycles des politiques*, Présentation à la Société wallonne d'évaluation des politiques publiques, Namur.

MERENNE-SCHOUMAKER, B. (1982), L'aménagement des friches industrielles. *Notes de Recherches de la Société géographique de Liège*, pp. 29-40.

NOBILE, D., SCHMITT, C., HUSSON, J. (2013), *L'élu-entrepreneur local, un entrepreneur comme les autres?*, Papier préparé pour le 11<sup>ème</sup> Congrès International Francophone en Entrepreneuriat et PME, 28 p.

PERSPECTIVE CONSULTING (2007), *Premier bilan des pôles de compétitivité*, Présentation SWEP, 11 p.

QUÉVIT, M., LEPAGE, M. (1995), La Wallonie une Région économique en mutation, *Wallonie: atouts et références d'une Région*.

ROBERTS, N.-C., KING, P. (1989), *Public Entrepreneurship: A Typology*, Monterey, Naval-Postgraduate School.

**Sites web:**

BELGIUM.BE (2016), La sixième réforme de l'État, in Belgium.be, [en ligne], [http://www.belgium.be/fr/la\\_belgique/connaitre\\_le\\_pays/histoire/1\\_a\\_belgique\\_a\\_partir\\_de\\_1830/constitution\\_de\\_l\\_etat\\_federal/sixieme\\_reforme\\_etat](http://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/histoire/1_a_belgique_a_partir_de_1830/constitution_de_l_etat_federal/sixieme_reforme_etat)

BIOWIN (2016 a), Biowin : le pôle de compétitivité santé en Wallonie, in Biowin, [en ligne], <http://www.biowin.org/biowin/fr/7481-contacts--liens-utiles.html>

BIOWIN (2016 b), La stratégie du pôle Biowin, in Biowin, [en ligne], <http://www.biowin.org/biowin/fr/8120-notre-strategie.html>

BIOWIN (2016 c), Les 7 secteurs technologiques clés de la Wallonie , in Biowin, [en ligne], <http://www.biowin.org/biowin/fr/8468-les-secteurs-cles-en-wallonie.html>

BIRD, B. (2013), What are the Personality Traits of Entrepreneurs?, in Youtube, [en ligne], <http://www.youtube.com/watch?v=dLf0GL2OPgo>

CANTILLON, R., « Essai sur la nature du commerce en général », in Google livre, [en ligne], [http://books.google.be/books?hl=fr&lr=&id=-N8a\\_Ri6AfsC&oi=fnd&pg=PR1&dq=cantillon+biographie&ots=S4n2wpJ5IZ&sig=C\\_zAbebE-XKvBwO\\_qsuJjYRctrM#v=onepage&q=cantillon%20biographie&f=false](http://books.google.be/books?hl=fr&lr=&id=-N8a_Ri6AfsC&oi=fnd&pg=PR1&dq=cantillon+biographie&ots=S4n2wpJ5IZ&sig=C_zAbebE-XKvBwO_qsuJjYRctrM#v=onepage&q=cantillon%20biographie&f=false) .

CESW (2016), Les missions du CESW, [en ligne], <http://www.cesw.be/index.php?page=missions> .

CNRTL (2016), Intégrer, in Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales, [en ligne], <http://www.cnrtl.fr/definition/int%C3%A9grer/verbe>

CRISP (2016), Vocabulaire politique, in Courrier Hebdomadaire du CRISP, [en ligne], <http://www.vocabulairepolitique.be/category/abecedaire/c/>

DIRECTION GÉNÉRALE DES ENTREPRISES (2016), Les pôles de compétitivité, in Gouvernement français, [en ligne], <http://www.entreprises.gouv.fr/politique-et-enjeux/poles-competitivite>

EUROSTAT (2016 a), Taux de croissance du PIB réel, in Eurostat, [en ligne], <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tec00115> .

-, (2016 b), Base de données d'Eurostat, in Eurostat, [en ligne], <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> .

GREENWIN (2016 a), Le pôle, in Greenwin, [en ligne], <http://www.greenwin.be/fr/pole>

GREENWIN (2016 b), Les domaines d'activités prioritaires, in Greenwin, [en ligne], <http://www.greenwin.be/fr/pole/axes>

GREENWIN (2016 c), Le Conseil d'administration, in Greenwin, [en ligne], <http://www.greenwin.be/fr/pole/conseil>

GREENWIN (2016 d), La cellule opérationnelle permanente, in Greenwin, [en ligne], <http://www.greenwin.be/fr/pole/cellule>

GREENWIN (2016 e), Le bureau exécutif, in Greenwin, [en ligne], <http://www.greenwin.be/fr/pole/bureau>

IWEPS, (2016), Walstat, le portail d'informations statistiques locales sur la Wallonie, [en ligne], [http://walstat.iweps.be/walstataccueil.php?theme\\_id=4&indicateur\\_id=213500&ins\\_commune\\_id=51009](http://walstat.iweps.be/walstataccueil.php?theme_id=4&indicateur_id=213500&ins_commune_id=51009) .

-, (2017), Évaluation du Plan Marshall 2. Vert, in IWEPS, [en ligne], <http://www.iweps.be/projet/evaluation-du-plan-marshall-2-vert/> .

LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ (2016), Les appels à projet de R&D FUI, in Les pôles de compétitivité français, [En ligne], <http://competitivite.gouv.fr/les-financements-des-projets-des-poles/les-appels-a-projets-de-r-d-fui-375.html>

LOGISTICS IN WALLONIA (2016), Le pôle, in Logistics in Wallonia, [en ligne], <http://www.logisticsinwallonia.be/media>

MECATECH (2016 a), Le pole Mecatech, moteur d'innovation en génie mécanique , in Mecatech, [en ligne], <https://www.polemecatech.be/fr/presentation>

MECATECH (2016 b), La cellule opérationnelle, in Mecatech, [en ligne], <https://www.polemecatech.be/cellule-operationnelle>

MECATECH (2016 c), Membres du Conseil d'administration, in Mecatech, [en ligne], <https://www.polemecatech.be/membres-ca>

SAY, J.-B., (2013), « Cours complet d'économie politique pratique », in Google livre, [en ligne], [http://books.google.be/books?hl=fr&lr=&id=1T5PAAAACAAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=jean+baptiste+say&ots=xxcWocP4Az&sig=oV8Z\\_t2LYsGLkPY\\_N\\_j64QdgsCM#v=onepage&q=entrepreneur&f=false](http://books.google.be/books?hl=fr&lr=&id=1T5PAAAACAAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=jean+baptiste+say&ots=xxcWocP4Az&sig=oV8Z_t2LYsGLkPY_N_j64QdgsCM#v=onepage&q=entrepreneur&f=false) .

SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL STRATÉGIE ET APPUI (2016), Lire un tableau budgétaire, in Service Public Fédéral, [en ligne], <http://www.begroting.be/FR/Pages/budgetLecture.aspx>

SKYWIN (2016 a), Missions et stratégie, in Skywin, [en ligne], [http://www.skywin.be/fr/mission\\_and\\_strategy](http://www.skywin.be/fr/mission_and_strategy)

SKYWIN (2016 b), Chiffres-clés, in Skywin, [en ligne], <http://www.skywin.be/fr/chiffre-cle>

WAGRALIM (2016 a), Notre pôle, in Wagrалim, [en ligne], <http://www.wagrалim.be/notre-pole/>

WAGRALIM (2016 b), Nos domaines d'action, in Wagrалim, [en ligne], <http://www.wagrалim.be/nos-domaines-d-action/>

WAGRALIM (2016 c), Notre gouvernance, in Wagrалim, [en ligne], <http://www.wagrалim.be/notre-gouvernance/>

WAGRALIM (2016 d), Les projets labellisés , in Wagrалim, [en ligne], <http://www.wagrалim.be/projets-wagrалim/>

WAGRALIM (2016 e), Notre réseau sous la loupe, in Wagrалim, [en ligne], <http://www.wagrалim.be/cat/network-news/>

WALLONIA CLUSTERS (2016), Le financement des réseaux d'entreprises, in *Wallonia Clusters*, [en ligne], <http://clusters.wallonie.be/federateur-fr/le-financement.html?IDC=130>

WALLONIA CLUSTERS (2017), Governance and Financing, in *Wallonia Clusters*, [ en ligne], <http://clusters.wallonie.be/federateur-en/governance.html?IDC=350>

WALLONIE (2015 a), Jean Stephenne, Connaitre la Wallonie, Wallonie.be, [en ligne], [http://connaitrelawallonie.wallonie.be/fr/wallons-marquants/merite/stephenne-jean#.WNOp\\_WdFfDc](http://connaitrelawallonie.wallonie.be/fr/wallons-marquants/merite/stephenne-jean#.WNOp_WdFfDc)

WALLONIE (2016 a), Les trois régions définies par la loi Terwagne, Wallonie.be, [en ligne], <http://connaitrelawallonie.wallonie.be/fr/histoire/atlas/les-trois-regions-definies-par-la-loi-terwagne-1971#.WNGMZGdFfDc> .

WALLONIE (2016 b), Le guide des institutions, Wallonie.be, [en ligne], <http://www.wallonie.be/fr/guide/guide-services/16235>

