



La difficile transformation des coordinations tacites en systèmes de règles formelles. L'exemple des réseaux de développement technologique ⁽¹⁾

André Torre

Cet article est consacré à la difficile mais nécessaire transformation des réseaux informels fondés sur des savoir-faire locaux en systèmes localisés de production économiquement compétitifs et garants du maintien du lien social. Comment passer de réseaux locaux de nature spontanée à des organisations plus formelles, sources de la compétitivité économique des régions en retard de développement face à la montée en puissance des grandes firmes ou des systèmes fondés sur des normes productivistes ? En d'autres termes, comment transformer les relations qui se sont tissées au niveau local, au sein de systèmes d'action fortement structurés autour de liens tacites, en ressources productives ? Il est important de ne pas briser le lien social, ni l'ancrage territorial, au profit de nouvelles relations désincarnées et coupées des dynamiques locales.

Les politiques locales de développement, autrefois simples décalques des actions menées au niveau national, prennent de l'ampleur depuis quelques années, en cohérence avec les opérations de décentralisation et la montée des actions communautaires. Le volontariat qui les fonde repose sur un postulat : il faut donner leur chance aux régions, et leur permettre de s'insérer, quelles que soient leur taille, leur richesse ou leur situation géographique, dans le concert des échanges internationaux, dans le but de profiter des effets bénéfiques des processus de développement économique. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de mobiliser les ressources locales afin de mettre en place, de développer ou de valoriser des productions susceptibles de se vendre à l'extérieur et donc de procurer des niveaux satisfaisants de croissance et d'emploi.

Si cette stratégie s'est souvent révélée valable, en particulier pour les régions les plus riches (2), elle s'avère bien plus difficile à mettre en œuvre dans des régions plus pauvres, périphériques, ou en retard de développement (3). Les exemples ne manquent pas d'opérations visant à faire table nette du passé et n'aboutissant qu'à aggraver les retards de développement, voire à détériorer le lien social, qu'il s'agisse de l'implantation artificielle d'unités de production ou de transformation venues de l'extérieur et n'arrivant pas à établir de relations économiques fortes au niveau local, ou encore de la transformation brutale de réseaux fondés sur des relations tacites en systèmes hiérarchiques, dans l'ignorance des liens culturels unissant les acteurs locaux. L'échec de l'imposition de règles provenant de l'extérieur du système aux entreprises et aux travailleurs locaux accélère alors la mise en place du processus de perte de cohésion interne, en provoquant l'adhésion d'un certain nombre d'acteurs et le repli des autres. Elle conduit ainsi à une désagrégation des anciennes relations de travail et souvent à des tentations de délocalisation accrues de la part des entreprises et des travailleurs, qui ne se reconnaissent plus dans les règles et les relations locales et cèdent à des incitations financières ou fiscales venues de l'extérieur.

Cette histoire est malheureusement souvent celle des régions périphériques, des anciens districts, des îles, qui peinent à faire face à la concurrence d'entreprises ou de systèmes de production mieux organisés ou plus rentables en termes économiques, et perdent petit à petit leurs avantages initiaux. On constate tout d'abord une cassure et des déconnexions dans le tissu économique, puis se brisent ensuite les liens garants d'une cohésion sociale et donc d'une pérennisation des relations locales. Les agents en arrivent ainsi à ne plus se concevoir de futur commun et cèdent à la tentation de la délocalisation, tant l'ancrage territorial devient ténu. Pourtant, ce passage, qui implique une évolution de la coordination tacite, essentiellement fondée sur des relations informelles, vers la mise en place de règles formelles, est nécessaire. Les systèmes de production contemporains ne peuvent se contenter, pour être compétitifs, des seules relations tacites. Ils doivent également reposer sur l'adhésion à un certain nombre de règles partagées par les membres du réseau, des règles qui présentent deux caractéristiques en termes d'engagement : tout d'abord un engagement formalisé des membres du réseau à fonctionner en commun dans des conditions de transparence et de loyauté dont la transgression sera punie, ensuite un engagement à l'égard des exté-

rieurs au réseau (par exemple les consommateurs ou les utilisateurs intermédiaires des biens produits au sein de ce dernier), concernant les caractéristiques des productions économiques. Par exemple, les notions de certification des produits, de garanties de qualité, de traçabilité, etc... reposent sur la mise en place de systèmes de contrôle fondés sur l'édiction et le respect de normes communes, à la fois acceptées en interne et ayant valeur d'engagement à l'égard des tiers. C'est seulement à ce prix que les produits fabriqués dans les régions périphériques pourront se valoriser sur les marchés extérieurs, voire résister à l'irruption de biens plus standard mais répondant depuis longtemps à ce type de critères. Toutefois, ce difficile passage requiert l'explicitation et la mise en œuvre de deux accords majeurs : le premier porte sur l'instauration de relations suivies et formelles entre les acteurs productifs locaux, et le second sur la définition commune de cahiers des charges concernant les productions locales.

Dans cet article, nous abordons la question du passage des réseaux spontanés à un système de règles formelles (i.e. la question de l'instauration de relations formelles entre acteurs locaux) en présentant tout d'abord les éléments de notre étude, la région périphérique étudiée (la Corse) et les réseaux spontanés et institutionnels, avant de passer à l'étude des réseaux de diffusion technologique, un maillon clé des politiques de développement local dont l'un des objectifs consiste à transformer les savoirs locaux en ressources productives par la mise en place de systèmes de règles et d'organisation entre les entreprises locales. La dernière partie consiste en une réflexion sur la difficile instauration de règles au niveau local, les résultats obtenus s'éloignant parfois considérablement de ceux escomptés en raison de difficultés génériques et des conditions particulières rencontrées au sein des économies périphériques.

RÉSEAUX ET RÉGIONS EN RETARD DE DÉVELOPPEMENT

L'idée selon laquelle les réseaux locaux jouent un rôle de premier plan dans le développement économique et technologique des régions est aujourd'hui très répandue. Elle se traduit dans la littérature économique par l'utilisation croissante de concepts tels que les réseaux locaux, les systèmes localisés de production, les systèmes locaux d'innovation, etc., tous concepts qui reposent sur l'importance des relations de proximité géographique dans la mise en réseau des acteurs de l'innovation. Convaincus de l'importance de ces réseaux locaux,

les acteurs publics ont développé des politiques technologiques régionales orientées vers le soutien ou la mise en place de processus collectifs d'innovation et de recherche, si bien que les politiques ayant pour objectif de mettre en commun des connaissances ou des compétences dans un cadre local complètent désormais celles plus traditionnelles fondées sur les infrastructures matérielles.

Les deux types de réseaux locaux : spontanés et institutionnels

Si le développement de réseaux collectifs d'acteurs est maintenant soutenu par les institutions locales ou régionales, on doit s'interroger sur la pertinence et les limites de ces politiques, la principale portant sur l'articulation parfois difficile entre les réseaux locaux spontanément créés par les acteurs économiques et les réseaux locaux développés par les institutions.

Avant toute chose, il est nécessaire de distinguer deux types de réseaux, au niveau local.

Les réseaux locaux spontanés, qui correspondent à un regroupement d'acteurs locaux autour d'un ou de plusieurs projets communs de nature économique, selon une forme d'organisation qui n'est pas celle de l'échange marchand. Les liens ne sont généralement pas matérialisés par des contrats ou par des accords totalement explicites, mais constituent le support de processus de coopération ou d'apprentissage collectifs. L'objet qui réunit les participants est un intérêt commun pour la production d'un bien, pour le partage d'une technique ou pour la recherche d'informations nécessaires à tous les membres. Les échanges qui concernent principalement le transfert ou le partage de connaissances se font au travers de relations de confiance.

Les réseaux locaux institutionnels, qui correspondent à des structures mises en place par des organismes publics pour soutenir les entreprises. Il s'agit d'organisations souples, fondées sur l'acceptation commune de règles qui engagent les participants, parmi lesquels on distingue les prestataires et les utilisateurs d'informations et de connaissances technologiques. Le lien entre les participants au réseau est matérialisé par une adhésion ainsi que par l'utilisation des prestations offertes par une cellule organisatrice qui joue également un rôle d'animation de l'ensemble du réseau. Ces réseaux peuvent être des réseaux généralistes ou des réseaux spécialisés.

La stratégie suivie par les pouvoirs publics consiste généralement à essayer de mettre en adéquation les deux types de réseaux dans une optique de développement local.

Un cas exemplaire : la région Corse

Afin de traiter de cette question de l'adéquation des deux types de réseaux nous retenons le cas d'une région qui présente des caractéristiques intéressantes, la Corse, dans laquelle les processus de production, les réseaux locaux et les modes de regroupement des acteurs économiques se distinguent par la permanence de relations tacites et de liens sociaux à forte consonance culturelle. Les effets conjugués de la périphéricité et de l'isolement (relatif), joints à une dépendance forte vis-à-vis de l'extérieur entraînent un retard de développement qui contraste avec la permanence d'une vision identitaire forte.

Comme tous les systèmes productifs méditerranéens, la Corse présente un certain nombre de caractéristiques particulières (A. Torre, 1997), à savoir l'existence de phénomènes de déconnexion importants entre les activités économiques, la nature souvent tacite et non codifiable des relations qui unissent les acteurs économiques, le caractère fortement spécifique des produits et modalités de production et la présence importante (on parle parfois d'hypertrophie) du secteur public. En tant qu'économie insulaire, ces facteurs sont aggravés du fait de l'isolement, de la difficulté d'acheminement des produits et de la petite taille. Si toutes les îles ne présentent pas les mêmes réalités, des études (Cf. par exemple Crusol, Hein et Vellas, 1988) brossent plusieurs caractéristiques communes, au nombre desquelles on retrouve la forte dépendance vis-à-vis de l'extérieur, la prédominance d'activités agricoles et touristiques et l'importance des transferts publics. Les économies insulaires reflètent le déséquilibre existant entre des besoins souvent identiques à ceux d'autres régions (en terme d'infrastructures, de formation, d'éducation...) et les ressources qu'elles peuvent générer (conditionnées par les ressources locales limitées), conduisant à un déséquilibre de leurs balances commerciales. Ce déséquilibre est renforcé par le degré d'isolement et la nécessité de moyens de transports adéquats, qui induisent des coûts de transport ou d'acheminement des marchandises élevés, ainsi que par la trop faible taille des marchés intérieurs, qui interdisent souvent l'obtention d'économies d'échelle et ne permettent pas d'obtenir une division satisfaisante du travail.

Ces différents traits se trouvent réunis dans la région Corse, qui constitue un laboratoire d'étude des difficultés de dévelop-

pement, d'autant plus que viennent s'ajouter des particularismes forts aux niveaux culturel ou social. La situation économique présente de graves déséquilibres structurels, en termes d'emploi, de production, de liens inter-sectoriels et de relations commerciales avec l'extérieur. À l'exception d'un travail sur la qualité dans certaines filières agro-alimentaires, le secteur touristique est le seul à offrir des perspectives fortes d'emploi. Par ailleurs, excepté dans le secteur viticole (organisé autour de règles formelles communes acceptées par l'ensemble des acteurs de la profession et qui donne lieu à une production de qualité, correspondant aux critères européens et à forte valeur ajoutée), le mode de fonctionnement des acteurs locaux reste encore largement fondé sur les relations tacites, qu'il s'agisse du secteur agricole, du commerce, ou même des quelques entreprises de haute technologie. Ces réseaux spontanés présentent trois caractéristiques :

- le lien social est fort, les personnes qui participent à un même réseau provenant des mêmes groupes, voire des mêmes familles élargies. L'entrée dans le système ne se fait que sur la recommandation d'une personne appartenant au réseau, qui connaît le candidat (la candidate) ou ses proches et va ainsi pouvoir l'introduire au sein du système ;
- les relations qui structurent le réseau sont largement fondées sur des rapports non marchands. En effet, l'entente entre les partenaires est avant tout basée sur des liens de réciprocité, qui mettent le service rendu ou dû au premier plan de la relation et tissent ainsi des liens plus ou moins forts entre les différents participants. De plus, il est rarement question de contrats, mais plutôt de relations de confiance, qui s'établissent au cours du temps ou, plus souvent, reposent sur l'appartenance à une même communauté et sur la connaissance préalable du partenaire ;
- les aspects tacites sont très importants, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, le système n'est pas organisé autour de règles explicites, mais plutôt autour de principes changeants, souvent d'origine sociale (code de l'honneur par exemple...), connus et partagés par l'ensemble des participants, qui y adhèrent sans que ce point soit généralement explicité. Enfin, les savoirs présents dans ces réseaux sont importants (par exemple dans le domaine agricole, ou encore pour les produits artisanaux) mais restent non codifiés, leur diffusion s'effectuant par le biais des relations de face à face ou par l'observation des pratiques.

On se trouve donc confronté à un réservoir de savoirs tacites, qu'il importe d'activer et de transformer en activités productives et rentables. Les savoirs locaux sont importants, qu'ils concernent des activités traditionnelles dans lesquelles un véritable savoir-faire existe (par exemple les activités d'élevage, ou la fabrication de produits alimentaires), ou encore des acquisitions plus récentes (en matière d'environnement et d'aménagement de la nature, ou dans le domaine des industries culturelles par exemple). Comment les fixer et les utiliser à des fins productives, comment les faire entrer dans un cadre respectueux des contraintes imposées par l'accès aux marchés extérieurs ou par la reconquête des marchés locaux ? En particulier, comment faire pour édicter des règles formelles de comportement, qui auront pour but tout d'abord d'établir des relations formelles entre les acteurs locaux, puis ensuite fonder des cahiers des charges concernant les productions locales ? C'est à ces objectifs que cherchent à s'attaquer, avec plus ou moins de bonheur, les RDT (Réseau de Diffusion Technologique).

LES RÉSEAUX DE DIFFUSION TECHNOLOGIQUE, UN MAILLON CLÉ DANS LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Le cas étudié ici est celui de l'installation de Réseaux de Diffusion Technologique dans trois régions françaises, la Corse, l'Aquitaine et Rhône-Alpes (cf. Lung et alii, 1997), dans le but de réaliser des comparaisons, d'identifier les voies possibles et les difficultés rencontrées dans la transformation des savoirs locaux en ressources productives. Les RDT répondent en effet à des objectifs de politique économique et visent à structurer et à organiser le processus de diffusion technologique, en particulier auprès des entreprises de moyenne et de petite taille. Ils sont supposés favoriser l'introduction d'un certain nombre de règles dans le système et aider à l'explicitation des savoirs, en leur permettant de se valoriser au sein de systèmes productifs créateurs de valeur ajoutée. La comparaison entre une région en retard de développement et deux autres régions (une intermédiaire et une développée) doit aider à la mise en évidence d'éventuelles caractéristiques propres aux zones qui nous intéressent et donner des indications en termes de politiques locales de développement.

Les Réseaux de Diffusion Technologique

Le RDT, tel qu'il existe dans la plupart des régions françaises, est un réseau dont les interventions sont orientées dans le

domaine de la diffusion technologique et qui regroupe des acteurs publics et privés autour des agences régionales de l'ANVAR.

La philosophie qui sous-tend l'action publique s'apparente ici à une conception de l'innovation et du transfert de technologie proche des analyses évolutionnistes de l'innovation (4). L'objectif du RDT, qui se veut un outil d'incitation pour les PME, est d'aider à la gestion et à la résolution des problèmes quotidiens liés à l'innovation, problèmes qui se posent de manière majoritaire aux entreprises, qu'il s'agisse de leur fonctionnement interne ou de leur relation avec des partenaires extérieurs (laboratoires, universités, autres entreprises, organismes publics...). Pour ce faire, il doit permettre une intervention rapide et efficace, qui se concrétise par une aide de première urgence nommée « Prestations Technologiques Réseau » (PTR) et constitue, en fait, l'amorce de programmes plus lourds, impliquant différents acteurs institutionnels mobilisés en fonction de leurs compétences sur le domaine ou problème posé.

Les études mandatées par l'ANVAR au niveau national dans le but d'évaluer l'action des RDT ont montré que trois facteurs jouent un rôle clé dans la réussite de ces derniers : le consensus le plus large possible entre les institutionnels (collectivités locales, DRRT, ANVAR...), un animateur à plein temps gérant le fonctionnement du réseau, un arbitrage efficace au démarrage entre plan de prospection et mise en place du réseau.

Le réseau, qui n'a pas de structure juridique, s'appuie sur une association loi de 1901, regroupant les forces vives du transfert technologique régional. Cette association peut être créée *ex nihilo*, et son fonctionnement est alors de type « prestataire/prospecteur », ou reposer sur un fonctionnement de réseau déjà existant. Le choix du type d'association est important en ce qu'il conditionne, par l'accord des différents partenaires, le consensus obligatoire de chacun des participants. Ainsi, ce processus doit faire l'objet d'une large concertation, afin d'identifier les candidats potentiels, choisir l'animateur, définir les statuts et la charte du futur réseau. La gestion du RDT s'effectue à deux niveaux : celui du comité de pilotage, qui décide des orientations à suivre, et celui de l'animateur, qui exécute ces décisions. En ce qui concerne son fonctionnement, on distingue trois types d'acteurs ou de membres du réseau, qui doivent mettre leurs compétences aux services des utilisateurs :

- l'animateur. Son rôle est d'animer le réseau en coordonnant les plans de prospection et en gérant les fiches de pros-

pection, d'action et d'évaluation

- le prospecteur. C'est un conseiller, qui adhère volontairement au réseau avec l'accord de son organisme de rattachement, lui-même membre de l'association support. Ses missions sont l'identification des besoins, la structuration et le suivi du projet de l'entreprise. Il prospecte également auprès des entreprises pour les informer des possibilités de diffusion technologique et de soutien au transfert offert par le réseau

- le prestataire. C'est l'individu, l'entreprise, le laboratoire ou l'organisme répondant aux critères d'éligibilité, réalisant l'audit, l'étude produit/procédé, l'assistance technique, le conseil, ou les essais pour le compte de l'entreprise. Sa localisation n'a pas d'importance du moment qu'il détient les compétences nécessaires.

Le RDT Corse et les pôles GBM

La politique technologique suivie par les pouvoirs publics est différente selon que les réseaux locaux spontanés existent déjà ou non. Lorsqu'ils n'existent pas ou sont faiblement développés, la politique a pour objectif de les impulser, voire de les créer, par le moyen de politiques incitatives ou volontaristes. Lorsqu'ils existent déjà, l'objectif est de soutenir leur développement en favorisant notamment les coopérations transversales entre partenaires appartenant à des mondes différents (industrie, recherche, formation supérieure, centres techniques...). Dans les deux cas, le but poursuivi est de mettre en relation un réseau spontané d'acteurs économiques, plus ou moins complet, et un réseau institutionnel impulsé par les autorités locales.

En Corse, où les réseaux locaux spontanés sont faiblement structurés, l'objectif des pouvoirs publics a été de mettre en place un réseau institutionnel pour favoriser la diffusion des savoirs et des technologies. On a donc installé un RDT.

Le réseau d'innovation spontané de la région Corse est surtout caractérisé par des coopérations entre entreprises locales et entreprises « continentales », car les liaisons entre entreprises corses manquent de cohérence en raison du marché local étroit et du faible développement des relations science-industrie. Une fois de plus (Zimmerman et alii, 1998) la proximité géographique n'est pas une condition suffisante à l'existence d'un tissu innovant d'entreprises dans la mesure où les firmes locales sont obligées d'aller chercher des compétences à l'extérieur de la région. La faiblesse des interactions locales montre que la

recherche de compétences constitue bien ici le facteur le plus important des coopérations interfirmes, une recherche qui se fait en externe quand les compétences n'existent pas ou sont peu nombreuses localement. Dans ce contexte, le soutien apporté par les institutions aux entreprises locales peut aller plus loin que le versement d'aides publiques aux firmes qui innovent et prendre la forme de la création d'un réseau local d'acteurs de l'innovation.

Mis en place en septembre 1995 suite à une série de concertations impulsées par la collectivité territoriale de Corse dans le but d'en faire l'une des pièces maîtresses d'une stratégie de développement technologique, le RDT corse repose sur un constat : trop peu d'entreprises locales ont accès aux compétences technologiques disponibles et utilisent le dispositif de soutien à l'innovation. Créé pour permettre aux PME d'accéder aux compétences extérieures en matière d'innovation et de technologie, de mobiliser et de regrouper les acteurs locaux, d'harmoniser leur action et de professionnaliser l'activité de conseil, il a pour objectif d'améliorer l'efficacité des dispositifs régionaux d'aide et de soutien au développement, en favorisant les collaborations et les échanges entre les différents opérateurs afin d'obtenir des effets de synergie. Pour remplir sa mission, il s'appuie donc sur « l'effet réseau » ainsi que sur la formation et sur la prestation technologique réseau, subvention destinée à inciter les entreprises à se lancer dans l'innovation technologique.

Le cas des régions Aquitaine et Rhône-Alpes est différent car il existe déjà dans ces régions des réseaux spontanés fortement structurés. Dès lors, l'action des institutions est moins générique et répond à la nécessité de soutenir des projets ou des pôles spécifiques, en l'occurrence les pôles Génie Biologique et Médical (GBM). Par opposition aux réseaux généralistes, tels que le RDT corse, qui concernent tous les secteurs d'activité, les pôles GBM sont des réseaux spécialisés constitués autour de techniques et produits spécifiques.

Dans la région Aquitaine, il existe un tissu ancien d'industries de haute et moyenne technologie comme l'industrie pharmaceutique et les biens d'équipement médicaux (chirurgie, imagerie médicale), ainsi que de solides compétences scientifiques et technologiques dans le domaine de la santé et des sciences de la vie. Mais ces compétences sont insuffisamment valorisées et pas assez articulées avec l'industrie. Outre le déve-

loppement des moyens matériels et humains de la recherche scientifique, les acteurs industriels et académiques ont donc cherché à développer des coopérations facilitant le transfert de technologies. Toutefois, la mise en œuvre de ces réseaux s'est révélée insuffisante et est souvent mal articulée aux compétences industrielles locales.

Le réseau d'innovation de la région Rhône-Alpes occupe une position de premier plan dans les activités liées aux secteurs de la santé. À la fin des années 70, cette région est caractérisée par une présence forte de grandes entreprises pharmaceutiques mais aussi d'entreprises spécialisées dans les fournitures médicales ou les activités d'ingénierie médicale et dispose, en matière d'hôpitaux et de R&D, d'une réputation internationale. Toutefois, la coopération entre les acteurs locaux est jugée insuffisante : les relations entre entreprises, hôpitaux et chercheurs sont limitées à des domaines traditionnels tels que l'industrie du médicament. La construction d'interrelations apparaît indispensable dans les secteurs émergents comme les activités liées aux technologies bio-médicales, mais la formation de ces relations est complexe car, le secteur étant très hétérogène, les réseaux ne peuvent être conduits par les seuls acteurs industriels.

Les pôles GBM des deux régions (créés en Rhône-Alpes et en 1987 en Aquitaine) sont des réseaux spécialisés, organisés autour de techniques et de produits spécifiques. Leur création a trouvé son fondement dans la légitimation théorique d'une politique régionale de stimulation de l'innovation menée en termes technico-organisationnels. Constitués, orientés et coordonnés par une institution locale, ils ont pour mission de favoriser la formation d'un milieu local dans le cadre d'objectifs stratégiques de politiques technologiques. Leurs actions consistent à favoriser les relations entre la recherche, l'industrie et les pouvoirs publics pour soutenir l'innovation et à encourager la création d'entreprises orientées vers les segments dynamiques des marchés internationaux. Il est intéressant de noter que ces pôles devaient au départ intervenir en amont de la chaîne d'innovation, c'est-à-dire favoriser les relations entre les laboratoires scientifiques publics et les entreprises. Mais ils ont vite changé de nature et sont plutôt devenus des prestataires de services en réponse aux besoins exprimés par le tissu industriel local, si bien que leur intervention se situe maintenant en aval de la chaîne d'innovation, plus en prise sur les besoins des industriels.

LA DIFFICILE INSTAURATION DE RÈGLES AU NIVEAU LOCAL

Les RDT ont non seulement pour but de faciliter la diffusion des technologies mais également d'organiser et de structurer les relations entre les acteurs locaux par l'instauration d'un système de règles et de contrôle. Mis en place dans les régions Corse, Aquitaine et Rhône-Alpes, ils ont donné des résultats très différents, motivés par la forme initiale des réseaux spontanés et par les modalités préexistantes d'organisation informelle et de fonctionnements tacites. En particulier, le passage des savoir-faire locaux à une organisation fondée sur des règles formelles s'est révélé malaisé en région Corse, l'installation du réseau institutionnel ayant conduit à une situation largement différente de celle attendue, en raison de la prééminence des relations informelles et de la nécessité de mise en phase des acteurs locaux autour d'un apprentissage de ces règles et de leur fonctionnement.

Une distorsion par rapport aux objectifs annoncés

L'écart entre les objectifs escomptés par les politiques de développement technologique et de transformation des savoir-faire locaux en ressources productives et les résultats obtenus est important. Les enquêtes réalisées dans les trois régions montrent en effet qu'existent seulement une adéquation partielle entre réseaux spontanés et réseaux institutionnels et que, bien souvent, les objectifs fixés à l'origine par les pouvoirs publics n'ont pas été atteints ou se sont transformés en cours de route.

Ainsi, aujourd'hui, le RDT corse regroupe essentiellement les acteurs publics régionaux qui interviennent dans le domaine de la technologie. Au bout de 5 ans d'existence, il a surtout réussi à mieux coordonner les pratiques et les opérations de recherche de ces acteurs, dont l'image, les compétences et les domaines d'intervention sont devenus plus lisibles pour le tissu économique local. Toutefois, un certain nombre d'entreprises reste à l'écart de ce réseau institutionnel, sans qu'on puisse attribuer ceci à un défaut d'information. Le réseau institutionnel est faiblement articulé aux réseaux des acteurs privés pour deux raisons : ces derniers ne sont pas locaux dans la plupart des cas, et les relations locales ont gardé leur caractère informel.

Ceci montre qu'en l'absence de réseaux locaux spontanés fortement organisés, l'intervention des pouvoirs publics pour favoriser les coopérations locales se traduit par la mise en place

de réseaux de nature institutionnelle pour faire face à l'absence d'environnement économique dynamique et organiser des procédures d'aides aux entreprises locales. Ces réseaux ont ensuite tendance à privilégier un fonctionnement institutionnel, c'est-à-dire à développer la coordination entre les organismes publics spécialisés dans le soutien à l'innovation sans vraiment s'articuler avec les acteurs locaux. Du coup, la logique de partenariat de ces derniers reste largement centrifuge, comme c'est le cas en Corse. La mobilisation des savoir-faire locaux peine à se réaliser, les producteurs restant à l'écart de la procédure de mise en place de règles, qui profite surtout aux institutionnels.

L'analyse des cas des régions Aquitaine et Rhône-Alpes révèle des relations différentes entre réseaux spontanés et institutionnels. Ici, la difficulté est plutôt de mettre en synergie différents types d'acteurs du processus d'innovation et de production de connaissances.

En Aquitaine, les réseaux institutionnels souffrent d'une asymétrie entre des compétences académiques indéniabiles et des activités industrielles insuffisantes. Le GBM apparaît en recherche permanente d'un ancrage plus solide et en décalage par rapport aux réseaux spontanés (lorsqu'ils existent), car il essaie d'établir des relations locales qui peinent à se structurer. Cette situation le condamne à élargir le champ de ses missions à l'ensemble des activités médicales plutôt qu'à se cantonner dans le seul champ du génie bio-médicologique, et à jouer sur l'articulation avec les acteurs institutionnels de premier plan, dans le but de se faire aider à mettre en place ces structures. En Rhône-Alpes, l'existence d'un tissu industriel fortement développé confère aux entreprises un rôle prépondérant et les réseaux institutionnels connaissent deux difficultés pour définir leur place et leur rôle. D'une part, les relations des entreprises dépassent largement le territoire régional ; d'autre part le milieu industriel est hétérogène en ce qui concerne les types d'activités et les tailles d'entreprises. Interrogées sur leurs relations avec les réseaux de proximité mis en place pour faciliter les transferts de technologie, les firmes, surtout les plus petites, les jugent intéressantes, mais déplorent une déconnexion entre des interventions collectives trop généralistes et leurs besoins très spécialisés en matière de connaissance des activités et des marchés. En outre, les tentatives pour nouer des relations entre acteurs différents en amont de la chaîne d'innovation ont échoué et les réseaux institutionnels se sont surtout attachés à offrir des prestations de services aux entreprises en aval (cas des GBM).

Proximité géographique et logiques de réseaux

Le fait que ces politiques de développement local aient dû dévier de leurs objectifs initiaux et revenir à des formes moins ambitieuses révèle *deux difficultés de nature générale* pour la mise en place de réseaux locaux d'innovation soutenus par des politiques publiques :

- la première difficulté concerne les différences de logique cognitive, ainsi que l'importance de la proximité organisationnelle (plus que de la proximité géographique) (voir Gilly et Torre, 2000) dans ce type de réseaux. Un des problèmes est d'établir des coopérations transversales entre acteurs locaux de nature différente (entrepreneurs, chercheurs, formateurs...), comme le montre l'expérience des pôles GBM. Les habitudes de travail et les logiques cognitives sont très différentes d'un monde à l'autre. Or les connaissances tacites sont plus facilement transmissibles à l'intérieur d'un même monde professionnel (même à distance) qu'entre des mondes différents (même à proximité). Bien qu'elle soit soutenue par le développement volontariste de réseaux institutionnels, la seule proximité géographique ne suffit pas à briser ces cloisonnements. Dès lors, la diffusion des savoirs et des technologies suppose qu'existe une proximité organisationnelle entre les acteurs, c'est-à-dire des relations antérieures fondées sur des liens professionnels ayant ou non une base locale. La disjonction entre chercheurs et entreprises dont les logiques cognitives sont fortement différenciées est frappante dans les régions Aquitaine et Rhône-Alpes et fait obstacle au processus de transmission de connaissances. Les visions et attentes demeurent assez discordantes, les connaissances mises en jeu et les champs d'application sont hétérogènes. Du coup, chaque catégorie d'acteurs fait confiance à des partenaires avec lesquels elle a l'habitude de travailler même s'ils sont localisés en dehors de la région et même si existent parfois des acteurs plus compétents dans la région. Les acteurs privilégient en effet la proximité organisationnelle, qui s'appuie sur une longue expérience commune d'interactions et d'apprentissages réciproques et permet de surmonter les différences de logiques cognitives. De plus, il est fréquent que le partenaire recherché n'existe que dans une autre région, voire un autre pays, ce qui limite l'intérêt de la recherche de relations locales, avec ou sans le pôle GBM. Entre le « territoire » des réseaux spontanés (qui va de la région aux contacts à l'échelle mondiale) et l'échelon régional du réseau institutionnel, la construction des interrelations est lente

- la seconde difficulté tient au poids du passé. Pour des raisons liées à la manière dont se sont constitués les tissus locaux, les acteurs sont souvent engagés dans des coopérations avec des partenaires extérieurs à la région. Ils ont pris l'habitude de coopérer avec ces derniers, une habitude qui se traduit par la connaissance mutuelle des hommes et des organisations, ainsi que par des procédures de travail communes qui ont fait leurs preuves. Le fait de mettre en contact des acteurs physiquement proches les uns des autres et de les pousser à s'organiser n'est pas suffisant s'ils n'entretenaient pas auparavant des relations de caractère organisationnel. On en déduit que l'histoire des relations locales compte, mais également celle des relations non locales. En oubliant ceci, les politiques volontaristes finissent souvent par reproduire les situations auxquelles elles se proposaient dans un premier temps d'apporter des remèdes. L'exemple du RDT corse révèle ainsi qu'il est illusoire de vouloir imposer un développement technologique rapide sur une base interventionniste, de favoriser de manière volontariste les interactions locales au détriment des contacts extérieurs, et plus encore d'imposer des règles fortes, même si on conçoit l'importance d'une telle démarche. C'est pourquoi l'étape actuelle, celle d'une appropriation de nouveaux savoirs par les membres du réseau institutionnel, est essentielle pour construire des compétences partagées entre ces membres déjà liés par ailleurs et parce que le développement de projets et leur réalisation amorce une seconde phase, de recomposition des relations antérieures sur les bases de coordinations maintenant définies. Ici encore, c'est la permanence et la prégnance des trajectoires organisationnelles et professionnelles qui frappent. Les relations préexistantes se révèlent les plus fortes, qu'elles soient de nature formelle avec l'extérieur, ou de nature informelle à l'intérieur des réseaux spontanés locaux.

Pour la Corse, et donc pour différentes régions périphériques, ces difficultés d'ordre général se doublent de *l'impossibilité d'un passage immédiat des savoir-faire locaux à des réseaux de production fortement structurés autour de règles formelles*. Une étape intermédiaire se révèle nécessaire, celle de l'édiction et de l'acquisition de règles de fonctionnement par les institutions.

Il est illusoire de mettre sur le même plan les situations de régions développées ou intermédiaires et de régions périphériques, et encore plus de vouloir leur appliquer des politiques

ou des outils structurants similaires. Dans le cas des régions Rhône-Alpes et Aquitaine, le problème principal est la mise en relation, de manière volontariste, des acteurs locaux appartenant à des mondes différents. Par exemple, le fait que des médecins et des entrepreneurs se trouvent à une faible distance n'est pas suffisant pour les faire travailler ensemble et se constituer en réseau, en dépit des efforts des acteurs institutionnels. On observe même que ces efforts aboutissent souvent au résultat inverse, les politiques finissant en effet par soutenir des réseaux homogènes mais distincts (les médecins, les industriels, les chimistes...) et renonçant ainsi à leur objectif initial en dépit de succès partiels (un certain nombre de contrats conclus). En région Corse, la mise en place de règles formelles laisse indifférents la plupart des acteurs productifs. Au contraire, et de manière quelque peu surprenante, ce sont les acteurs institutionnels qui saisissent l'occasion pour essayer de se coordonner davantage, et donc de se donner des règles communes aux différents types d'intervenants. On constate ainsi que diverses instances régionales, concurrentes sur les projets de développement, ont profité de l'occasion fournie par le RDT pour commencer à se rencontrer davantage, pour tenter d'aplanir leurs différends et essayer de rationaliser les soutiens et les aides qu'ils accordent, dans le but par exemple d'éviter les doublons. Souvent même, aujourd'hui, la structure RDT est oubliée ou reléguée à une place secondaire, une fois que cette accroche a été réalisée. Elle a davantage servi de catalyseur que d'instrument réel de mise en place des synergies productives.

La situation de la Corse est révélatrice. Plutôt que de commencer à mettre en place des règles formelles entre les acteurs productifs, il a fallu en passer par une étape intermédiaire, qui dure encore : l'instauration de règles entre les acteurs institutionnels, des règles qui doivent leur permettre de se coordonner, d'entamer ou d'approfondir des procédures de coopération, et de faire circuler les informations concernant l'état du système productif et de ses évolutions, ainsi que des possibilités d'aides disponibles. Ainsi, avant de procéder à la mise en réseau formelle des entreprises et des producteurs, il est nécessaire d'organiser un processus de coopération entre les institutions, un processus qui leur permet d'entrer en synergie et non plus de se faire concurrence ou de doubler les procédures d'aides ou d'incitations. C'est seulement dans une étape ultérieure que l'on peut espérer voir émerger des organisations de producteurs fondées sur des règles formelles, acceptées par tous et en particulier par les entreprises. Pour l'instant, les producteurs qui adhèrent à des cahiers des charges reposant sur des règles formelles préfèrent généralement le faire seuls, ou en accord avec des normes imposées par des acteurs extra territoriaux (c'est le cas par exemple de l'agriculture biologique). La mise en réseaux institutionnels n'est pas à l'ordre du jour, ne serait-ce que parce qu'elle implique des constructions sociales longues, coûteuses, et dont l'issue n'est pas avérée. Ici encore, l'histoire compte, et le passage du temps reste une dimension essentielle, à ne pas négliger dans les processus de développement.

NOTES

(1) Ce travail a partiellement bénéficié d'un financement du Commissariat Général du Plan (étude n°17-95), dans le programme « l'entreprise et l'économie de l'immatériel ». Des versions antérieures ont fait l'objet de présentations lors du XXI^e séminaire pour la Coopération méditerranéenne (Cagliari, Dec. 1999) et de la 4^e session de l'European Summer School on Industrial Dynamics (Cargese, Sept. 2000) et ont donc bénéficié des remarques des participants à ces manifestations, ainsi que des commentaires d'un rapporteur anonyme.

(2) Pensons à la puissance économique de certaines régions européennes, en particulier en Allemagne, aux Pays-Bas, ou dans le nord de l'Italie.

(3) Une grande partie de la périphérie européenne est concernée par cette question, on pense évidemment à l'Irlande et à de nombreuses zones méditerranéennes, mais elle concerne aussi des zones isolées ou rurales de l'intérieur, y compris en France.

(4) La théorie évolutionniste met en évidence, sur la base des idées de Schumpeter, les évolutions des systèmes économiques consécutives à des changements internes et externes des conditions de production (Nelson et Winter, Dosi). Elle accorde une importance particulière à l'innovation, conçue comme le moteur fondamental du changement, une innovation qui n'est pas totalement assimilée à l'effort de recherche et développement et qui ne se diffuse pas de manière systématique. En particulier, les petites entreprises ne peuvent adopter spontanément les innovations en raison de l'absence de capacités ou de compétences internes suffisantes, d'où l'intérêt de structures d'interface entre ces dernières et des laboratoires de recherche publics ou privés.

CONCLUSION

Quelles sont les conditions de passage d'une économie fondée sur des savoir-faire locaux à des systèmes de production reposant sur des règles formelles, dans une situation de région périphérique ? Ce travail montre que les résultats obtenus dans la mise en place des réseaux de diffusion technologique s'éloignent parfois considérablement de ceux escomptés par les investigateurs de ce type de politiques, en raison de difficultés générales liées à l'importance de la proximité organisationnelle et au poids du passé, ainsi que de problèmes provenant des conditions particulières rencontrées au sein des économies périphériques. Si les politiques de développement actuelles tendent à privilégier de manière croissante la recherche de synergies locales (par exemple dans le cas des « learning regions » (Maillat et Kebir, 1999), il semble tout aussi important de favoriser l'instauration de règles entre les acteurs institutionnels et la capacité des acteurs productifs locaux à nouer des coopérations avec des partenaires extérieurs que de développer de manière volontariste des systèmes locaux qui peuvent briser le lien social et conduire à des processus pervers de délocalisation. Il est clair que la mise en place de réseaux institutionnels, si elle veut se réaliser avec des chances raisonnables de succès, doit avant tout s'appuyer sur un diagnostic de la situation locale comprenant : une évaluation des caractéristiques des relations

productives et de leur volume, une estimation de la nature des relations locales, et plus particulièrement de leur caractère tacite ou formel. Dans les cas où le caractère tacite prédomine, c'est avant tout par la concertation et la construction sociale des accords locaux que l'on peut espérer aboutir à un processus de développement impliquant l'adoption de règles formelles de production et de partenariat.

André TORRE est Directeur de Recherche à l'INRA, à l'Institut National d'Agronomie de Paris-Grignon. Ses travaux portent essentiellement sur les questions d'Économie Spatiale et Industrielle, avec une préférence pour les dimensions liées aux activités agricoles et agro-alimentaires. Il a récemment édité un ouvrage intitulé « Dynamiques de proximité » chez l'Harmattan, en collaboration avec Jean Pierre Gilly, ainsi qu'un numéro spécial de la Revue d'Économie Régionale et Urbaine consacré aux Activités agricoles et agro-alimentaires et aux processus de développement local.
UMR SADAPT, INA.PG
16 rue Claude Bernard, F-75231 Paris cedex 05.
Téléphone : 33 (0) 6 09 10 04 13 – Télécopie : 33 (0) 1 44 08 16 57
e-mail : torre@inapg.inra.fr

BIBLIOGRAPHIE

- CRUSOL J., HEIN P. et VELLAS F. (eds) (1988), *L'enjeu des petites économies insulaires*, Économica.
- GILLY J-P. et TORRE A. (eds) (2000), *Dynamiques de proximité*, L'Harmattan, Paris.
- LUNG Y. (coord.) et alii (1997), *Organisation spatiale et coordination des activités d'innovation des entreprises*, rapport de recherche pour le Commissariat Général du Plan.
- MAILLAT D. et KÉBIR L. (1999), « Learning regions » et systèmes territoriaux de production, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 3, pp. 429-448.
- TORRE A. (1997), « Technology and Development in Mediterranean Lagging Regions. The Conceptual Context and the Nicean Model », in Bianchi G. (ed), *Mediterranean Multiregionality*, AISRE.
- ZIMMERMANN J-B. (coord.) et al. (1998), *Construction territoriale et dynamiques productives*, rapport d'Étude du Commissariat Général du Plan.
-