

Document de travail

Colloque les *Logiques spatiales de l'innovation*
« Les systèmes d'innovation : multiplicité des échelles et diversité des
espaces »
Bordeaux, 15-17 novembre 2006

Vers une politique sectorielle régionale ? Leçons à partir de l'histoire de
l'industrie aérospatiale en Aquitaine

Vincent FRIGANT

E3i-GRES
Université Montesquieu-Bordeaux IV
Avenue Léon Duguit
33 608 PESSAC CEDEX
Tél. : 0556842593
Fax. : 0556848647
frigan@u-bordeaux4.fr

Résumé : Cet article s'interroge sur l'émergence du niveau régional comme lieu de définition d'une politique sectorielle en faveur de l'industrie aérospatiale. A partir de l'exemple de l'Aquitaine, il s'agit de repérer l'existence d'interventions régionales ou régionalisées, leurs formes et leurs logiques à partir d'une approche historique. Trois périodes correspondant à des moments cruciaux pour l'industrie régionale sont retenues. La première correspond à son émergence durant la Première guerre mondiale jusqu'aux années soixante. La deuxième concerne sa crise des années quatre-vingt-dix. La troisième concerne la période actuelle. Ces trois moments qui structurent l'article en trois parties successives, nous permettront d'argumenter la thèse d'une autonomie croissante des institutions régionales dans la définition de leurs modes de soutien et dans la définition d'un schéma de développement industriel en faveur du secteur aérospatial.

Mots-clés : Industrie aérospatiale, Aquitaine, Politique sectorielle, Développement régional

Introduction

L'industrie aérospatiale constitue l'archétype d'une industrie dont le développement a largement été encadré par les institutions publiques. Une première raison se situe dans sa vocation militaire. Alors que le premier vol d'un plus lourd de l'air date de 1905, le Premier conflit mondial relève ses opportunités létales et de renseignements. En quelques mois, la production d'aéronefs quitte le registre d'une activité de loisir (par et pour des passionnés), pour entrer dans l'ère industrielle (Chadeau, 1996). Cette dimension stratégique et tactique ne se démentira jamais par la suite, justifiant d'un intérêt permanent des Etats envers cette industrie et ses entreprises. La deuxième raison se situe dans les caractéristiques mêmes de la production aéronautique et spatiale : les cycles de production et d'usage sont singulièrement longs et les investissements irrécouvrables particulièrement élevés. Et cela, alors même que les incertitudes technologiques sont lourdes ainsi que celles commerciales dans cette industrie aux marchés profondément cycliques. Que ce soit pour les produits militaires ou civils. Les Etats qui souhaiteront disposer d'une industrie développée devront dès lors trouver des modes d'intervention aptes à assurer les investissements technologiques et industriels de leurs entreprises nationales.

Ces deux grandes séries de motifs ont ainsi justifié la mise en place d'une régulation sectorielle spécifique que l'on peut caractériser par quatre grands traits. En premier lieu, l'Etat a eu un rôle clé en tant que client. Pour les produits militaires acquis par l'armée nationale bien évidemment mais aussi pour les exportations qui sont réglementées et pour lesquelles les interventions diplomatiques jouent un rôle crucial. Mais aussi pour les produits civils tant les compagnies aériennes se verront incitées à acheter des produits domestiques ce qui sera d'autant plus aisé dans les pays, comme la France, où elles sont nationalisées. En deuxième lieu, les Etats ont un rôle de producteur. C'est particulièrement visible dans les pays où de larges pans de l'industrie sont nationalisés (comme en France à compter de 1936). Mais aussi de manière indirecte, *via* les organismes publics de recherche qui produisent des technologies mobilisées ultérieurement par les entreprises. En troisième lieu, les Etats ont un rôle de banquiers en ce sens que dans quasiment tous les pays, ils ont mis en place des procédures de financements, directes ou indirectes, des entreprises afin qu'elles puissent engager les investissements nécessaires pour leur développement. Ces procédures recourent à des instruments divers, avec des écarts sensibles selon les pays : avances remboursables, prêts à taux bonifiés, financement de prototypes (notamment sur des budgets militaires), etc. De plus, la nature stratégique de ces productions constitue une forme de garantie pour les apporteurs de ressources externes ce qui réduit la prime de risque individuelle des entreprises et donc réduit leur coût d'accès aux dites ressources externes. Enfin, les Etats ont un rôle d'architecte industriel. D'une part afin de contrôler le processus de concentration des entreprises. Les entreprises nationalisées servent ici d'exemples patents d'entreprises consolidées sur une base nationale afin de faire émerger des champions nationaux, mais c'est aussi le cas pour les entreprises privées qui sont conseillées, encouragées ou découragées dans leur volonté de fusionner. D'autre part, ce rôle d'architecte concerne également la constitution de *joint-ventures* internationales pour mener des programmes jugés trop coûteux à une échelle domestique. Qu'ils soient civils (Concorde, Airbus) ou militaires (Jaguar, Eurofighter...). Bien souvent ces alliances formeront les fondations des consolidations transnationales ultérieures ; celles qui s'opèrent actuellement sous nos yeux.

En effet, à partir des années quatre-vingt-dix, les Etats doivent amender leurs modes d'interventions. La chute du mur de Berlin conduit à réduire drastiquement les crédits militaires, ce qui induit une redéfinition des programmes et surtout une volonté de rendre plus « efficace » les achats d'armes, pendant que les idées de dérégulation et de banalisation de

l'industrie font leur chemin (Serfati, 1995 ; Dussauge, Cornu, 1998 ; Serfati, 2001 ; Kechidi, Talbot, 2006) Les privatisations s'accroissent, l'internationalisation des firmes s'élève, les champions nationaux laissent place à des champions européens (Carrincazeaux, Frigant, 2006). Certes, plus qu'un retrait de l'Etat c'est une transformation, parfois lente, des quatre rôles précédents qui s'opère (Montalban, Moura, 2006 ; Moura, 2006 ; Genieys, 2005).

Parmi les questions que pose cette transformation de la régulation sectorielle nationale de l'industrie aérospatiale, nous souhaiterions poser ici celle de l'émergence d'une régulation régionale du secteur. Certains auteurs comme Y. Dupuy et JP Gilly (2006) suggèrent en effet que l'un des phénomènes les plus marquants de ces dernières années concerne le déplacement de l'échelle pertinente des interventions économiques en faveur de l'industrie. Les Régions gagneraient en influence, inventeraient de nouvelles manières de procéder, manières auxquelles les firmes répondraient car elles y trouveraient un meilleur écho à leurs préoccupations (cf. également Perrat, 2006). Pour convaincre que soit cette analyse, elle mérite d'être reprise car ces auteurs travaillent essentiellement sur la région toulousaine. Or, si on suppose que les régions disposent d'une autonomie et d'un poids croissants, on peut poser l'hypothèse qu'il existe des différences notables d'une région à l'autre. Aussi, il s'agira de s'interroger sur un autre cas ; en l'espèce celui de l'Aquitaine où l'industrie aérospatiale occupe une place importante depuis longtemps ce qui rend relativement pertinente la comparaison avec Midi-Pyrénées (Frigant, Kechidi, Talbot, 2006).

Dans cette perspective, notre objectif sera d'essayer de repérer s'il existe une politique industrielle en faveur de l'aérospatial en Aquitaine. Corollairement, il s'agira d'explicitier les formes et les fondements d'une telle politique. Pour conduire ce programme de recherche, nous mobiliserons une approche de type historique dans ce travail. L'identification des traces d'une intervention régionale en faveur de l'industrie pourrait se faire en suivant au jour le jour les actions entreprises par les différentes institutions locales qui ont pu prévaloir à travers le temps. Toutefois, à cette approche continuiste, nous privilégierons une approche discrète où il s'agira de porter l'attention sur quelques moments clés de l'histoire de l'industrie aérospatiale en Aquitaine. Une telle approche, bien que négligeant la possibilité d'intervention significative durant les périodes ignorées, a néanmoins l'avantage d'identifier quels furent les échelons institutionnels clés lors des phases cruciales.

Nous retiendrons trois moments : la naissance, la crise et la période actuelle. Ces trois moments qui scandent l'histoire de l'industrie régionale, nous permettront d'argumenter en trois parties successives, la thèse d'une régionalisation des interventions sectorielles. La conclusion tirera les leçons issues de ce travail.

I. Une industrie initialement exogène

L'industrie aérospatiale Aquitaine découle d'une série d'implantations exogènes. Construite en trois vagues, avec un reflux important pour la première, la vocation aérospatiale de la région doit peu aux acteurs locaux mais résulte de décisions politiques prises au niveau de l'Etat central. Ce processus d'émergence explique que les établissements implantés localement tardent à s'ancrer au reste de l'économie Aquitaine.

1.1. La naissance de l'industrie Aquitaine : des délocalisations impulsées par l'Etat

Bien qu'on trouve des pionniers de l'aéronautique dans beaucoup de régions françaises, c'est néanmoins à Paris que se situe l'essentiel du tissu des artisans-pionniers à la veille du Premier conflit mondial. Alors que l'utilisation militaire des avions se dessine dès le début du conflit, l'avancée des allemands rend patent la nécessité de délocaliser vers le sud une partie des productions. Bordeaux voit ainsi s'implanter Blériot, Breguet, Farman ou encore Nieuport dans des locaux à proximité immédiate des quais de la Garonne délaissés suite au

déclin du commerce avec les colonies. Locaux aisément accessibles depuis les gares bordelaises ce qui facilite l'acheminement des avions en pièces détachées vers les zones de conflit (Dumas, 1985). Edmond de Marçay crée en 1916, une usine rue Achard qui occupe 1400 personnes, d'autres se reconvertissent vers l'aéronautique tels Dyle & Bacalan et Motobloc (Lemaire, 1992).

Cette première naissance de l'aéronautique bordelaise est donc le fruit des contingences historiques. Elle est dictée par des considérations stratégiques définies par l'Etat qui octroient prioritairement les commandes aux entreprises qui sont éloignées des zones de conflit et par la rationalité bien pensée des industriels qui, à défaut d'être incités par les injonctions étatiques, se soucient du devenir de leurs investissements. La fin du conflit se solde néanmoins par un recul brutal de la production nationale et, par ricochet, par la disparition d'une grande partie des établissements locaux. Toutefois, et au-delà des quelques activités pérennes, J. Dumas (1985) considère que cette première expérience a durablement marqué le tissu local en contribuant au développement de savoir et savoir-faire locaux.

Les années trente correspondent à une seconde phase importante pour l'aéronautique française et Aquitaine. En effet, face à la menace de conflit avec l'Allemagne Hitlérienne, l'Etat central décide de réorganiser cette industrie pour des raisons une nouvelle fois stratégiques. Le Front Populaire est particulièrement actif puisqu'il procède à la nationalisation de l'essentiel des entreprises du secteur et les concentrent en six entités sur une base géographique. C'est la naissance des Société Nationale de Construction Aéronautique du Nord, du Midi, du Centre, de l'Ouest, du Sud-Est et, pour ce qui concerne la région, du Sud-Ouest (SNCASO). Parallèlement à cette restructuration industrielle, s'impose l'idée de la nécessité de réorganiser spatialement l'industrie afin de l'éloigner des frontières allemandes. Face au progrès des bombardiers et chasseurs, le Sud-Ouest devient la zone privilégiée, principalement le Sud de l'Aquitaine avec ses vallées encaissées et Midi-Pyrénées. Des entreprises publiques sont décentralisées et une Caisse de Compensation pour la Décentralisation est instaurée afin de financer les entreprises privées qui acceptent de se délocaliser. C'est ainsi que Ratier s'implante à Figeac et Fouga à Aire-sur-Adour en 1937, Messier la même année à Bidos puis en 1940 à Arudy ; le site d'Anglet (Dassault actuellement, à l'origine SMA puis Bréguet) est choisi en 1937 et devient effectif en 1939, Turbomeca s'implante à Bordes et Maurane-Saulnier près de Tarbes en 1940... En outre, quelques activités de recherches sont délocalisées comme par exemple, en 1940, l'Etablissement de Recherches Aéronautiques qui deviendra le Centre d'Etudes Aéronautiques de Toulouse après guerre ou encore le bureau d'études et le laboratoire de fonderie de Messier (Jalabert, 1974). Par ailleurs, le décret du 29 mars 1934 donne naissance au service de maintenance aéronautique de la toute jeune Armée de l'Air dont un établissement spécialisé dans la réparation moteur est installé à compter de 1936 à Bordeaux : l'Atelier Régional de Réparation du Matériel Aérien (ARMA).

Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, ces localisations resteront pour l'essentiel et bien que la domination parisienne renaisse. La SFERMA naît dans l'immédiate libération de Bordeaux, sur les ruines de la SNCASO. Il s'agit d'une requalification d'un établissement local qui possédait des compétences en aéronautique et qui est reconverti dans la maintenance aéronautique militaire alors que la Guerre n'est pas encore achevée. De même, les activités de l'ARMA qui devient l'AIA (Atelier Industriel de l'Air) et Dassault sont relancées. Ce dernier reprenant sa pleine autonomie après la vague des nationalisations des années trente¹ et déménageant son site fort enclavé de Talence vers Mérignac. Cette inertie des sites a deux

¹ Marcel Bloch (Dassault) était administrateur délégué du site bordelais de la SNCASO produisant des avions de chasse et de reconnaissance et assurant la maintenance aéronautique. Le site toulousain de la SNCASO était spécialisé sur les appareils de taille plus importante.

grandes explications. Premièrement parce que certaines entreprises ont préservé tout ou partie de leur outil de production. Or, le montant élevé des immobilisations matérielles conjugué à certaines pénuries incite à maintenir les sites existants. Deuxièmement, la main-d'œuvre formée est un capital précieux dans cette industrie où les savoir-faire individuels et les processus d'apprentissage sont structurants de la compétence en production. Dans un contexte de faible mobilité de la main d'œuvre, il serait inefficace de re-localiser². Ceci contribue à légitimer les implantations d'avant-guerre d'autant que les menaces à l'Est ne semblent pas totalement encore hors de propos dans l'immédiat après-guerre.

A partir des années soixante, la région connaît une troisième vague de développement de son industrie. L'engagement du programme de dissuasion nucléaire requiert l'installation de nouvelles activités qui bénéficieront à l'aire bordelaise. En périphérie de Bordeaux s'implantent le CEPr (1962), le CAPE (1962), la SEREB (1962-64), Nord-Aviation et Sud-Aviation (1963-1965), SNECMA Division engins-espace (1963-66) et la SEPR (1961-62). Dans le même temps, la Poudrerie de Saint-Médard est choisie, au détriment de la Poudrerie de Saint-Chamas, comme unique site de production des propergols pour les engins spatiaux alors que J. Chaban-Delmas est ministre de la Défense³ et, dans le département limitrophe, le Centre d'Essais des Landes (CEL) est créé en 1962 en vue de tester les engins. Parallèlement, les activités aéronautiques se développent autour des succès de Dassault et par la délocalisation en 1975 de Thomson-CSF qui entend se rapprocher de l'avionneur avec lequel il travaille étroitement⁴ (Lemaire, 1992 ; Jalabert, 1974).

Ces multiples implantations consacrent donc en quelques années seulement la vocation balistique de l'aire bordelaise qui devient le centre productif de la force de dissuasion. Si le choix de Bordeaux est le fruit d'une décision au niveau de l'Etat central, plusieurs interprétations coexistent. On peut pointer des raisons objectives : la proximité du Centre d'Essais des Landes où sont testés les missiles et de la Poudrerie qui limite les transferts d'éléments hautement explosifs ; on peut aussi souligner la présence de vastes zones foncières disponibles à bas coûts éloignées de zones habitées⁵ et enchâssées au milieu des pins ce qui assure une relative discrétion à ces activités « confidentielles défense ». Mais on peut également suivre les analyses de J. Dumas (1985) qui relate la lutte politique entre M. Debré et J. Chaban-Delmas pour attirer ces activités, respectivement à Châteauroux qui vient de perdre sa base militaire américaine ou à Bordeaux qui souffre d'une grave récession économique résultant du déclin des chantiers navals et qui vient de se voir refuser l'implantation de Dupont de Nemours et de Philips Petroleum par ce même M. Debré (alors Premier Ministre).

Quoi qu'il en soit les implantations girondines des années soixante sont donc une fois de plus, peut-être pas en raison mais en acte, profondément politiques, administrées par un Etat qui choisit les lieux et les activités. Certes, les collectivités locales et en particulier la Mairie de Bordeaux mettent en place des actions visant à expliquer aux futurs employés délocalisés, ainsi qu'à leurs épouses, les atouts de la région et, entreprises et acteurs locaux créent des infrastructures accueillantes (en particulier le Domaine de Villepreux, Cristofini, 1999) destinées à des cadres habitués à la vie parisienne (les entreprises craignent en effet qu'une partie des personnels refuse la délocalisation) mais ceci ne relève que de l'accompagnement et non d'un choix stratégique. Les critères d'aménagement du territoire et

² A la veille de la guerre (entre 1937 et 1942), 10 000 personnes avaient bénéficié de formations accélérées à Toulouse, Tarbes et Bordeaux (Jalabert, 1974).

³ Selon C. Cristofini (1999), président de la SEREB, cette décision constitue l'acte clé qui a légitimé l'implantation des autres composantes du pôle dans la région bordelaise.

⁴ On pourrait, pour être exhaustif et plus proche de notre époque, citer Atev devenu Sextant Avionique en 1992 et Celerg (propulsion tactique et désormais Roxel) implanté sur le site de la SNPE en 1992.

⁵ La manipulation des produits pyrotechniques impose des zones de protection élargies.

la volonté de construire des ensembles cohérents l'emportent⁶. L'aire bordelaise regroupe l'ensemble des moyens nécessaires à la conception, à la production et aux essais (si on inclut le CEL dans cette zone) des missiles balistiques de la force de dissuasion. La dualité de certaines technologies en fait également une pièce maîtresse, même si l'Ile-de-France occupe le rôle principal, du programme de lanceur français Diamant auquel succèdera l'europeen Ariane.

Cette relation privilégiée avec l'Ile-de-France constitue néanmoins un problème majeur car les industriels aérospatiaux bordelais, et plus généralement aquitains, demeurent largement isolés du reste de l'économie régionale.

1.2. Des établissements faiblement insérés dans l'économie locale

Les relations sont tout d'abord faibles entre les grands établissements eux-mêmes. Si nous restons dans la zone bordelaise, il existe peu de relations entre le complexe spatial d'un côté (certes celui-ci est fortement intégré) et les différents établissements liés à l'aéronautique de l'autre. Même ces derniers entretiennent finalement peu de relations entre eux. Et si Thomson-CSF, lorsqu'il s'implante en région, collabore avec Dassault, quasiment aucune autre interaction n'est à constater⁷. Une autre ligne de fracture existe entre la Gironde essentiellement tournée vers le spatial, la maintenance aéronautique et les avions de combat d'un côté, et de l'autre les Pyrénées-Atlantiques plutôt orientées vers les équipements aéronautiques (trains d'atterrissage, moteurs pour hélicoptères, éléments de structure) ce qui limite les possibilités d'interactions avec le complexe spatial ou avec les entreprises de maintenance aéronautique girondines. Enfin cette opposition en recouvre une autre, plus tacite, entre un nord où dominent des entreprises publiques travaillant sur des marchés protégés et un sud où dominent des entreprises privées travaillant sur des marchés plus concurrentiels, au moins parce que l'exportation figure parmi leurs objectifs. Cette opposition est constitutive d'une différence de culture économique.

L'insertion dans le tissu économique régional est également faible en termes de sous-traitance (Jalabert, 1974). Les entreprises aérospatiales peinent à trouver des sous-traitants correspondant à leurs attentes. Les raisons invoquées par les donneurs d'ordres tournent autour de l'insuffisante qualité des travaux effectués, du respect des délais, de la faculté à gérer les prix, mais aussi des capacités de production insuffisantes. Dassault sera même conduit à internaliser une partie des tâches qu'il comptait initialement sous-traiter. Les entreprises font largement appel aux sous-traitants parisiens. Ainsi, encore au début des années 1970, seul un quart des montants totaux de travaux sous-traités par quatre des plus importantes entreprises aéronautiques de la région était confié à des entreprises régionales (Jalabert, 1974, p. 340).

La faiblesse des relations industrielles est bien illustrée dans le rapport préparatoire pour le VI^{ème} Plan qui dénonce finalement l'échec global de la greffe des décentralisations et leur incapacité à générer un tissu de sous-traitants, ou l'inverse, c'est-à-dire l'incapacité des sous-traitants à s'adapter aux exigences des donneurs d'ordres.

« Limitée à un cercle assez étroit de participants de très haute qualité, l'Industrie aérospatiale n'a que peu de « retombée » sur les industries régionales, sauf bien entendu pour ses fournitures d'équipement général ». Néanmoins, le rapport poursuit en soulignant qu'il convient de distinguer le sud et le nord de l'Aquitaine. « Dans les Basses-Pyrénées, la sous-traitance joue activement au profit d'une dizaine de petites Entreprises qui ont pris le pli

⁶ On aurait pu envisager que les diverses implantations soient réparties entre plusieurs régions à des fins d'équilibre au détriment de la cohérence productive.

⁷ La SFERMA et l'AIA sont dédiés à la maintenance aéronautique et n'ont pas de relation avec l'avionneur. De plus, ces deux établissements sont également très déconnectés l'un de l'autre.

de faire des travaux d'usinage de bonne qualité, condition impérative pour que Messier, Turbomeca et Breguet [Dassault désormais] assurent leur alimentation. Par contre, à Bordeaux, les Industries aérospatiales sont unanimes à constater l'absence de possibilités de sous-traitances comparables à celles de la région Pau-Tarbes ; une tentative de « banque de la sous-traitance » lancée il y a quelques années a échoué ». Et les auteurs de continuer « Il est regrettable qu'une agglomération de 400 000 habitants n'ait aucun dépositaire d'acières spéciaux ou d'alliages légers, aucune usine de mécanique capable d'exécuter des pièces de précision aux tolérances serrées. Les Industriels [...] sont obligés d'aller prospecter loin de Bordeaux » (Brunet, Bravo, 1969, pp. 21-22).

La faiblesse des relations avec le tissu industriel régional se retrouve en matière de recherche. Les synergies avec le monde de la recherche, en particulier universitaire, sont quasi-inexistantes. A un premier niveau, soulignons que Bordeaux souffre de ne disposer que d'une seule école d'ingénieur (ENSAM). Dans ce cadre, le recrutement des ingénieurs s'effectue à une échelle nationale. Malgré l'existence de quelques laboratoires, les connexions avec la recherche universitaire restent faibles en dépit de la création en 1967 de l'Association pour le Développement de l'Enseignement et de la Recherche en Aquitaine (ADERA) qui vise justement, sous l'impulsion du directeur de la SEREB, à rapprocher le monde universitaire du monde industriel (Cristofini, 1999). En fait, au-delà d'un problème de mise en relation science-industrie, c'est l'absence de besoins émanant des industriels régionaux envers la recherche scientifique qui en semble la cause. « *Aucun des 14 industriels consultés n'a l'occasion, pour ses études et recherches, d'avoir des rapports notables avec les Universités en général, celle de Bordeaux en particulier. [...] une situation qui ne paraît pas appelée à évoluer à bref délai.* » (Brunet, Bravo, 1969, p. 22).

De fait, cette faiblesse des relations résulte avant tout du croisement de deux phénomènes. Le premier découle de la prééminence des activités de recherches parisiennes au sein des groupes. Peu d'activités sont confiées aux établissements provinciaux. Le deuxième résulte du fort degré d'intégration verticale qui justifie que peu de tâches sont externalisées. En effet, selon les normes organisationnelles de l'époque, la recherche et les tests sont considérés comme relevant des compétences foncières des firmes. En outre, l'importance des activités militaires, en particulier pour ce qui concerne les programmes liés à la force de dissuasion, limite les velléités d'externalisation.

II. Une régionalisation des politiques impulsée par l'Etat central

Les prédictions pessimistes du rapport Brunet/Bravo vont néanmoins s'avérer partiellement démenties au fil du temps. Entre les 1970 et 1990, émerge un tissu de sous-traitants, se développent des activités de recherche et se nouent des relations entre les principaux acteurs industriels (Frigant, Jullien, 1997 ; Frigant, Kechidi, Talbot, 2006). Certes, la densité de ces relations n'atteint pas forcément l'ampleur que l'on pourrait souhaiter mais il ne faut pas oublier que la plupart des donneurs d'ordres locaux ne sont que des établissements dépendant de sièges parisiens où se prennent les décisions clés et où s'effectue l'essentiel de la Recherche & Développement.

Durant cette période, les institutions locales interviennent peu. La régulation du secteur est largement nationale et même l'ancrage local des établissements décentralisés est en partie dicté par l'Etat⁸. Et cela d'autant plus que l'industrie régionale est fortement nationalisée et tournée vers les programmes militaires ce qui d'une part place les établissements locaux sous la tutelle, plus ou moins directe, de la Délégation Générale à l'Armement, d'autre part, le

⁸ On peut lire dans le rapport préparatoire au VI^{ème} plan que « *l'Autorité de Tutelle entend imposer à l'avenir une politique de plus large appel aux sous-traitants [régionaux]* » (Brunet, Bravo, 1969, p. 5, nous soulignons).

contexte étant à l'accroissement des dépenses d'armements, l'industrie se développe fortement sans qu'il soit nécessaire de la soutenir. Cette quasi-absence des autorités locales s'avère patente au moment où la conjoncture se retourne au début des années quatre-vingt-dix.

2.1. Face à la crise : premières hésitations en attendant l'Etat...

Le début de la décennie quatre-vingt-dix marque l'entrée en crise de l'industrie Aquitaine, et plus particulièrement girondine. La chute du mur de Berlin et dans la foulée la Première guerre d'Irak amènent à reconsidérer, quantitativement et qualitativement, les programmes de défense. La région est singulièrement impactée : le programme Rafale est reporté, le missile Hadès est annulé, des interrogations se portent sur les autres composantes de la force de dissuasion (missile M5, finalement annulé), la navette spatiale Hermes est annulée... *De facto*, les industriels locaux connaissent leur première crise qui se répercute sur leurs sous-traitants. D'autant plus que la politique d'acquisition connaît une profonde recomposition marquée du sceau de l'efficacité économique. Les critères de coûts se renforcent, la performance doit être justifiée. Si les donneurs d'ordres sont les premiers impactés, ils reportent immédiatement ces nouvelles normes sur des sous-traitants qui n'ont guère les moyens financiers et matériels de s'y adapter. Le bilan économique est lourd en termes d'emplois que ce soit chez les grands industriels qui réduisent pour la première fois leur effectif ou chez les sous-traitants où de nombreuses faillites surviennent (CRCI, 1997).

L'ampleur de la crise suscite une réaction des institutions locales. L'acte fondateur de cette réaction est probablement la publication d'un avis du Conseil économique et social d'Aquitaine (CESR) qui marque la période car il fait montre d'un profond pessimisme (Bonneville, 1992). Au-delà du diagnostic, la lecture des préconisations avancées dans le rapport nous renseigne sur la manière dont est perçue la crise. Trois axes d'interventions sont identifiables. En premier lieu, il engage les collectivités locales à faire pression auprès de l'Etat central et des grandes entreprises nationales de défense pour qu'ils s'engagent à pérenniser les programmes affectant la région et soutiennent les établissements locaux et les sous-traitants à s'engager dans de nouveaux programmes porteurs et dans la voie de la diversification. En deuxième lieu, l'avis demande aux grandes entreprises d'encourager la diversification de leurs établissements locaux dans des activités, certes aérospatiales, mais non liées à la défense. Enfin, l'avis appelle les sous-traitants à collaborer avec les donneurs d'ordres, à se diversifier et à rechercher masse critique et effets de taille *via* toutes les formes de regroupements possibles afin d'avoir accès aux marchés nationaux et européens et, pour ce faire, de s'attacher à être éligibles aux divers systèmes d'aides. Avec le recul, le rapport du CESR résume bien l'état d'esprit des acteurs locaux à cette époque : la demande à ce que l'Etat assume deux de ses fonctions traditionnelles de régulation sectorielle ; celles de production et de client afin de protéger le tissu industriel local. L'Etat est mis en demeure d'intervenir car c'est lui le responsable initial de la crise, et aucune perspective de développement endogène n'est évoquée. La perspective est bien celle d'un développement venant d'en haut, qu'il s'agisse de maintenir ou de proposer des nouvelles charges de travail aux entreprises et/ou de débloquent des fonds publics (nationaux ou européens) pour aider les PME. L'avis du conseil ne semble pas envisager que les clés de la sortie de crise puissent se trouver dans un développement territorial autonome.

Dans cette perspective, les interventions privilégient la sauvegarde de l'existant. L'enjeu est d'amortir l'impact de la crise et non de définir de nouveaux axes de développement. En fait, si on souhaite caractériser la période, les collectivités locales ne se dotent pas d'instruments propres qu'elles contrôlèrent pleinement mais privilégient des instruments où elles doivent partager le pouvoir (Jullien *et alii*, 2002). Certes, le Conseil Régional d'Aquitaine installe en 1992 le Fonds Régional d'Aide à la Mutation des Industries de la

Défense, de l'Armement et de l'Espace (FRAMIDAE⁹) mais, dès 1994, il n'est pas reconduit. Les autorités régionales préfèrent s'inscrire dans les dispositifs nationaux et européens qui s'instaurent alors.

Le Ministère de la défense crée en 1992 le FRED (Fonds de REstructuration de la Défense) dont l'objectif est la revitalisation des bassins d'emplois affectés par la restructuration de l'outil de défense *via* des actions collectives menées par les opérateurs locaux afin de redéployer le tissu économique local et *via* des aides à l'investissement pour la création, l'installation ou le développement d'entreprises dans l'aire géographique. Si l'Etat domine, sa mise œuvre opérationnelle implique une collaboration pluripartite, notamment dans le cadre des commissions d'attributions qui initient d'ailleurs l'architecture future des systèmes d'aides régionaux. Par exemple pour le site bordelais, une convention tripartite Etat-Région-Département est établie. Le Conseil Régional et le Conseil Général s'engagent à fournir chacun l'équivalent de 50 % du montant des subventions attribuées par l'Etat¹⁰. Au niveau européen est mis en place le programme d'initiative communautaire KONVER dont l'objectif est d'« assister les régions fragilisées par le déclin des industries et installations de la Défense ». Ce programme s'adresse aux zones fortement tributaires des activités de Défense avec un clair objectif de réduire leur dépendance envers les activités militaires. Inscrite au budget 1993 avec un crédit de 130 M d'ECU, l'allocation nationale s'est réalisée au prorata du total des emplois liés à la Défense, puis selon une même logique s'effectue l'affectation régionale –potentielle car elle est fonction des dossiers proposés localement et sur la base d'un financement à 50% des projets. Toutefois, lors de la première phase (1993-1994), l'Aquitaine se distingue par sa faible mobilisation de ces crédits : 15,2 MF ce qui la place en avant dernière position des régions françaises éligibles. Les acteurs locaux vont réagir par la suite, en particulier en Pyrénées Atlantiques, et apprendre à utiliser ce fonds de sorte que lors de la deuxième période 1995-1997 (en réalité 1996-1999), l'Aquitaine devient la première des régions françaises bénéficiaires.

Si la première caractéristique du système local d'aide publique est d'être dépendant des financements non locaux, une deuxième caractéristique observable est celle de la dispersion des actions (Jullien *et alii*, 2002). Lorsqu'on examine les opérations conduites, on perçoit que leurs objectifs oscillent entre d'une part volonté de faire sortir les entreprises dépendantes de l'armement de ce secteur et ainsi définir une politique de diversification franche et, d'autre part, renforcer la position des PME dans le secteur en améliorant leurs capacités à s'insérer dans les nouvelles règles du jeu dessinées par les donneurs d'ordres et par la DGA.

Cette absence de consensus sur les objectifs de ce que doit être l'aide au secteur s'explique en partie par la pluralité des intervenants. En sus des trois fonds précités, les entreprises disposent de nombreuses possibilités de financement alternatives. En effet, les autres politiques demeurent et les acteurs classiques comme la DRIRE, l'ANVAR, l'ADEME... constituent des sources potentielles de financement pour des projets qui relèvent de leurs compétences (investissements, innovations, questions environnementales). Parallèlement, cette période coïncide avec le développement de Technopoles qui contribuent à élargir le nombre d'acteurs potentiels. Directement liées à la problématique de la crise de l'aéronautique deux Technopoles émergent. Bordeaux Unitec est créée en 1990 à l'initiative des communes universitaires de Pessac, Gradignan et Talence, du Conseil Général, du Conseil Régional et de la Communauté Urbaine de Bordeaux avec comme objectif d'accroître les

⁹ Ce fonds crédité de 4,5 MF en 1992 et 9,7 MF en 1993, est destiné en premier lieu à la réalisation des diagnostics financiers et commerciaux. En second lieu, des crédits sont accordés sous formes d'avances remboursables et d'aides au développement des structures commerciales et aux regroupements d'entreprises.

¹⁰ Pour l'année 1992, lorsque les premiers dossiers FRED ont émergé, le Ministère a attribué 5 MF, le Conseil Général et le Conseil Régional, chacun 2,5 MF. Au total, en Aquitaine, de son lancement à 1996, 79 entreprises vont être soutenues pour un montant de 28,5 MF.

transferts de technologies. Si la démarche relève bien d'une initiative endogène et est financée en partie par les collectivités locales, il reste qu'une part importante de son budget provient à cette époque des fonds FRED (500 KF pour un budget total de 1,5 MF sur 1992-93). L'Association Bordeaux Technowest créée en 1989 est initiée par les villes de Mérignac, St Médard-en-Jalles et Le Haillan où les activités aérospatiales sont fortement représentées. Elle entend également favoriser le développement de projets d'entreprises même si comme dans le cas précédent, le secteur aérospatial n'est pas exclusivement concerné.

Si cette multiplicité d'intervenants peut se voir comme un signe positif de réaction institutionnelle face à la crise, elle procure simultanément une impression de dispersion. La multiplicité des initiatives suggère une insatisfaction des industriels voire parfois de certains acteurs institutionnels envers les dispositifs existants. Certaines entreprises ont l'impression qu'une sorte de concurrence entre institutionnels est ouverte pour savoir qui pourrait les financer. *De facto*, le système public aquitain apparaît fort éclaté dans ses logiques d'intervention et dans les agents qui ont la charge de détecter les projets porteurs d'emplois et de les proposer aux fonds susceptibles de les financer. Cette double dispersion témoigne des difficultés intrinsèques à élaborer une politique sectorielle cohérente lorsque « tout » est à construire. Parallèlement, cette période constitue un moment d'apprentissage qui va permettre au système d'entrer dans une nouvelle phase.

2.2. Une politique régionale portée par l'Etat déconcentré

Les interventions en faveur du secteur aérospatial connaissent une profonde inflexion à partir de 1996 lorsque G. Courrier est nommé Délégué Régional au Redéploiement et aux Restructurations de la Défense (DRRIRD). Responsable des crédits FRED pour la région, le délégué dispose d'une forte expérience auprès de la DGA où il a travaillé au service qualité et connaît bien le tissu aérospatial local notamment grâce à son passage à l'AIA. A ce double titre, il dispose d'une reconnaissance de fait chez les acteurs locaux (industriels et institutionnels) ; reconnaissance qu'il va utiliser pour redéfinir profondément les actions locales en profitant des expériences et des insatisfactions accumulées durant la période précédente. En outre, la conjoncture sectorielle s'est modifiée. Le pic de la crise est passé. Les commandes civiles redémarrent et les entreprises les plus fragiles ont disparu. Néanmoins, et cela va contribuer à renforcer la légitimité du DRRIRD, la DGA annonce de nouvelles réductions de commandes qui devraient lourdement impacter la région puisque 2700 suppressions d'emplois sont annoncées sur la loi de programmation 1997-2002.

Dans ce contexte, la DRRIRD devient le pivot des interventions régionales et établit une politique régionale sectorielle dans le sens où il est clairement défini un axe de développement industriel. La démarche est de créer un effet de levier en profitant des différents dispositifs disponibles dans le cadre d'une stratégie industrielle relativement ciblée. Le système local oscille donc entre prolongement et rupture. Prolongement dans la mesure où les dispositifs antérieurs perdurent ainsi que les acteurs institutionnels qui en sont porteurs. Les interlocuteurs classiques (DRIRE, les différentes Chambres de commerce, Conseil Général, Conseil Régional...) procurent des opportunités alternatives de financement en dehors de la DRRIRD. Les entreprises sont parfois réorientées sur des « crédits reconversion » selon la nature de leurs besoins. Cette diversité est essentielle dans la mesure où une aide est toujours médiatisée par un individu et que pour limiter les risques de blocage inter-personnel, il est nécessaire de maintenir une certaine diversité des institutions qui en ont la charge. Rupture dans la mesure où la DRRIRD devient le pivot du système institutionnel local en définissant une orientation politique claire et en fédérant les autres acteurs institutionnels autour de cette politique. Politique qui suivra deux axes successifs dans le temps : la reconversion tout d'abord, puis l'internationalisation.

Dans les détails, l'intervention du DRRIRD commence par l'établissement d'un diagnostic de la situation en Aquitaine. L'enjeu est d'identifier la position des entreprises et en particulier des PME par nature hétérogènes et méconnues. Il s'agit d'évaluer leurs chances effectives de s'inscrire dans un processus de reconversion selon un double critère technologique et organisationnel. Le bilan confirme que peu d'entreprises ont les moyens de véritablement se diversifier. Et rompant avec la logique de saupoudrage et de sauvetage tous azimuts, s'impose une logique de sélection des entreprises. L'objectif est désormais de soutenir, en priorité, les entreprises qui sont véritablement porteuses d'un projet jugé crédible sur la base de leurs compétences technico-organisationnelles. Il s'agit de concentrer la multiplicité des moyens disponibles sur ces entreprises. Cette logique de hiérarchisation des projets s'accompagne de la définition d'axes prioritaires pour la région. C'est ainsi qu'est signée le 25 avril 1996 une convention Etat-Région qui liste les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre (pour le détail de la convention, voir Jullien *et alii*, 2002). A partir de ce recentrage des missions à engager, et bien que la lecture de la convention laisse transparaître des négociations afin de n'oublier aucun des industriels majeurs, le compromis obtenu dessine une ligne directrice. L'importance des crédits confiés, directement ou indirectement, à la gestion du DRRIRD facilite par ailleurs une mise en cohérence entre objectifs et moyens. Au total, la démarche vise à introduire une plus grande sélectivité des entreprises à aider et à coupler les différents dispositifs d'intervention. Une réussite du système est d'avoir intensifié les relations entre les différents acteurs économiques : entre industriels et institutionnels, entre donneurs d'ordres et sous-traitants, mais aussi entre les différents acteurs institutionnels qui ont durablement appris à se connaître et à échanger des informations.

La politique de diversification sectorielle des entreprises liées à la défense ne pouvait cependant que s'épuiser au fur et à mesure qu'elle devenait réalité. Aussi, l'orientation stratégique de l'intervention régionale se redéfinit pour considérer que les transformations des marchés d'approvisionnement imposent une diversification géographique. L'aide à l'internationalisation devient un axe prioritaire. Il le devient d'autant plus que la reconversion visait à pénétrer de nouveaux marchés au sens de « en dehors du militaire » et bien souvent « en dehors de l'aéronautique et du spatial ». Or, certaines entreprises sont réticentes à opérer cette mutation, d'autres connaissent des expériences malheureuses et, enfin, la conjoncture économique aéronautique se retourne favorablement à la fin des années 1990. S'adaptant, la DRRIRD soutient désormais fortement l'ancrage sectoriel et entend favoriser l'établissement de partenariats à l'international et les exportations. L'exercice s'avère cependant délicat compte tenu de la faiblesse structurelle des PME aquitaines, et les acteurs locaux promeuvent fortement les regroupements d'entreprises. Un autre objectif de ces regroupements est de répondre aux appels d'offre locaux qui se dessinent en cette fin de décennie : la construction du Laser Mégajoule, le Falcon 7X, l'A380, l'A400M. Pour suivre ces deux objectifs, internationalisation et insertion des PME dans les grands programmes locaux ou nationaux en cours de définition, les acteurs institutionnels cherchent à s'appuyer sur les donneurs d'ordres aquitains. En effet, une des caractéristiques de cette deuxième partie de la décennie 90 est le rapprochement entre institutions publiques et monde industriel. Ce point est important car les industriels dénoncent fréquemment la complexité de l'architecture du système public d'intervention et les coûts induits en matière de recherche d'informations et d'interprétation des procédures administratives mais aussi la relative incompréhension de leurs problèmes par les acteurs publics. Pour une large part, le dispositif conçu en Aquitaine durant cette période s'avère relativement efficace vis-à-vis de ces différents points.

La DRRIRD cherche à comprendre les réalités industrielles forcément hétérogènes selon qu'il s'agisse de travailler pour les donneurs d'ordres ou pour les PME, sur des

entreprises spécialisées sur les matériaux composites ou la construction mécanique pour ne prendre que ces deux exemples. C'est dans cette perspective de prise en considération des réalités plurielles des firmes et des évolutions structurelles disparates auxquelles elles sont confrontées qu'est mis en place un comité dont l'objet est de faire remonter l'information des donneurs d'ordres sur les changements qu'ils doivent eux-mêmes répercuter sur leurs sous-traitants. Parmi les objectifs poursuivis par la DRRIRD figure clairement une volonté d'impliquer les donneurs d'ordres dans la politique de soutien aux PME. De même, il est créé des « relais PME » au sein des grands établissements dont la mission est d'aider les PME à s'adapter aux mutations du système et de les aider à monter des projets innovants¹¹. De même, des conventions sont passées avec certains donneurs d'ordres dans le but de favoriser l'internationalisation des PME par des instruments du type accès aux bureaux à l'étranger des filiales internationales desdits donneurs d'ordres. Si ces derniers affichent unanimement leur volonté de s'impliquer dans le dispositif d'aide à la reconversion, ils restent néanmoins sceptiques envers les relais PME qui sont mis en place à un moment où eux-mêmes sont encore hésitants sur la démarche à suivre. De plus, la culture d'intégration verticale est forte et les difficultés auxquelles ils sont confrontés tendent plutôt à la renforcer. Ainsi, aider les sous-traitants est vu comme un luxe dont ils n'ont plus les moyens. Les plus fortes critiques proviennent néanmoins des sous-traitants. Les hésitations lors du lancement des relais PME ont tôt fait d'en ternir la réputation auprès des sous-traitants¹². Les dirigeants d'entreprises que nous avons rencontrés à l'époque s'avéraient souvent sceptiques envers ce dispositif perçu par beaucoup comme un alibi des donneurs d'ordres. De manière proche, les conventions de partenariat semblent n'avoir eu qu'un faible impact. Beaucoup de PME semblent considérer qu'elles ne correspondaient pas à leurs besoins et attentes

Le relatif échec de ces dispositifs se répercute chez les donneurs d'ordres girondins dont certains ont l'impression de servir de « sponsor à la reconversion » mais sans en toucher les dividendes. A la fois parce qu'ils sont exclus des aides et parce que les sous-traitants n'ont pas su mettre à profit les aides pour s'adapter et que, du coup, ils ont l'impression d'avoir payé pour soutenir des entreprises qui, de toute façon, ne sont plus aptes à satisfaire à leurs exigences. Cette relative insatisfaction explique en partie l'attitude des grands industriels qui souhaitent participer activement aux réorganisations ultérieures de la politique sectorielle régionale.

III. Une politique industrielle régionale

Une nouvelle phase de la politique régionale émerge à compter de 1998 qui correspond au basculement de la majorité politique au Conseil Régional d'Aquitaine désormais dirigé par le socialiste Alain Rousset. Pour évaluer comment la Région opère nous distinguerons tout d'abord l'architecture institutionnelle telle qu'elle se définit de nos jours avant d'explicitier plus finement les principaux axes d'intervention en faveur du secteur.

3.1. Le Conseil Régional, nouveau pivot de l'architecture institutionnelle locale

Très rapidement après son élection, A. Rousset entend prendre pleinement acte des compétences qui lui sont échues par les lois de décentralisation et souhaite renforcer l'intervention du Conseil régional dans le domaine industriel. Il souhaite replacer la région au cœur du système de régulation territoriale. L'objectif affiché est de conduire une « véritable politique industrielle régionale ». L'industrie aérospatiale constitue un axe prioritaire bien

¹¹ En 1998, les établissements ayant signé le protocole du dispositif « Relais PME » sont Aerospatiale (EADS-ST), CEA, Dassault, SEP (Sncema PS), Sextant (Thales Avionics), SNPE (SME), Sogerma (EADS-Sogerma), Thomson CSF (Thales Airbone) et Turbomeca.

¹² Le Conseil Régional décide en 1998 de prendre en charge une partie (80% maximum) du financement des coûts de diagnostic afin d'inciter les PME à recourir davantage au système.

que non exclusif. Un acte majeur pour atteindre cet objectif sera de doter l'institution régionale d'un bras opérationnel.

Bien que les services internes de la Région aient vocation à mener des actions en matière de politique industrielle dans le cadre des lois de décentralisation, la Région décide très rapidement de mettre en place une structure externe : l'Agence Aquitaine de Développement Industriel (2ADI). Sa lettre de mission est de contribuer au développement des filières stratégiques pour l'Aquitaine qu'elles soient en émergence (comme l'optique-laser ou les biotechnologies) ou consolidées (comme l'Aéronautique-Spatiale-Défense). Le choix d'une structure externe possède trois grands avantages. Les recrutements et les modes de rémunération sortent des contraintes de la fonction publique territoriale ce qui est important dans la mesure où l'objectif est de se doter d'une cellule d'ingénierie très proche des industriels, la structure apparaît moins politique et dissociée des grands financeurs ce qui peut lui permettre de prendre une place en tant qu'organe de réflexion stratégique et gestionnaire opérationnel de projets financés par des fonds externes, enfin, elle permet d'instaurer un mode de gouvernance partagé. Ce dernier point mérite d'être analysé plus finement car il nous semble renvoyer à une inflexion notable des politiques locales.

Le concept de 2ADI était encore dans les cartons que déjà les acteurs locaux s'activent afin d'y occuper un rôle clé. Les plus actifs en la matière sont les industriels du secteur aérospatial. Tirant les leçons des expériences précédentes, et anticipant que la future structure aurait un rôle important dans l'architecture institutionnelle en devenir, ils souhaitent être intégrés à la gestion même de 2ADI¹³. Ils entendent ne plus servir uniquement de « sponsors », mais souhaitent que la politique régionale soit définie en fonction de leurs intérêts industriels, étant sous-entendu, que s'ils se développent, ils entraîneront l'économie locale dans leur croissance. Si des points de tensions se font jour avec la Région, il reste que celle-ci souhaite ardemment de son côté impliquer les grands industriels à la définition des axes clés de sa politique. Nous y voyons ici une leçon de la phase antérieure où le bilan globalement positif du DRRIRD tenait pour partie d'avoir fédéré un grand nombre d'acteurs autour de ses projets. Dans ce cadre, la Région partage la préoccupation d'intégrer les grands industriels tout en ne souhaitant pas se voir déposséder du contrôle de la structure. Un compromis sera trouvé autour d'une gouvernance bicéphale : la présidence du directoire est assumée par un industriel (de l'aérospatial jusqu'à présent), le conseil de surveillance est présidé par le Président de Région. Un directeur général a la responsabilité fonctionnelle de la structure en s'appuyant sur des chargés de mission. Parallèlement, quatre collèges sont établis. Ils comprennent des acteurs publics régionaux, des industriels, des établissements financiers et des partenaires socio-économiques aquitains. En ce sens, la création de l'agence illustre bien la volonté de tirer positivement les leçons des expériences passées puisqu'il s'agit d'en faire un lieu où sont coordonnés les différents acteurs constitutifs du système productif et du système public local. Cette organisation permet d'avoir une structure opérationnelle mais l'agence se veut aussi le lieu où se définissent les axes stratégiques de développement des filières dont elle s'occupe en priorité, et en particulier de l'industrie aérospatiale.

Dans le paysage aquitain, l'agence s'avère assez novatrice, d'autant plus qu'elle conduit à ne pas supprimer les anciennes structures existantes – d'où la persistance de certains conflits de frontières. De fait, on assiste à un empilement des structures ce qui oblige chacun à se repositionner. Ainsi, la DRRIRD conserve ses budgets FRED et son autonomie

¹³ En 1983, les principaux donneurs d'ordres régionaux (auxquels se sont ajoutées diverses chambres consulaires et fédérations patronales) ont créé l'association Bordeaux Aquitaine Aéronautique et Spatial (BAAS) dont les buts sont de contribuer « à la promotion des industries aéronautiques de l'Aquitaine » et de jouer le rôle d'interface avec les PME et les institutions publiques locales. Si le BAAS a peu de moyens, il participe à la mise en relation des directions des établissements locaux. Mise en relation pas si évidente que cela comme nous l'avons noté *supra*, car ces établissements travaillent sur des domaines différents et relèvent des cultures différentes.

d'intervention. De même, les chambres consulaires maintiennent leurs interventions ainsi que les associations professionnelles (notamment la Fédération de la Métallurgie). Enfin, les structures intermédiaires qui avaient pu se constituer sur des thématiques diverses, à l'instar des technopoles ou du Système Productif Local Métaladour, poursuivent leurs actions. Au total, le Conseil régional entend s'imposer comme l'acteur pivot. Sa logique de fonctionnement, visant à s'appuyer sur les structures externes existantes plutôt que de chercher à les remplacer et à compléter certains manques identifiés (ou postulés), notamment en termes de système de financement de type capital-risque, contribue à en faire un acteur pivot, bien que non exclusif, de la politique régionale en faveur de l'industrie aérospatiale. Nous retiendrons, à des fins d'illustration trois exemples qui nous semblent rendre compte de la politique sectorielle mise en place en région mais aussi certaines de ses limites

3.2. Valoriser l'image d'une région aérospatiale et renforcer les coopérations

Cette réorganisation institutionnelle s'accompagne d'un déplacement de la politique sectorielle dont un premier axe est d'affirmer la vocation aérospatiale de la région. Désormais, l'attractivité territoriale est au cœur de la politique sectorielle. Ceci passe, pour partie, par des actions de marketing territorial visant à affirmer le poids industriel de la région dans le secteur national voire européen et à souligner la proximité des principaux sites aquitains (Pyrénées-Atlantiques et Gironde) du pôle toulousain. C'est ainsi que les deux régions communiquent fréquemment sur le thème de l'Aerospace Valley comme au salon du Bourget en 2003 ou dans des publications comme *Air & Cosmos* ou *l'Usine Nouvelle*. En outre, on peut noter qu'elles se sont coordonnées pour organiser une convention d'affaires qui, en alternance annuelle, se tient en Aquitaine ou en Midi-Pyrénées (salons Aérosolution/Aéromart). Plus fondamentalement, les deux régions ont répondu en commun à l'appel d'offres « Pôle de Compétitivité » de la DATAR lancé en 2004. 2ADI ayant été chargé de "porter le dossier" en Aquitaine. Ce projet reconnu pôle à vocation mondiale sous le nom de Aéronautique-Espace-Systèmes Embarqués (AESE) a procuré l'occasion aux porteurs du dossier des deux régions de travailler ensemble pour sa constitution. L'association inter-régionale Aerospace Valley aura pour vocation d'en assurer la régulation¹⁴. Les acteurs régionaux semblent convaincus que, vue à l'échelle d'une mappemonde, la proximité physique des sites est flagrante. En termes de proximité territoriale (Gilly, Torre, 2000), c'est évidemment plus discutable

Les infrastructures de transport demeurent déficientes, et plus fondamentalement, les domaines d'activités s'avèrent assez différents d'une région à l'autre sans compter que les cultures industrielles, très marquées par la défense en Aquitaine contrairement à Midi-Pyrénées, contribuent à éloigner territorialement (au sens analytique du terme) les régions. L'articulation des deux espaces régionaux est d'autant plus délicate que des conflits de pouvoir ressurgissent régulièrement. Structurellement, la région Aquitaine, car disposant d'un moindre potentiel productif et de recherche, a des difficultés à trouver sa place face à Midi-Pyrénées. Ceci explique pourquoi la Région favorise les rapprochements avec le Pays-Basque espagnol qui s'il dispose sur le domaine aérospatial d'un tissu productif relativement conséquent s'avère bien plus faible par rapport à l'Aquitaine en matière de recherche académique et fondamentale (Belis-Bergouignan, Frigant, 2006). Plus généralement, la coopération interrégionale pose la question de l'échelle spatiale pertinente. Si on considère par exemple la question de l'attractivité des espaces sur les firmes allogènes, on se trouve face à une multitude d'espaces prétendants être des lieux privilégiés d'accueil d'entreprises : infra-régionaux comme les technopoles ou inter-régional comme le voudrait la logique du pôle de

¹⁴ Si pour l'instant peu de projets inter-régionaux ont été listés dans le dossier de candidature – les deux régions ont additionné leurs propositions en faisant l'effort de construire un chapeau commun et en adoptant une démarche commune – on peut espérer qu'à l'avenir des réalisations concrètes inter-régionales puissent émerger portées par une dynamique de mise en relation régulière (qui reste encore à construire).

compétitivité. L'implantation d'une entreprise à Toulouse renforçant le potentiel du pôle de compétitivité est-elle un succès pour l'Aquitaine ? De manière sous-jacente, ce sont les questions de la lisibilité des construits territoriaux et celle de leur éventuelle concurrence qui se posent.

Ce besoin de lisibilité externe, et singulièrement à l'international, relève en grande partie de l'histoire même du bassin régional où, pendant longtemps, la dominante défense a contribué à limiter la médiatisation de la région sur cette industrie cependant que les grands groupes présents localement cherchaient peu à s'insérer dans une démarche de développement local. Désormais l'Aquitaine ne craint plus d'afficher sa vocation aérospatiale et revendique même à un certain niveau sa vocation militaire, comme en dénote sa candidature à l'accueil d'une antenne de l'agence européenne de l'armement. Dans un esprit proche de valorisation de l'espace local, l'Aquitaine, le Land de Hambourg et Midi-Pyrénées se sont engagés dans la constitution d'un Cluster Aérospatial dans le but d'accroître leurs échanges d'étudiants, d'élaborer des formations plus harmonisées et de renforcer leurs échanges économiques, notamment en recherche (PCRD notamment). De plus, depuis 2000, des missions d'affaires sont régulièrement organisées afin de connecter les PME aquitaines aux grands donneurs d'ordres nord-américains comme Bombardier, Bell, Pratt & Whitney. De même, deux missions d'affaires ont été conduites en 2004 en direction de l'Andalousie dans la perspective de la construction dans cette région du site d'assemblage de l'A400M. En fait, ici on touche au second axe de la politique régionale: renforcer le potentiel industriel.

3.3. Renforcer le potentiel industriel

Le tissu industriel aquitain s'avère fortement hiérarchisé puisqu'il s'articule autour de filiales de grands groupes internationaux et d'un vaste tissu de PME sous-traitantes. Très dualisée, la région possède peu d'entreprises de taille intermédiaire et notamment d'équipementiers de premier rang (Frigant, Kechidi, Talbot, 2006). Or, depuis quelques années l'aéronautique s'engage dans la voie d'une modularisation organisationnelle de la filière qui permet d'accroître le degré d'externalisation. La modularité intrinsèque du produit avion l'encourage à aller plus avant dans la division sociale du travail et il est désormais possible de confier à des équipementiers la responsabilité complète de la conception et de la production d'un nombre croissant d'équipement. La pyramide d'approvisionnement se renforce, plaçant les grands équipementiers à la tête de celle-ci alors que les sous-traitants de taille moindre se trouvent marginaliser au deuxième ou troisième rang de la chaîne de valeur (Frigant, Talbot, 2005).

Une telle évolution fragilise le tissu aquitain qui apparaît sous-doté par rapport aux principaux espaces concurrents, notamment la région toulousaine. Dans cette perspective, les acteurs institutionnels entendent pallier la faiblesse structurelle des preneurs d'ordres régionaux. Les institutions locales, Conseil Régional en tête (mais rappelons-le souvent complémentaires à d'autres acteurs locaux), cherchent à mettre à niveau l'offre locale et à territorialiser les relations d'approvisionnement.

Dans leur comparaison des modes de fonctionnement des soutiens envers l'industrie, Frigant, Kechidi et Talbot (2006) notent qu'il existe des différences sensibles dans les procédures mises en œuvre entre Midi-Pyrénées et Aquitaine. Midi-Pyrénées œuvre essentiellement par un système centralisé (le plan ADER) aisément médiatisable tant au niveau politique qu'auprès des industriels potentiellement concernés. En Aquitaine, au contraire, les mesures sont éparpillées. Elles s'inscrivent dans différents programmes d'actions en faveur des entreprises sans qu'un chapeau unique, sectoriel, ne soit mis en œuvre. Ainsi pour ne prendre qu'un exemple, le Conseil régional soutient comme son alter ego midi-pyrénéen des programmes de formation à destination des salariés des sous-traitants aérospatiaux mais

ceux-ci sont noyés au sein des subventions accordées à ce titre à d'autres entreprises ou organismes¹⁵. Cette dispersion ne signifie cependant pas que les différents acteurs du développement régional agissent de manière concurrentielle mais, qu'à une logique de coopération formalisée autour d'un projet précis comme c'est le cas avec le Plan ADER, les réseaux d'action se reconfigurent au fil des opérations. Dans ce contexte, on peut lister un certain nombre de mesures significatives en région dans la perspective de saisir les logiques sous-jacentes aux interventions régionalisées.

Le multilatéralisme des interventions s'illustre dans une initiative collective où s'entremêlent acteurs privés et publics. Cette action fédère l'Union des Industries et des Métiers de la Métallurgie (UIMM), la Chambre de Commerce et d'industrie, le BAAS, 2ADI, EADS-Sogerma et Thales. Le relatif échec de l'insertion des PME locales dans le programme A380 a en effet convaincu les acteurs locaux de la nécessité de développer des outils spécifiques afin de rendre possible, crédible et viable la candidature des entreprises régionales au programme d'avion de transport militaire Airbus : l'A400M. L'action en faveur des sous-traitants prévue sur deux ans avait pour principale ambition d'accompagner, d'informer et d'aider les sous-traitants (parfois en incitant à des regroupements) à s'inscrire dans l'appel d'offre émis par l'avionneur. Il s'agit d'aider les sous-traitants à suivre les modifications structurelles des marchés aéronautiques à un moment où il est patent que leurs modalités de fonctionnement changent et que le tissu local rencontre des difficultés à suivre ces (nouvelles) transformations. Sa dimension exemplaire repose sur le fait que son fonctionnement s'est appuyé sur une collaboration entre industriels et institutionnels puisque deux cadres d'EADS Sogerma et de Thales Avionics ont travaillé en commun avec deux ingénieurs d'affaires recrutés pour l'occasion par 2ADI, pendant qu'un comité de pilotage regroupait l'ensemble des partenaires du projet. Le montage financier du projet confirme d'ailleurs la capacité à mêler les différents acteurs potentiels puisque le programme de financement initial prévoyait que les principaux bailleurs seraient l'État *via* le FRED (426 719€), la Région (326 000€), l'Europe *via* le FEDER (281 350€), les grands groupes (159 686€) et l'UIMM (18 396€) (données financières *Air&Cosmos*, n°1908, 17/03/03, p. 12).

Ce type de collaborations se retrouve dans d'autres instruments dont nous ne pouvons que dresser une liste sommaire qui a pour fonction de souligner le multilatéralisme des interventions et la géométrie variable des couplages entre acteurs locaux.

- Constitué en Aquitaine en 1993, le réseau CREATI (Centres Régionaux d'Appui Technique et d'Innovation) reprend, depuis 2003, l'action collective PAR-TECH impulsée par le DRRIRD. Cette action collective, grâce à des fonds régionaux et d'État, entend organiser au profit des PME l'appui technique des grands groupes parmi lesquels figurent les donneurs d'ordres aérospatiaux. Elle favorise la mise en relation, le conseil, l'expertise ou prestation technique, le transfert de technologie et de méthodologie, le parrainage de projets.
- L'UIMM pilote avec le soutien de la DRRIRD un projet visant à développer l'informatisation des PME liées à l'aérospatial ce qui devient crucial dans la période actuelle de numérisation de la conduite des projets de développement (maquette numérique par exemple).
- La CRCI Aquitaine et 2ADI cherchent à développer en 2005 un projet de portail dédié à l'intelligence et la veille économique et technologique en faveur des PME du secteur. Cette initiative prolonge une action sur le même thème réalisée en 2004 qui avait été impulsée par

¹⁵ Le Conseil Régional a abondé sur la période janvier-juillet 2005 deux actions de formation continue au bénéfice des salariés concernant des entreprises liées à l'aérospatiale. 45,9 k€ (345 k€ en 2004) ont été octroyés au fabricant de trépan d'atterrissage Messier-Dowty (336 salariés concernés pour 6 965 heures). 32,8 k€ l'ont été au chaudronnier aéronautique Exameca (126 salariés concernés pour 5 932 heures) (*source* : Commission permanente du Conseil Régional d'Aquitaine).

la DRRIRD et menée en collaboration avec le technopôle Bordeaux Technowest et l'UIMM, et avait été co-financée par le Conseil Régional.

- Le Conseil Régional a mis en place un dispositif (transitoire) visant à permettre aux PME de répondre aux nouvelles formes d'appels d'offre qui comportent souvent des clauses de *risk-sharing* qu'elles sont peu aptes à assumer. Prolongeant cette première mesure, le Conseil Régional a initié la création d'un Fonds Commun de Placement à Risque (FCPR-Aerofund) afin de consolider des entreprises opérant dans le secteur aéronautique et spatial. A vocation européenne, il concernera la France à 80% et les régions Midi-Pyrénées et Aquitaine qui contribuent financièrement à ce fonds, devraient représenter environ la moitié du nombre d'investissement.
- Messier-Dowty a initié une démarche afin de structurer les sous-traitants de son bassin afin qu'ils puissent s'imposer en tant que fournisseurs de premier rang de l'équipementier aéronautique. Ce programme (dénommé Lean) s'articule essentiellement autour de cycles de formations et mobilise des fonds alloués par le Conseil Régional d'Aquitaine et par le FRED.
- L'association Adour-compétitivité a obtenu en 2000 la labellisation Système Productif Local octroyée par la Datar. L'objectif initial du SPL est d'aider les PME du secteur de la métallurgie des Pays de l'Adour à se structurer (entre Bayonne et Tarbes) (800 entreprises recensées dont 200 axées sur l'aéronautique-défense-transport). Il s'agit notamment de lutter contre l'éclatement des offres locales et d'encourager les coopérations inter-entreprises. Il est à noter que sa constitution est originale puisqu'il relève d'une coopération interrégionale (Aquitaine/Midi-Pyrénées).
- Initié par le technopôle Bordeaux Technowest a été bâti un projet de Technoparc. Inspiré de l'expérience de Saint-Laurent-Montréal au Québec, il s'agit dans le concept de réunir sur un site unique industriels - centres de recherche - instituts de formation. Il affiche une claire intention d'attirer des entreprises, notamment étrangères. La construction à proximité immédiate, en octobre 2004, d'une pépinière et d'un incubateur d'entreprises spécialisés sur l'Aéronautique-Spatial-Défense contribue à crédibiliser le projet de Technoparc.

Si les mesures mises en œuvre entendent en priorité soutenir les PME, un autre fait marquant est que l'intervention sectorielle s'étend désormais aux grands établissements quitte à contourner les règles européennes qui interdisent normalement ce type de soutien. Un exemple d'une telle intervention concerne Turbomeca qui a su mobiliser les acteurs institutionnels autour de son projet d'extension de son site.

Le fabricant de moteurs d'hélicoptère est installé depuis 1942 sur le site de Bordes (Pyrénées-Atlantiques) où il se situe son siège, son bureau d'études et un site de production (2 300 salariés, plus 300 personnels des sous-traitants qui travaillent sur le site). Or, ce site s'avère insuffisant à accompagner la forte croissance organique du motoriste qui outre un projet d'agrandissement souhaite constituer un pôle dédié à l'aéronautique. En effet, Turbomeca renforce depuis plusieurs années son externalisation afin de concentrer ses ressources internes sur ses compétences foncières : la conception et le développement des moteurs, l'assemblage et la production de certains composants clés, la maintenance et le développement d'une chaîne logistique mondiale des pièces de rechange. L'extension du site et la construction du parc fournisseur constituent une opportunité pour accompagner spatialement sa politique organisationnelle *via* un projet en trois volets lancé officiellement le 18 mai 2005 par la signature de deux protocoles d'accord. Le premier volet du projet concerne l'usine Turbomeca qui s'étendra désormais sur un site de 24ha au lieu des 15 actuels. Le déménagement prévu en 2009 entend améliorer la productivité du site par la modernisation de l'outil de production et l'aménagement des conditions de travail. Ce volet sera financé à hauteur de 80 M € par Turbomeca, 11M € proviendront d'aides régionales et

4 M € du Département. Le deuxième volet concerne la création d'un espace (10ha ; 25 M €.) dédié à l'implantation des sous-traitants travaillant pour le motoriste. Le troisième volet pour un montant de 20,7 M € se décline en deux sous-projets plus locaux. Tout d'abord, la création d'un parc de 7ha regroupant des activités tertiaires et des équipements collectifs (restaurant interentreprises, salle de conférence et peut-être à terme une crèche) mise en œuvre par les communautés de communes limitrophes et le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques institués en Syndicat mixte. Ensuite, la création d'un parc de 16ha d'activités industrielles et de services sur la commune d'Assat. Au total, l'ensemble des opérations devraient dépasser les 140 M€ qui seront en partie apportés par les fonds européens FEDER (6 M €), étatiques (4 M €), régionaux (12 M €), départementaux (6 M €) et des ressources des Communautés de communes (2 M €). (Sources : *Air & Cosmos*, n°1991, 8 juillet 2005, p. 34 ; *l'Aquitaine*, n°15, Juillet 2005, p. 5).

Les exemples sélectionnés, loin de rechercher l'exhaustivité, entendent illustrer trois logiques qui dominent dans les interventions régionales. Tout d'abord, le fait qu'elles concernent un vaste champ de préoccupations et qu'elles sont significatives. Les interventions locales ne peuvent être considérées comme marginales pour les entreprises, qu'il s'agisse bien entendu des PME, mais aussi, fait plus nouveau, des grands établissements qui savent mettre à profit la montée en puissance de la région pour en tirer des soutiens substantiels au nom de l'ancrage de leur activité et du développement régional. Ensuite, et bien que la Région soit le pivot du système, les interventions sont pluripartites et, plus étonnant peut-être, que l'initiative des projets alterne. Enfin, les industriels sont étroitement associés à la définition des projets finançables et cela dès leur phase de conception. Ces trois traits se retrouveront dans les actions en faveur de la recherche et technologie.

3.4. Soutenir la recherche et l'innovation technologique

Bien que la question de savoir si on peut mener une politique technologique à une échelle régionale demeure débattue dans les milieux académiques (Bélis-Bergouignan, Carrincazeaux, 2004), la région finance massivement la recherche et l'innovation technologique. L'effort réalisé par l'Aquitaine est particulièrement important puisqu'elle se classe au troisième rang français en termes de dépenses totales (derrière Ile-de-France et Rhône-Alpes), au premier rang¹⁶ en termes de dépenses par habitant (11,5 €) et au deuxième rang en termes d'effort consacré à la recherche et technologie dans son budget (5,6 %) (Source MENESR-DEP, 2005).

L'accroissement des dépenses régionales en faveur de la recherche et de la technologie peut se lire de deux manières. A un premier niveau, il traduit un certain désengagement de l'Etat central dans une double perspective de décentralisation et/ou de volonté de transférer ces dépenses de la nation aux régions. A un deuxième niveau, il traduit la volonté des régions de prendre en main leur destin. Il s'agirait alors de définir en région des axes clés des activités de recherche à soutenir conformément à une politique stratégique de développement régional. La réalité est probablement entre les deux

Si on s'en tient à la deuxième perspective, définir des axes clés pose la question de leur sélection. A ce titre, les autorités régionales s'entourent d'experts, qu'il s'agisse de personnels internes ou d'avis externes (allant du Conseil Economique et Social Régional à des cabinets de consultant en passant par l'élaboration de comités de réflexion regroupant de multiples acteurs) afin d'identifier quels sont les programmes de recherche, les institutions, les laboratoires qu'ils convient de soutenir en vue de bénéficier d'effets d'entraînement maxima.

¹⁶ Nous ne considérons ici que les régions métropolitaines. Ainsi la Réunion occupe le premier rang en termes de dépenses par habitant avec 21,4 €.

Ce choix n'est cependant pas réalisé en toute autonomie car les initiatives étatiques ou européennes contribuent à déformer l'espace des choix lorsqu'elles proposent des programmes co-finançables sur des thèmes *a priori* ignorés ou rejetés. Toujours est-il que les politiques de soutien aux activités de recherche sont le fruit de compromis au sens politique du terme et que des arbitrages sont à effectuer. Dans ce processus il est clair que les industries qui parviennent à « publiciser » (au sens politique du terme, Jullien, Smith, Cunntigh, 2005) leurs problèmes sont celles qui réussiront à orienter au mieux de leurs intérêts les interventions régionales.

L'exemple aquitain montre que les grands établissements aérospatiaux ont cerné, du moins en partie, les opportunités qui existent en région d'obtenir des financements et d'orienter les dépenses en leur faveur. Le poids dans l'économie régionale d'une industrie donnée fournit bien évidemment un atout majeur pour rendre audible les revendications des entreprises même s'il ne faut pas oublier que l'élaboration d'un discours argumenté mobilisant le maximum d'interlocuteurs différents (comme les scientifiques) joue un rôle important. Bien qu'ainsi orientées, les interventions régionales demeurent le fruit d'un compromis parfois regretté par certains acteurs. Par exemple, en Aquitaine, plusieurs dirigeants d'établissements aérospatiaux regrettent la dispersion des moyens consacrés et souhaiteraient une intervention sectoriellement plus sélective. En outre, ils dénoncent le fait que les régions françaises soient dans l'incapacité de dégager des moyens équivalents à leurs consœurs espagnoles ou allemandes.

Ce dernier procès est cependant quelque peu exagéré dans la mesure où d'un côté l'autonomie et la capacité des régions à s'impliquer dans une démarche sectorielle est récente et ne peut, par essence, qu'être en construction, de l'autre parce que les régions ont remarquablement étendu leurs actions et tendent à les cibler sectoriellement. L'examen de trois types d'interventions appuiera notre analyse.

Un premier moyen d'estimer l'importance donnée à la thématique aérospatiale dans l'effort régional de recherche consiste à examiner les programmes de soutien aux laboratoires de recherches académiques tels qu'ils peuvent être identifiés dans les contrats de plan État-Région portant sur la période 2000-2006. L'Aquitaine affiche sept domaines de compétences : agroalimentaire, forêt/bois/papier, santé, environnement, sciences humaines et sociales, électronique/informatique/modélisation/TIC, matériaux/mécanique. Expliquant peut-être certains des reproches émanant des industriels, la vocation aérospatiale de la région est mise au second plan dans les axes de recherche à conventionner avec l'État. Si on ne retient qu'une partie du pôle électronique/informatique, seule la composante Matériaux-Mécanique est directement rattachable à l'industrie aérospatiale. Parallèlement des programmes de financement concernent des laboratoires ou instituts de recherche. Huit laboratoires directement rattachables à l'industrie aérospatiale devaient ainsi se partager 103 MF d'après le CPER.

Un deuxième axe d'intervention concerne les transferts de technologies des laboratoires universitaires vers les entreprises, et en particulier les PME¹⁷. En effet, si les grands groupes connaissent souvent la plupart des laboratoires locaux (plusieurs écoles ont dans leurs membres partenaires voire dans leurs différents conseils des représentants de ces entreprises), les PME ont moins l'habitude de recourir aux expertises académiques. Cette diffusion des savoirs vers les entreprises découle d'une série d'institutions des plus diverses, que l'on peut

¹⁷ Sans recenser toutes les cellules ou structures pouvant prétendre intervenir dans ce champ, le Conseil Régional d'Aquitaine soutient les deux pôles directement liés à l'aérospatial : le Pôle Aquitaine Matériaux Mécanique (PAMM) et le pôle Electronique, Informatique, et Technologies de l'Information et de la Communication Aquitain (PEITICA). Ces pôles constituent des interlocuteurs importants du transfert en Aquitaine car ils fédèrent eux-mêmes des cellules de transfert issues des laboratoires de recherche universitaires ou des écoles d'ingénieurs.

classer selon qu'il s'agit de diffuser vers les entreprises des savoirs développés aux niveaux des laboratoires de type universitaire ou de répondre à des problèmes appliqués émanant des industriels auxquels les laboratoires cherchent à trouver des solutions. Cette opposition fonde celle entre les Cellules de valorisation et les Structures de transfert technologique. Si ces institutions constituent le niveau atomistique de la diffusion, le système de transfert technologique se complète et se complexifie lorsqu'on considère les autres intervenants qui ont vocation à assurer la coordination d'ensemble des cellules et structures selon des découpages technologiques ou sectoriels, de gérer administrativement les contrats, de prospecter les entreprises, de favoriser l'émergence de start-up... Un recensement effectué en 2002 (Conseil Régional d'Aquitaine, 2002) sur l'ensemble des structures contribuant à la diffusion technologique en région démontre la multiplicité des modalités et des interlocuteurs disponibles situés qui plus est à des niveaux distincts. En effet outre les composantes représentées par les cellules et structures de transfert, le dispositif de diffusion des technologies voit intervenir des coordinateurs situés horizontalement (RDT) ou structurés selon une logique de domaine de compétences qui ne renvoie que partiellement à une logique sectorielle (CRT, Pôles technologiques). Vu depuis une entreprise, le système global apparaît indubitablement complexe, pour ne pas dire confus, surtout que les moyens et fonctions des différentes institutions sont fort hétérogènes. A ce titre, le Conseil Régional est à l'initiative d'une restructuration de l'ensemble du dispositif avec comme objectif clé de dégager des axes prioritaires chez les organismes à soutenir (la contribution financière de la Région est essentiel à un grand nombre de cellules et structures) et de renforcer la lisibilité des compétences régionales. Une modalité majeure de cette remise à plat a été la constitution en 2005 d'une structure chapeautant l'ensemble des organismes de transfert et qui doit devenir l'interlocuteur unique des entreprises (Maison de l'Innovation (Innovalis-Aquitaine)).

Un troisième axe d'invention consiste à soutenir directement des projets de recherche ou les entreprises bénéficiant des transferts de technologies. Ici, les initiatives sont trop nombreuses pour que l'on puisse escompter les recenser¹⁸. Pour ne citer qu'un seul exemple, le Conseil Régional a octroyé 133,6 k€ à une étude impliquant l'Université Bordeaux I, l'ENSAM et Messier-Dowty sur un projet concernant l'usinage grande vitesse de pièces en acier (Commission Permanente du 11/07/2005)¹⁹. En outre, la Région co-finance une Prestation Technologique Réseau en faveur des PME. Ces exemples pourraient suggérer que les actions régionales ne relèvent que d'actions ponctuelles, de soutien. Or, et ceci nous semble à la fois novateur et important, la Région s'engage également dans la définition de projets plus structurants à terme. Trois exemples nous serviront d'illustration.

Le Conseil Régional d'Aquitaine a défini des « *grands dossiers prioritaires* » à forte vocation novatrice. Le premier concerne le développement d'une filière aérostatique en région. La Région a co-financé le développement de deux projets de dirigeables gros porteurs baptisés First et AVEA. Après avoir financé un premier programme de recherche en 1998, la Région a accordé en 2003 un financement de 100 000 € à une nouvelle étude pilotée par l'Université de Pau. Le deuxième concerne le développement des capacités régionales en matière de rentrée atmosphérique dans le prolongement des compétences acquises dans le cadre du développement des missiles balistiques. A ce titre, il a été constitué en 1999 l'Association Aquitaine Rentrée Atmosphérique créée par l'Université de Bordeaux I, EADS-ST et le Conseil Régional. Ultérieurement, le CEA-CESTA, Dassault Aviation et SNECMA Propulsion Solide ont rejoint l'association. Le projet vise à développer un véhicule de rentrée

¹⁸ La base de données des délibérations du Conseil Régional d'Aquitaine extrait 276 documents lorsqu'on lance une requête sur le terme « transfert technologie » sur la période 01/01/2000-31/10/2006.

¹⁹ Parmi d'autres exemples récents, citons 31,9 k€ octroyés à une étude sur les bains de chromage liant l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA) et les entreprises Chromage Pyrénéen, Hydrometal et Messier-Dowty (CP, 20/06/05), 100 k€ aux structures de transfert Creacol et Pôle Polymère Sud (CP, 20/06/05), 15 k€ à Turbomeca dans le cadre du financement d'une bourse CIFRE (CP, 24/04/06)...

atmosphérique ce qui a conduit EADS-ST à nouer des partenariats avec des industriels et des laboratoires de recherche locaux. Récemment, en association avec l'Agence spatiale européenne et le CNES, la Région a accordé un financement de 1,3 M € à la réalisation de deux véhicules expérimentaux (Expert et Pré-X). Enfin, la Région s'engage actuellement dans la constitution d'une filière composite. Compte tenu des caractéristiques de son industrie aérospatiale, les entreprises locales se sont très précocement intéressées aux matériaux composites. Dans la foulée de nombreux laboratoires de recherche se sont constitués tant et si bien qu'afin de favoriser la diffusion des compétences acquises (notamment auprès des PME) sont créés, en 1981, le Comité pour le développement des Matériaux Composites (CODEMAC) et, en 1983, l'Institut des Matériaux Composites (IMC). Mais avec le recul, il faut bien reconnaître que ces expériences se sont relevées assez décevantes (Jullien, 1989). Néanmoins les compétences locales permettent à la région d'obtenir l'implantation d'un CNRT sur ce thème lors de leur mise en place. Le CNRT Multimatériaux, Composites et Systèmes autour duquel on retrouve l'essentiel des industriels régionaux (et certains non régionaux comme Airbus) et les (nombreux) laboratoires de recherche exerçant dans ce champ. Toutefois, le CNRT-MCS semble avoir des difficultés à trouver ses marques et la Région et 2ADI ont, à l'automne 2006, fondé l'association Aquitaine Composite Material Engineering (ACME) dans le but de consolider les différentes composantes régionales ayant des compétences sur ce thème. Le but s'avère assez stratégique puisqu'il s'agit de construire une infrastructure de caractérisation des matériaux dans un premier temps avec l'idée d'en faire la pierre angulaire d'un développement de la filière matériaux à terme.

Ces trois projets illustrent une claire volonté de construire en région des axes de développement futur. Si ceci est compréhensible dans une perspective de développement local, ces initiatives dénotent d'un double déplacement de la régulation sectorielle de l'industrie aéronautique. Elles exemplifient la thèse défendue dans cet article d'un glissement de la régulation du niveau étatique au niveau régional. Et ceci à une double échelle. D'un point de vue institutionnel puisque c'est le Conseil Régional qui est porteur d'un projet novateur, éventuellement générateur de nouveaux développements pour l'ensemble de l'industrie aérospatiale française voire européenne. A nos yeux, il existe ici une véritable évolution car gageons que par le passé, c'est l'Etat qui aurait (le cas échéant) été l'initiateur et le financeur d'un programme comme Expert et Pré-X. D'un point de vue industriel car les industriels locaux s'impliquent dans la définition des dossiers et le portent auprès des institutions locales. Cette initiative dénote d'une prise de conscience et d'une capacité des acteurs industriels locaux à faire valoir leurs attentes auprès de bailleurs de fonds locaux. Cette montée en puissance de l'échelon régional comme espace de définition et d'action des politiques technologiques semblent favoriser les connexions entre recherche académique et l'industrie et, à ce titre, participe du rapprochement science-industrie souvent jugé défaillant en France car la proximité géographique entre les trois types d'acteurs (institutionnels, scientifiques, industriels) facilite les mises en réseaux et l'émergence des initiatives. Toutefois des questions se posent concernant les effets pervers d'un tel rapprochement. En effet, la région escompte financer des recherches qui génèrent à court terme des résultats économiques. Or, une telle perspective pose l'inévitable problème du devenir de la recherche fondamentale, base des transferts futurs. A moins que l'Etat moins sensible théoriquement à la problématique de la retombée de la recherche prenne le relais ; point guère évident dans la période actuelle.

Conclusion

La mise en perspective historique que nous avons réalisée permet de distinguer trois phases dans la politique locale en faveur de l'industrie aérospatiale. Une première phase, qui correspond à l'émergence de l'industrie, où les acteurs locaux n'interviennent pas ou uniquement au titre de leur fonction nationale (A. Marquet, J. Chaban-Delmas) ; l'industrie se localise en région suivant une démarche top-down. La deuxième phase correspond à la première grave crise du secteur et se traduit par l'apparition d'une véritable politique en faveur du secteur conduite, certes en région, mais paradoxalement par l'Etat déconcentré. Enfin, de nos jours, et en profitant des acquis de la phase antérieure, le Conseil Régional devient le pivot d'une politique sectorielle qui entend non seulement soutenir les activités aérospatiales, productives ou de recherche, mais aussi définir des axes nouveaux de développement. En ce sens notre travail rejoint à bien des égards celui de Y. Dupuy et JP. Gilly (2006) lorsqu'ils affirment à partir du cas toulousain qu'on assiste à un renforcement du niveau régional comme lieu de définition de la politique sectorielle.

Les deux régions ne procèdent cependant pas de la même manière pour renforcer leur intervention. Alors que Midi-Pyrénées cherche à construire un système plutôt centralisé comme l'illustre le plan ADER en faveur des PME, l'Aquitaine réalise sa politique sectorielle *via* des instruments diversifiés non dédiés spécifiquement à l'aérospatial. Ceci explique à notre sens pourquoi il existe une large diversité d'intervenants dans le secteur car certaines interventions s'avèrent très spécifiques. Ainsi, l'opération A400M est forcément idiosyncrasique, et il n'est pas étonnant dans ce cadre qu'elle fut impulsée en dehors du Conseil Régional. Cette recombinaison permanente des acteurs s'associant au gré des initiatives pour définir et engager des actions semble un gage de créativité même s'il faut bien le reconnaître, elle ne contribue pas à rendre lisible les interventions ni laisser à penser qu'il existe une politique sectorielle unifiée (voire cohérente). Ce qui contribue peut-être d'avantage à l'unifier, c'est l'insertion à tous les échelons des industriels du secteur, et plus particulièrement des grands établissements. Ceux-ci ont en effet pleinement tiré les leçons de l'histoire et intègrent les processus décisionnels afin d'obtenir des actions qui leur conviennent. Ceci est patent dans la création de 2ADI mais ce fût également le cas lors de la constitution de Pôle de compétitivité AESE où ils occupent une place de premier rang au détriment des PME.

Si la région renforce son poids dans la politique sectorielle, il reste qu'elle est encore loin de constituer le niveau essentiel de la régulation sectorielle. Le niveau national conserve toute sa place parce que les commandes publiques sont l'apanage de ce niveau, parce que son pouvoir réglementaire est incontesté, et parce que son rôle politique sur les reconfigurations industrielles demeure clé. L'annonce de la fermeture d'EADS-Sogerma au printemps 2006, et de sa reprise partielle par le groupe TAT après l'intervention de l'Etat illustre notre propos. Les difficultés actuelles d'Airbus fournissent une autre illustration de l'implication clé de l'échelon national. *De facto*, la région ne peut intervenir que complémentirement à l'Etat et non se substituer à lui.

Une telle substitution ne serait d'ailleurs pas souhaitable car les régions souffrent de fragilités structurelles. Elles sont plus sensibles à des formes de chantage à la délocalisation provenant des grands industriels. Les récentes interventions en faveur des donneurs d'ordres se sont accompagnées de phases préalables où les directions d'établissements expliquaient que leur ancrage régional n'était pas inéluctable et qu'il était nécessaire de trouver des moyens pour les soutenir. Ces menaces posent deux questions. Tout d'abord, celle de leur crédibilité. Ce qui renvoie au pouvoir d'expertise des autorités régionales et de leur faculté à inventer une forme de gouvernance qui combine d'un côté, rapprochement effectif avec les

industriels afin de définir des politiques idoines et, simultanément, indépendance décisionnelle ce qui repose sur la construction d'une expertise autonome. L'équilibre est délicat à trouver et mérite d'être travaillé à l'évidence. Ensuite, les régions collaborent avec des établissements dont l'avenir est en dernier ressort décidé par leur maison mère. Le cas d'EADS-Sogerma illustre une situation où finalement les institutions régionales peuvent se sentir lésées car les efforts consentis sont soudainement remis en cause par la direction du groupe. L'internationalisation croissante du secteur ne devrait qu'amplifier ce type de problème à l'avenir. Une deuxième source de fragilité provient des risques d'enfermement de l'économie régionale. C'est vrai pour les rapprochements sciences-industries dont on sait qu'un fonctionnement trop localiste nuit au renouvellement des capacités à moyen-long terme. A ce niveau, les Pôles de compétitivité s'avèrent un instrument ambigu car les régions dotées d'un potentiel de recherche moyen, comme l'Aquitaine, risquent de scléroser le potentiel local en encourageant à l'excès les relations locales. Un tel enfermement est positif, si et seulement si, les entreprises sont sur des trajectoires réussies et demeurent ancrées localement. Ce risque d'enfermement se retrouve au niveau productif. En insérant les industriels dans les instances opérationnelles de l'action publique, les institutions réduisent leur faculté à évaluer les projets quant à leur pertinence en termes de développement régional à long terme. L'horizon temporel des entreprises est nécessairement plus bref que celui du développement régional. Ce problème peut s'accroître lorsqu'un secteur (ou quelques secteurs) domine les lieux de définition des actions à conduire. Par exemple, ils orientent les interventions en faveur des sous-traitants dans un sens qui correspond à leur propre norme sectorielle. Or, d'un secteur à l'autre, les modes de fonctionnement sont sensiblement différents freinant ainsi les possibilités de diversification des PME comme nous l'avons vu en région lorsqu'il s'agissait, dans les années quatre-vingt-dix, d'encourager les sous-traitants de la défense à se reconvertir (Frigant, Moura, 2004).

Documents

Bibliographie

- Beckouche P. (1996), *La nouvelle géographie de l'industrie aéronautique européenne*, L'Harmattan, Paris.
- Belis-Bergouignan M-C., Carrincazeaux C. (2004), « Knowledge economics and underlying weaknesses in premises governing local policies on technology », *Cahier du GRES*, 2004-06, <http://ideas.repec.org/s/grs/wpegrs.html>.
- Belis-Bergouignan M-C., Frigant V. (2006), *Les potentiels de recherche publique et de R&D industrielle des secteurs Aéronautique et Espace dans le Sud-Ouest Européen – stratégies des acteurs*, Rapport pour le Programme INTERREG III.B-REPARTIR+, Pôle Universitaire Européen de Toulouse, Toulouse, A paraître.
- Bonneville J. (1992), *Les Perspectives des industries de l'aéronautique, de l'espace et de la défense en Aquitaine*, Rapport présenté au Conseil Économique et Social d'Aquitaine, Bordeaux, Multig., 171 pages.
- Brunet M., Bravo P. (1969), « L'industrie aéro-spatiale », *Rapport pour la Mission Régionale Aquitaine pour la Préparation au VI^{ème} Plan*, Bordeaux, Multig., Mai, 23 pages.
- Carrincazeaux C., Frigant V. (2006), « L'internationalisation de l'industrie aéronautique-spatiale-défense française : vers une banalisation des formes d'internationalisation ? », in SESSI, *L'industrie en France et la mondialisation*, SESSI, Paris, 154-176.
- Chadeau E. (1996), *Le rêve et la puissance. L'avion et son siècle*, Fayard, Paris.
- Cristofini C. (1999), *Un Aquitain, artisan de la création de l'industrie balistique et spatiale bordelaise*, Documents n°11, La Mémoire de Bordeaux, Bordeaux.
- Conseil Régional d'Aquitaine (2002), *Évaluation de la politique en faveur du transfert de technologie financée dans le cadre du CPER*, Rapport de Synthèse CRA/Préfecture de région Aquitaine, Bordeaux, Multig.
- CRCI-Aquitaine (1997), *La sous-traitance aéronautique en Aquitaine*, Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie d'Aquitaine, Bordeaux, Multig.
- de Penanros R. (1995), « Reconversion des industries d'armement », *Notes et études documentaires*, n° 5020-21, La Documentation Française, Paris.
- Dumas J. (1985), « L'analyse géographique entre les choix économiques et les systèmes sociaux : la constitution du complexe aérospatial bordelais », in Lajugie J. (Mélanges offerts au doyen), *Région et aménagement du territoire*, Éditions Bière, Bordeaux, 842-855.
- Dupuy Y., Gilly J-P. (2006), « La dynamique secteur-territoire : le cas des activités aéronautiques à Toulouse », A paraître.
- Dussauge P., Cornu C. (1998), *L'Industrie Française de l'Armement : coopérations, restructurations et intégration européenne*, Deuxième édition, Economica, Paris.
- Frigant V., Jullien B. (1997), « La reconversion des industries de la défense en Gironde », *Communication présentée au XXXIII^{ème} colloque de l'ASRDLF*, Lille, 1-3 septembre.
- Frigant V., Moura S. (2004), « Les déterminants des stratégies réactives des sous-traitants de la défense. Le cas des PME Aquitaines, Lombardes et du North-West dans la décennie 1990 », *Revue Internationale PME*, Vol.17, ¾, 121-145.
- Frigant V., Kechidi M., Talbot D. (2006), *Les territoires de l'aéronautique. EADS, entre mondialisation et ancrage*, L'Harmattan, Paris.
- Genieys W. (eds.) (2004), *Le choix des armes. Théories, acteurs et politiques*, CNRS Editions, Paris.

- Gilly J-P., Torre A. (eds.) (2000), *Dynamiques de proximités*, L'Harmattan, Paris.
- Gormand C. (1993), *L'industrie aéronautique et spatiale, logique économique-logique de marché*, L'Harmattan, Paris.
- Jalabert G. (1974), *Les industries aéronautiques et spatiales en France*, Privat, Toulouse.
- Jullien B. (1989), « De la prospective technologique aux réalités économiques : le pôle composites aquitain », in Lung Y. (Eds.), *Aspects du changement technologique en Aquitaine*, Editions Bière, Bordeaux, 81-97.
- Jullien B., Frigant V., Bitard P., Moura S. (2002), *Politiques publiques et restructurations des territoires de l'ASD : l'Aquitaine dans le paysage européen*, Rapport pour l'Observatoire Economique de la Défense, Ministère de la Défense, Multig., 215 pages.
- Jullien B., Smith A., Cunntigh P. (2005), « Le contenu politique des régulations sectorielles et les méfaits de sa dénéigation : le cas de la gestion publique des produits palmipèdes périgourdins », *Politiques et Management Public*, Vol. 23, n°3.
- Kechidi M., Talbot D. (2006), « L'industrie aéronautique et spatiale: d'une logique d'arsenal à une logique commerciale », in G. Colletis et Y. Lung (eds.), *La France industrielle en question. Analyses sectorielles*, La Documentation Française, Paris.
- Le Gallès P. (2004), « Gouvernance des économies locales en France : à la recherche de la coordination perdue », *L'Année de la Régulation*, Vol.8, 109-134.
- Lemaire R. (1992), « L'industrie aéronautique de la région bordelaise », in Garros R. (ed.), *L'Aéronautique à Bordeaux*, Collection Les Cahiers de la Mémoire, William Blake & Co., Bordeaux, 83-107.
- Montalban M., Moura S. (2006), « Shareholder Value and the Social construction of Markets: the US pharmaceutical and Defense Sectors ». Soumis à publication.
- Moura S. (2006), « Création de valeur pour l'actionnaire et innovation: la production d'armement aux Etats-Unis », *Forum Spirit of Innovation II*, Dunkerque, 26-30 September
- Perrat J. (2005), *Nouvelle répartition des rôles entre entreprises, professions et territoires dans le cadre d'une gestion décentralisée de l'emploi et de la formation professionnelle*, Rapport Adees-Rhône Alpes, Convention IRES/CGT, Octobre, 195 pages.
- Serfati C. (1995), *Production d'armes, croissance et innovation*, Economica, Paris.
- Serfati C. (2001), « The adaptability of the French Armaments Industry in an Era of Globalization », *Industry and Innovation*, Vol.8, 2, 221-239.