

POLITIQUES D'AIDES AUX ENTREPRISES : ET SI ON JOUAIT COLLECTIF ?

Par Nadine Levratto

Le 22 octobre 2015

L'emploi et la compétitivité des entreprises sont devenus les enjeux prioritaires des politiques économiques. C'est pourquoi les gouvernements successifs ont mis en place un ensemble de mesures visant, pour l'essentiel, à alléger la charge fiscale et le coût du travail des entreprises.

Cette note explore une autre voie, en donnant la priorité aux interactions entre les entreprises et non seulement à l'entreprise elle-même. Cette évolution est d'autant plus intéressante que le nouveau contexte institutionnel français, et notamment la compétence exclusive des régions en matière de soutien économique, laisse la place à des politiques de soutien aux entreprises prioritairement axées sur la coopération et les interactions. La théorie économique a quant à elle démontré la manière dont l'environnement de l'entreprise influence sa croissance et sa productivité. Des exemples historiques (l'Italie des districts industriels, différents programmes en Allemagne, aux Etats-Unis ou encore au Danemark) ont illustré ce point, que ce soit par la densification des relations interentreprises à l'intérieur d'un pôle d'activité ou par la mise en réseau des clusters supposés contribuer à la croissance d'une région.

De façon concrète, et sans diminuer l'aide aux entreprises, certaines des mesures actuelles pourraient être remplacées par des dispositifs dont l'impact sur l'emploi et la compétitivité passent par le renforcement des liens entre entreprises. On se proposerait alors de poursuivre trois objectifs principaux :

- Assurer un positionnement sur des segments de marchés intégrant un segment plus important de la chaîne de valeur donc, a priori, à plus haute valeur ajoutée ;
- Faciliter le partage de ressources spécifiques donc souvent inaccessibles aux PME (centres d'essais, laboratoires, etc.) ;

Synthèse

- *Créer des interdépendances qui permettent de trouver des ressources et des débouchés à proximité et, par conséquent, de rendre à la fois plus complexes et coûteuses les stratégies de délocalisation.*

L'intention globale reste inchangée, à savoir le renforcement du tissu productif national, l'amélioration de la compétitivité économique du pays et la création d'emplois, mais en s'appuyant sur l'ancrage territorial des entreprises, les relations qu'elles entretiennent entre elles, ce qui permettrait de mutualiser des ressources, de mener des actions communes, de partager des coûts ou encore de soutenir des recherches.

INTRODUCTION

Depuis une trentaine d'années, l'emploi et la compétitivité des entreprises sont devenus les enjeux prioritaires des politiques économiques. Afin d'atteindre ces objectifs, les gouvernements successifs ont mis en place un ensemble de mesures visant pour l'essentiel à alléger la charge fiscale et le coût du travail des entreprises. Le Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) et le Pacte de responsabilité récemment mis en place, sont allés plus loin dans cette voie, créant un choc d'offre d'une ampleur unique dans l'histoire des politiques de soutien aux entreprises dans notre pays¹. Au total, la dépense budgétaire engagée atteint 40 milliards d'euros par an qui correspondent à une baisse de la fiscalité des entreprises. Sur cette enveloppe globale, 29 milliards d'euros sont assis sur les salaires : 20 milliards d'euros de baisse de l'impôt sur les sociétés, voire d'un impôt négatif, au titre du CICE auxquels viennent s'ajouter 9 milliards d'euros d'exonérations de cotisations sociales patronales. Ces dispositifs généraux sont complétés par des aides plus ciblées comme le Crédit d'Impôt Recherche, dont bénéficient quelques 15 000 entreprises, à l'origine d'une créance de près de 6 milliards d'euros. Au total, les quelques 6 000 aides aux entreprises recensées coûtent près de 110 milliards d'euros par an², sont fréquemment dénoncées pour leur illisibilité et soulèvent de nombreuses interrogations sur leur efficacité. En dépit de l'importance des montants en jeu et des nombreuses études d'impact réalisées, l'évaluation de leurs effets et, notamment, des exonérations de cotisations patronales, fait toujours débat. L'évaluation ex-post du CICE par France Stratégie est actuellement en cours et les résultats ne seront pas disponibles avant 2016³.

Sans vouloir ici ouvrir le débat sur l'efficacité de ces mesures⁴, il semble qu'une autre voie s'offre aux décideurs économiques pour renforcer le tissu productif national, améliorer la compétitivité économique de la France, renforcer les entreprises et créer des emplois. Cette voie consiste à s'appuyer sur l'ancrage territorial des entreprises afin de développer les relations qu'elles entretiennent entre elles que ce soit pour mutualiser des ressources, mener des actions communes, partager des coûts ou encore soutenir des recherches.

Le cadre, souvent affirmé, en est connu. Il est évoqué dans le cinquième rapport consacré à la cohésion économique⁵ qui introduit la notion de cohésion territoriale comme troisième dimension de

¹ Heyer E., Fiscalité des entreprises en France. Un état des lieux et quatre propositions, *Revue de l'OFCE*, 3/2015, N° 139, p. 89-127, 2015

² Le rapport « Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité : rapport sur les interventions économiques en faveur des entreprises dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) » remis par Demaël Jean-Philippe, Jurgensen Philippe, Queyranne Jean-Jack au Premier Ministre et au Ministre du redressement productif en juin 2013 considère que sur ce total, 46,5 milliards d'euros sont effectivement des interventions en faveur de acteurs économiques.

³ La démarche adoptée et les équipes en charge de ce projet sont présentées dans le document suivant : http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/seance_15042015_travaux_de_recherche_en_cours_sur_le_cice.pdf

⁴ Une analyse des dispositifs de soutien aux entreprises est en cours de réalisation par le Comité de suivi des aides publiques aux entreprises animé par France Stratégie Les travaux du Comité sont présentés à l'adresse suivante : <http://www.strategie.gouv.fr/travaux/evaluation/comite-de-suivi-aides-publiques-aux-entreprises-engagements>

⁵ Commission Européenne, Cinquième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, 2010. Téléchargeable en ligne : http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/information/publications/reports/2010/fifth-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion-investing-in-europes-future

la stratégie de sortie de crise élaborée à l'échelle européenne. Ce relai local des politiques conçues à un échelon supérieur est loin d'aller de soi. Le lien entre entreprises et territoire, souvent affirmé, reste en effet encore mal maîtrisé. Différents rapports visent à l'éclairer⁶ mais la question de l'ancrage local des entreprises reste encore largement débattue. Le principal point de clivage porte sur les effets externes d'agglomération. Selon cette notion, les avantages nombreux et de natures différentes que les ménages et les entreprises retirent d'une localisation sur un territoire à forte densité expliquent leur regroupement sur des espaces communs. Autrement dit, les coûts de transaction auxquels ils peuvent faire face diminuent grâce à la diffusion des innovations et des connaissances, à la taille des marchés locaux du travail et à la qualité des appariements salariés/entreprises, à l'accès des entreprises à leurs sous-traitants ou, enfin, à la taille du marché du bien final⁷. La question, posée par de nombreux économistes, est de savoir comment favoriser cette co-localisation⁸, la proximité étant alors supposée favoriser une sorte de commensalisme⁹ économique à l'origine des effets externes positifs d'agglomération sur l'emploi et la productivité. L'accès à une combinaison pertinente de ressources est d'ailleurs un facteur explicatif clef des choix de relocalisation des entreprises comme le montre l'étude coordonnée par Sémaphores et El Mouhoub Mouhoud « Relocalisations d'activités industrielles en France »¹⁰.

Cette note s'intéresse à un autre aspect de la question, moins souvent évoqué. Un implicite des économies externes d'agglomération est que les entreprises bénéficient naturellement ou spontanément de la proximité d'autres entreprises par un effet de diffusion qui s'affaiblit au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la zone la plus dense¹¹. Ce point n'a aucune raison d'aller de soi. Les économistes de la proximité ont souligné l'importance de s'interroger sur la façon dont la proximité

⁶ Carre D., Levratto N., *Les entreprises du secteur compétitif dans les territoires, les déterminants de la croissance, étude AdCF*, CDC, juin 2013, Gillio N. et Ravalet E. (Dir.) *Comprendre l'économie des territoires*, Lyon, Certu, Collection Références, N° 128, 2012, Bouzou N., *Entreprises et Territoire : pour en finir avec l'ignorance mutuelle*, Institut de l'Entreprise, octobre 2013

⁷ Pour une présentation complète de ces effets, cf. Combes P-P. et Lafourcade M. *Revue de la littérature académique quantifiant les effets d'agglomération sur la productivité et l'emploi*; Rapport final, réalisé pour la Société du Grand Paris, 31 janvier 2012

⁸ Deux grandes approches se distinguent. La première préconise la formation de pôles industriels spécialisés afin de maximiser les externalités en créant des clusters et autres pôles de compétitivité et en incitant les entreprises à se localiser ; la seconde souligne l'inefficacité de ces politiques d'activation des relations interentreprises et invite à faire porter les efforts sur la réduction des coûts de transport dont les effets attractifs semblent outrepasser les effets négatifs liés aux départs.

⁹ « En biologie, on désigne par commensalisme une interaction durable entre des individus d'espèces différentes où l'un des partenaires retire un bénéfice de l'association tandis que l'autre n'y trouve ni avantage ni véritable inconvénient. », in Universalis, « COMMENSALISME », *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 5 octobre 2015 - <http://www.universalis.fr/encyclopedie/commensalisme/>

¹⁰ Voir PIPAME, *Relocalisations d'activités industrielles en France*, Rapport pour le Ministère du Redressement productif et la DATAR, décembre 2013. Synthèse téléchargeable à partir du lien suivant : http://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions_services/etudes-et-statistiques/etudes/industrie/2013-12-relocalisation-synthese.pdf

¹¹ Voir Stuart S. Rosenthal et William C. Strange : *Geography, industrial agglomeration, and agglomeration. Review of Economics and Statistics*, 85(2):377-393, 2003, Klaus Desmet et Marcel Fafchamps : *Changes in the spatial concentration of employment across US counties : a sectoral analysis 1972-2000. Journal of Economic Geography*, 5(3):261-284, 2005 et Patricia Rice, Anthony J. Venables et Eleonora Patacchini : *Spatial determinants of productivity : Analysis for the regions of Great Britain, Regional Science and Urban Economics*, 36(6):727-752, 2006.

géographique génère des avantages économiques¹². Répondre à cette question nécessite une approche intégrative des différents facteurs jouant sur les coordinations économiques, donc de penser les liens entre entreprises ou, plus largement, entre organisations.

Donner la priorité aux interactions et non plus à l'entreprise même conduit à un changement de conception des outils des politiques de soutien à l'économie. On réalise alors que l'attention portée aux coûts de production et à la relation au marché de chaque entreprise, dimensions qui fondent la plupart des mesures actuelles, empêche souvent de considérer une approche systémique de la compétitivité et de l'emploi. Les dispositifs qui en découlent reposent sur la référence à une double dimension :

- celle des acteurs (entreprises, centres de recherche et de formation, établissements et administrations publics, etc.) appréciés en termes d'action et d'autonomie et
- celle des structures et institutions économiques (lois, normes, règlements, dispositifs d'aides, etc.), à la fois contraignantes et habilitantes

Mettre en œuvre des mesures reposant sur ces deux piliers suppose d'introduire des innovations dans les politiques publiques ciblées sur les entreprises afin de les rendre plus aptes à se confronter aux problèmes d'emploi et de compétitivité, que la crise a non seulement accentués mais également fait changer de nature. Cette note soulève donc la question de l'introduction de politiques de soutien aux entreprises qui renforcent ou construisent des collectifs de production en tissant des liens entre les entreprises et, grâce aux interdépendances ainsi créées, ancre les chaînes de valeur dans les territoires. Elle a pour objet de faire des propositions d'orientation des mesures de renforcement de l'économie en tirant les enseignements des dispositifs à l'œuvre et des analyses économiques de la compétitivité des entreprises.

UN CONTEXTE INSTITUTIONNEL PROPICE

Le 19 décembre 2013, le Parlement adoptait de manière définitive le projet de loi de *modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* (MATPAM). Ce premier volet de la réforme territoriale a instauré dans chaque région une conférence territoriale de l'action publique (CTAP) ayant pour mission de réunir les différentes collectivités territoriales d'une région afin de les inciter à coordonner leurs actions dans le domaine des compétences partagées. La loi MATPAM a également créé une nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre : les métropoles. Elle a été complétée par la loi du 16 janvier 2015 *relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*. La transformation de l'échelon régional nécessitait cependant de doter ces nouvelles régions de leviers d'action renforcés. Tel est l'objectif du troisième volet constitué de la loi portant *nouvelle organisation territoriale de la République* (NOTRe) adopté le 16 juillet 2015 par l'Assemblée nationale. A compter du 1er janvier 2016, les régions disposeront donc d'une compétence exclusive en matière de soutien au développement économique et seront en charge de l'élaboration d'un

¹² Zimmermann J.B., « Le territoire dans l'analyse économique. Proximité géographique et proximité organisée », *Revue française de gestion*, vol. 4, n°184, pp. 105-118, 2008

schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) à valeur prescriptive

Cette succession d'épisodes législatifs a pour effet de spécialiser l'action des différents échelons administratifs suivant un principe de complémentarité. « *Aux régions, l'économie ; aux départements, la solidarité ; au bloc communal, les services publics de proximité* » comme l'a résumé le secrétaire d'Etat à la réforme territoriale, André Vallini.

Avec cette nouvelle étape du processus de décentralisation, le territoire (région ou communauté d'agglomération) devient la maille clef du processus de conception et d'application des politiques de soutien à l'économie.

Cette affirmation est loin d'être anodine. Le rôle des régions était jusqu'alors affirmé dans le cadre de la stratégie de Lisbonne établie en 2000 pour organiser le soutien aux clusters en Europe¹³. Ce choix de politique industrielle française de compétitivité répondait à des adaptations nécessaires à l'entrée dans l'économie de la connaissance dans laquelle l'information joue un rôle central. L'expression « intelligence économique » qui résume ce type d'action appelle des démarches partenariales, la recherche collaborative, le partage des compétences et des savoir-faire, dans la limite du jeu concurrentiel, de manière à stimuler l'innovation à des fins compétitives¹⁴. Déclinée à l'échelle territoriale, l'intelligence économique requiert une densification des liens entre acteurs. Cela passe par une mobilisation des acteurs économiques locaux autour d'un projet commun, la mutualisation des savoirs, des informations, des savoir-faire, des expériences, etc. entre différentes catégories d'acteurs (collectivités territoriales, investisseurs et aménageurs du territoire, universités et centres de formation, entreprises et autres parties prenantes).

Tout en admettant implicitement que les activités intensives en connaissance sont davantage spatialement polarisées que les autres¹⁵, le nouveau contexte institutionnel ne cantonne pas l'approche territorialisée à l'innovation, ni même à la connaissance, encore que le flou de ce concept permette de couvrir un large champ d'activités allant des activités d'innovation scientifique à l'économie de la culture et des arts¹⁶. Il laisse ainsi la place à des politiques de soutien aux entreprises prioritairement axées sur la coopération et les interactions.

¹³ On peut néanmoins faire remonter leur action en la matière au début des années 1980 qui voient se mettre en place des filières et partenariats publics – privés. Cf. Menu S., « Le soutien des régions aux clusters : comparaison entre la Bretagne, la Bavière et le nord-est de l'Angleterre (1980-2009) », *Observatoire des Pôles de compétitivité*, Octobre 2009

¹⁴ Commissariat Général du Plan, Intelligence économique et stratégie des entreprises, *La Documentation Française*, Paris, 1994.

¹⁵ Baumont C. et Guillain R. ; « Interactions, spillovers de connaissance et croissance des villes européennes quel est le rôle de la géographie, du climat institutionnel et des réseaux des firmes multinationales? », *Région et Développement*, n° 38, pp. 161-207, 2013

¹⁶ La notion de classe créative, qui complète la notion d'économie de la connaissance, est encore plus floue. Elle désigne une population urbaine, mobile, qualifiée et connectée et, associée à des caractéristiques individuelles, couvre l'ensemble des secteurs. Cf. Florida R. *Cities and the Creative Class*, Routledge, 2005 ou, du même auteur, *The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure and Everyday Life*, Basic Books, 2002

UN CADRE D'ANALYSE DISPONIBLE

L'examen des seules modalités d'action (subvention ou allègement de charge, par exemple) qui est le plus souvent évoqué par les tenants de l'approche en termes d'efficacité¹⁷, n'épuise pas l'analyse de l'intervention publique. Celle-ci s'organise également par rapport aux objectifs visés (soutien à l'emploi ou à l'innovation, par exemple) et en fonction du niveau politico-administratif de sa mise en œuvre (Etat ou collectivité locale, par exemple).

La diversité des modèles alternatifs de politiques incitatives en matière économique¹⁸ est révélée par une grille d'analyse construite autour de deux grandes lignes de partage.

La première classe les politiques en fonction de leurs objectifs : il peut s'agir d'adapter le comportement actuel des acteurs afin de leur permettre d'être plus performants dans la réalisation d'actions connues et déjà maîtrisées ou, de manière plus radicale, de favoriser l'innovation de remplacement ou de rupture. La seconde opère une distinction en fonction des modalités de l'incitation : distorsion de droit public de type Small Business Act ou système de récompenses conditionnelles comme pour les financements liés à des projets communs à plusieurs entreprises ou à des réseaux.

On identifie alors quatre familles de politiques incitatives résumées par la grille suivante.

Typologie des politiques incitatives en faveur des Entreprises

		Objectifs		
		Adaptation des comportements existants	Adoption de nouveaux comportements	
Modalités d'action	Amélioration de la rentabilité grâce à la distorsion des prix relatifs	QI <u>Croissance individuelle</u> . Aides à l'investissement . Réductions de cotisations sociales . CICE . Accès à la commande publique	QII <u>Efficience organisationnelle</u> . Aides au conseil . Aide à la création . CIR	→ Décisions individuelles
	Incidations conditionnées par l'insertion dans un collectif	QIII <u>Mutualisation des ressources</u> . Actions collectives . Partage de coûts, d'indivisibilité	QIV <u>Compétitivité collective</u> . Soutien recherche collective au sein Pôle de compétitivité	→ Décisions collectives
		↓	↓	
		Efficience statique	Efficience dynamique	

¹⁷ Elle est présentée dans Bartoli, A., *Le management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod, 2004

¹⁸ Cette grille de lecture dérive de celle proposée par Favereau, O., Quiers-Valette, S., « Tous les problèmes d'incitation sont des problèmes d'interdépendance des niveaux de décision », in Vinokur A., *Décisions économiques*, Paris, Economica, 1998

Lorsqu'on se réfère aux modalités d'action des entreprises, deux cas se présentent.

- Les distorsions de prix relatifs améliorent la performance économique et financière des entreprises grâce à des adaptations individuelles qui leur permettent de se positionner sur un meilleur segment de la courbe d'offre.
- Les incitations conditionnées par l'insertion dans un collectif, elles, appellent des opérations collectives qui permettent aux entreprises de faire jouer différentes formes de proximité (géographique, institutionnelle, cognitive) à l'origine d'apprentissages localisés propres à un territoire.

Si le point de vue est celui des effets produits, deux formes d'efficacité des actions peuvent intervenir.

- La diminution du coût des facteurs par l'effet des subventions ou de la mutualisation, de même que la croissance des débouchés amènent l'entreprise à se déplacer le long d'une même fonction de production de façon à optimiser la combinaison productive existante, d'où le caractère statique du gain d'efficacité dégagé.
- En se répercutant sur l'organisation de la firme et sur les relations interfirmes, l'adoption de nouveaux comportements permet à l'économie d'évoluer et d'innover et, en cela, est gage d'une efficacité qualifiée de dynamique.

Comme les mécanismes des quadrants I et II (QI et QII dans le tableau ci-dessus) qui concernent chaque entreprise isolément sont connus, on se concentrera ici sur les dispositifs qui s'inscrivent dans les quadrants III et IV (QIII et QIV) et qui correspondent à des approches collectives.

Les dispositifs relevant du quadrant III promeuvent le partage des moyens comme vecteur de réduction des coûts fixes. En effet, si les objectifs – au moins pour certaines composantes de ces actions – visent à réduire les coûts de fonctionnement, ils ne peuvent être atteints que par une démarche qui implique la constitution d'un collectif de PME susceptible de réduire des coûts ou encore de dépasser certaines indivisibilités¹⁹. Les politiques qui visent à l'amélioration de la compétitivité d'un collectif de production (quadrant IV) prennent la forme d'une combinaison d'incitations visant l'adoption de nouveaux comportements dans le cadre d'un collectif d'acteurs : entreprises, grandes et petites, mais aussi institutions publiques de recherche en particulier. Ces politiques visent à ancrer les comportements coopératifs dans certains domaines, la recherche et l'innovation en premier lieu.

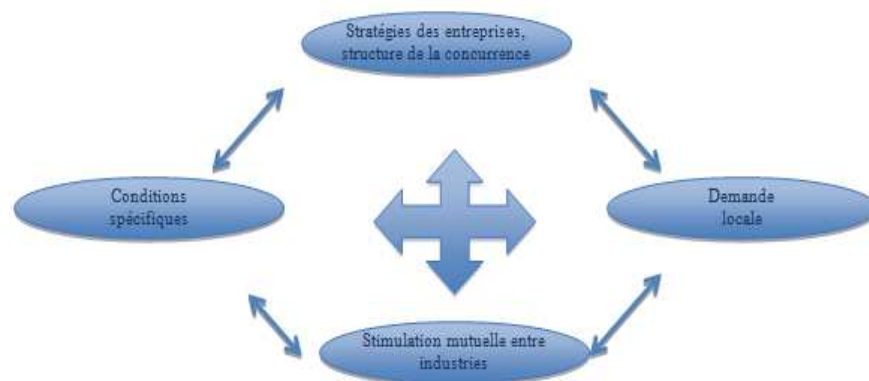
La mesure des moyens engagés en faveur de ces politiques est rendue difficile par la pluralité des dispositifs, les disparités dans leur application locale et la multiplicité des sources de financement. Concernant la Politique des Pôles de Compétitivité, l'Etat s'engage à hauteur de 1,5 milliard d'euros sur trois ans à chaque étape de développement des pôles (2005-2008, 2009-2012, 2013-2018). Plusieurs structures complètent ce financement : l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) qui soutient la recherche en amont, l'ancienne Agence de l'Innovation Industrielle intégrée à Oseo

¹⁹ Certains services ou personnels très spécifiques (bancs d'essai, ingénieurs, démarche qualité ou RSE, etc.) ne peuvent pas être acquis par des entreprises de petite dimension. Les centres de services partagés (fonction RH, centre d'essais ou de RD, etc.) sont un exemple, parmi d'autres, de mutualisation. Ils permettent à plusieurs entreprises d'accéder à des prestations auxquelles elles n'auraient pas toujours la capacité d'accéder seules.

(actuellement BPI France) en 2008 pour soutenir les projets industriels, et, plus récemment, BPI France dont la branche financement est en charge de la gestion du fonds unique interministériel (FUI) dédié au financement des projets de R&D labellisés par les pôles de compétitivité depuis 2009. À ces montants doit être ajoutée la contribution des collectivités territoriales qui est globalement du même ordre²⁰. En quoi cette démarche, pas si nouvelle, se révèle-t-elle porteuse de renouveau pour les politiques de soutien aux entreprises et que pourrait-on attendre de son extension au delà du domaine de l'innovation ?

DES EXPERIENCES D'ACTION COLLECTIVE CONCLUANTES

Le Diamant de Porter à l'origine des clusters²¹ illustre la manière dont l'environnement de la firme détermine sa croissance et, plus important, sa productivité. Chaque composante du « diamant » peut être associée à une politique. Par exemple, la construction d'infrastructures afin de faciliter l'accès au cluster, le développement d'activités scientifiques pour alimenter l'innovation, etc. L'Italie des districts industriels a été l'exemple le plus souvent mis en avant pour montrer en quoi la coopération entre entreprises d'un domaine donné sur un territoire donné constituait un moyen efficace de construire un avantage concurrentiel. Cette forme de collaboration proactive spontanée entre entreprises caractéristique de l'Italie et, dans une certaine mesure du Royaume-Uni, a été étendue à d'autres acteurs (centres de recherche, organismes de formation, etc.) et a également été impulsée et organisée par les pouvoirs publics.



Source : Porter, 2000

²⁰ La politique plus modeste des Systèmes Productifs Locaux (SPL), mise en œuvre à partir des années 1998-1999, est encore plus délicate à estimer sur le plan des montants financiers engagés ; les soutiens initiaux impulsés par la DATAR (devenue DIACT) atteignaient, en moyenne, quelques dizaines de milliers d'euros pour chacun de la centaine de SPL. Ce montant limité constituait cependant un levier important puisqu'il induisait des subventions publiques nationales et territoriales bien supérieures, accordées sous la contrainte d'un co-financement d'environ 50 % réalisé par la PME dans le cadre d'actions collectives.

²¹ Le Diamant de Porter est un outil d'analyse mis au point par Michael Porter. Il met en avant les quatre facteurs qui expliquent l'efficacité des clusters : les facteurs de production, le dynamisme de la demande, les industries en amont et la concurrence entre firmes. Cf. Porter M.E. Location, competition, an economic development : local clusters in a global economy, *Economic Development Quarterly*, 14(1) : 15-34, 2000

L'adoption de ce cadre d'intervention est largement répandue à travers le monde. Des *Spitzencluster* en Allemagne au i6 Challenge Program de l'*Office of Innovation and Entrepreneurship* aux Etats-Unis en passant par les programmes japonais tels que l'*Industrial Cluster Policy* du METI ou la *Knowledge Cluster Initiative* initiée par le MEXT, le programme Vinnvaxt en Suède et l'*Industrial Clusters Program Support* au Danemark, on ne compte plus le nombre de programmes d'innovation reposant sur les relations et coopérations entre entreprises, d'une part, et entre entreprises et institutions publiques ou parapubliques, d'autre part. La plupart sont généralistes et ouverts à toutes sortes de domaines mais certains sont axés sur des champs spécifiques comme les biotechnologies (concours *bioregio* en Allemagne lancé en 1996) ou l'énergie (programme Energy Innovation Clusters – ERIC – aux Etats-Unis).

Les politiques régionales bâties sur les mêmes principes de coopération interentreprises sont venues renforcer ces programmes nationaux dans le but de promouvoir une croissance, de l'emploi et de la compétitivité notamment, à l'échelle locale. A la différence des précédents qui s'intéressent principalement à la densification des relations interentreprises à l'intérieur d'un pôle donné, ces programmes visent à mettre en réseau les *clusters* supposés contribuer à la croissance et au rayonnement d'une région. Ces *clusters initiatives* à l'échelle d'un même territoire n'ont pas vocation à sélectionner les technologies ou les projets les plus performants mais les regroupements qui peuvent contribuer à conférer une spécialité à un territoire. Moins spectaculaires car moins en pointe que les réseaux de clusters internationaux, ces initiatives sont aussi moins connues et moins étudiées. Entre dans cette catégorie la *Clusters Initiative* du Small Business Act (SBA) qui soutient 11 réseaux de clusters régionaux (à San Diego en Californie sur les systèmes autonomes, la cyber sécurité et les technologies liées à la défense; autour de Cleveland dans l'Ohio en reliant les différents clusters contribuant à l'élaboration de technologies électroniques flexibles; dans le Connecticut où se coordonnent différents clusters fédérés autour des smart grids et autres solutions énergétiques intelligentes).

Si la plupart de ces programmes reposent sur l'attribution de financements correspondant à des projets s'inscrivant dans le domaine technologique couvert par le cluster, certains ont principalement vocation à intervenir au niveau de la gestion ou de la gouvernance même du cluster.

L'Autriche et l'Allemagne sont les pays dans lesquels ces initiatives sont les plus avancées. Ainsi, en Allemagne le programme en faveur du développement régional est spécialement en charge du montage de dossiers relevant uniquement du management des clusters à travers des opérations de formation, de réseautage et de la mise en place d'outils dédiés aux responsables et équipes administratives des *clusters*.

Cette combinaison de politiques collectives territorialisées est, à côté de la codétermination (*Mitbestimmung*)²², de l'importance du Mittlestand²³ et du positionnement particulier des entreprises

²² Allard P. De l'Allemagne et de son économie, Note du CERFA n° 108, réalisée pour le Centre d'Analyse, de Prévision et de Stratégie, IFRI, 2014. Une critique de ce modèle de gouvernance est proposée par Odent B. Modèle allemand, une imposture, Paris, Le temps des Cerises, 2014 [En ligne], mis en ligne le 01 mars 2013, consulté le 13 septembre 2015. URL : www.ifri.org

dans les chaînes internationales de valeur²⁴, l'une des particularités et peut-être en partie la source de l'organisation du tissu productif allemand. En effet, depuis la Réunification, la Loi fondamentale, équivalent allemand de la Constitution, a fait de l'équité géographique l'une des priorités nationales. Les programmes et actions mis en œuvre dans les nouveaux *Länder* tels que *Unternehmen Region* (entreprise-région) ou *Modellvorhaben* (actions-modèle) qui visaient à combler le retard accumulé et à mettre à niveau ces territoires ont cédé la place à des mesures correspondant à la politique d'entrée dans l'économie de la connaissance. Les *Kompetenznetze* (réseaux de compétences) en 2001, puis la stratégie High-Tech en 2006 ont ouvert la voie à une accélération du processus de clustérisation. Classiquement, l'objectif de ces dispositifs est d'arriver à promouvoir une stratégie bottom-up et d'inciter les territoires à développer des initiatives locales et régionales et à coopérer au moyen de la mise en place de réseaux²⁵.

Le cluster biomedical de Tuttlingen dans le Bade-Wurtemberg est emblématique de ce type de démarche. Près de 400 compagnies du secteur du matériel biomédical²⁶ y opèrent parmi lesquelles une large majorité emploient moins de 20 salariés. Les fleurons de la région, et les plus gros employeurs, sont *Aesculap AG & Co.KG* (2 800 emplois à Tuttlingen) et *Karl Storz* (1 800 emplois à Tuttlingen). Toutes sont internationalisées et plus de 65% de la production sont exportés. Le label « medical technology from Tuttlingen » s'appuie également sur un campus de la *Furtwangen University of Applied Sciences*, l'*International Business School* et plusieurs centres de recherche, notamment créés ou financés par *Aesculap*. Contrairement à une reconstitution de l'histoire souvent présentée, l'essaimage d'entreprises couvées dans *Aesculap* et la coopération « naturelle » entre PME et grandes entreprises et entre entreprises et centres de recherche ne s'est pas construite spontanément et sans appui extérieur. Bien au contraire.

Dès le début des années 2000, la commune a pris l'initiative de participer au concours des Réseaux de compétence organisé par l'Etat fédéral en 2001 en créant un centre de compétence *Minimal Invasive Medizin (MITT)*²⁷. L'objectif était de faire entrer les petites et moyennes entreprises de la région dans une démarche de coopération régionale afin d'assurer la circulation d'informations et le transfert de connaissances entre les différents partenaires régionaux. Sur le plan institutionnel, le renforcement des intercommunalités avec les communes voisines (Nendingen, Möhringen, etc.) a également été organisé de manière à résoudre le problème foncier. L'extension du cluster nécessitait en effet d'augmenter les surfaces industrielles viabilisées et d'organiser le réseau de transport pour attirer de nouvelles entreprises ou permettre l'extension des sites de production existants.

Un point moins souvent mentionné réside dans les accords entre les salariés et les entreprises qui se résument souvent à une politique de modération salariale en contrepartie du maintien ou de la

²³ Voir Kohler D. et Weisz J-D. Pour un nouveau regard sur le Mittlestand, Paris, *La Documentation Française*, 2012 ; Lang G. Une spécificité allemande : le Mittelstand, *Annales des Mines - Réalités industrielles*, pp. 74-82, 2013

²⁴ Lallement R. Le système productif allemand à l'épreuve de « l'économie de bazar », *Regards sur l'Economie Allemande*, n° 100, [En ligne], 100, 2011, mis en ligne le 01 mars 2013, consulté le 13 septembre 2015. URL : <http://rea.revues.org/4224>

²⁵ Stubbe C. La politique des clusters en Allemagne, in Carré D. et Levratto N. *Les performances des territoires. Les politiques locales, remèdes au déclin industrie*, Paris, Le Manuscrit, pp. 299-330.

²⁶ En dehors de ce domaine, d'autres secteurs souvent directement liés à celui-ci sont également présents dans la région : la métallurgie, l'électrotechnique et la machine outil.

²⁷ Ce réseau ne fait plus partie de la plate-forme officielle depuis 2006.

création d'emplois. En décembre 2010, *Aesculap* a conclu, pour cinq ans un Contrat de garantie pour l'avenir (*Zukunftssicherungsvertrag*) avec le syndicat (IG-Metall) et ses employés au terme duquel l'entreprise s'est engagée à créer un nouveau site de production, à former une centaine d'apprentis et à ne détruire aucun emploi en contrepartie de l'engagement des salariés de travailler 120 heures supplémentaires par an, sans contrepartie financière.

Ce type de pratiques et de dispositifs est, au moins en partie, à l'origine des succès allemands sur le marché international du matériel biomédical²⁸. Selon l'office national des statistiques allemand et des estimations du cabinet de conseil Monitor, l'industrie allemande des dispositifs médicaux représenterait un chiffre d'affaires de 20 milliards d'euros en 2010 dont 65% réalisés à l'export (contre 53% en 2003), plaçant le pays à la deuxième place des pays exportateurs derrière les Etats-Unis dans ce domaine. L'innovation et le dépôt de brevets contribuent aussi à la bonne position des industriels allemands sur le secteur²⁹. Ces projets s'effectuent la plupart du temps en fédérant les quelques très grands groupes industriels du secteur (Siemens par exemple) et des sous-traitants dans le cadre du *Medical Technology Strategy Process* lancé en 2011. Ce programme qui a vocation à accélérer le processus de diffusion de l'innovation vers les patients est toujours en vigueur en 2015.

On voit à travers cet exemple que la réussite, hors du commun mais pas unique, de ce cluster est le produit d'un ensemble de facteurs et repose sur un ensemble de coopérations entre public et privé bien sûr, mais surtout entre entreprises et entre les différents opérateurs publics. Dans quelle mesure ce type d'expériences peut-il servir de référence pour introduire une dose plus importante de politiques collectives dans les dispositifs de soutien aux entreprises dans notre pays ?

LE TERRITOIRE, VECTEUR DE LA TRANSITION DES POLITIQUES INDIVIDUELLES A L'ACTION COLLECTIVE

La question de l'efficacité de la dépense publique, problème en soi, se pose avec une intensité accrue lorsque les déficits publics augmentent. Or, il est frappant de constater que, malgré leur coût, la majorité des politiques engagées en faveur de l'emploi et de l'investissement des entreprises s'accompagnent rarement de contreparties. Les contrôles restent rares, ou inopérants, car certains dispositifs sont appliqués de droit alors même que leurs effets font l'objet de sérieux doutes³⁰.

²⁸ Selon des données Eucomed, le marché des dispositifs médicaux représentait un peu plus de 167 milliards d'euros en 2008 soit deux fois plus qu'en 2001. Le marché des technologies et dispositifs médicaux avoisinerait les 220 milliards d'euros (soit 1/3 du marché pharmaceutique) dont 80% se situant dans les Amériques et en Europe. Source : Oseo, L'innovation dans les Technologies Médicales, Synthèse Sectorielle, 2009.

²⁹ En 2008, les entreprises allemandes ont déposé 16 700 brevets et environ un tiers des revenus sont réalisés avec des produits ayant moins de trois ans. En moyenne, les entreprises du secteur investissent près de 9% de leur chiffre d'affaires en recherche et développement. Source : Medical Devices Industry Report, BVMed, mars 2015 (<http://www.bvmed.de/print/de/english/industry-report>)

³⁰ Plusieurs rapports et articles académiques remettent en cause l'efficacité du crédit impôt recherche, comme celui de la Commission d'enquête sénatoriale dirigée par Brigitte Gonthier-Perrin (rejeté par la Commission, ce rapport est disponible en ligne sur le site sciencesenmarche.org). En ce qui concerne les exonérations de cotisations sociales, pourtant introduites en France en 1993, les évaluations dont elles font l'objet mettent en évidence d'importants désaccords entre les experts et auteurs d'articles. A titre d'illustrations, les allègements Juppé auraient créé ou

En supposant que la baisse globale de l'effort en direction des entreprises ne soit pas un objectif souhaitable, on peut s'interroger sur l'intérêt qu'il y aurait à remplacer des mesures onéreuses aux effets incertains par des dispositifs dont l'impact sur l'emploi et la compétitivité passent moins par chaque entreprise que par le renforcement des liens entre entreprises de manière à :

- assurer un positionnement sur des segments de marchés intégrant un segment plus important de la chaîne de valeur donc, a priori, à plus haute valeur ajoutée,
- faciliter le partage de ressources spécifiques donc souvent inaccessibles aux PME (centres d'essais, laboratoires, etc.)
- créer des interdépendances qui permettent de trouver des ressources et des débouchés à proximité et, par conséquent, de rendre à la fois plus complexes et coûteuses les stratégies de délocalisation.

Les changements à attendre de ce type d'action ne s'observent pas uniquement à travers les comportements et l'amélioration des performances des entreprises³¹. Ils correspondent, plus fondamentalement, à un changement de référentiel qui s'impose aussi bien aux décideurs qu'aux bénéficiaires de l'action publique et qui va dans le sens d'une gestion de l'accompagnement laissant de plus en plus la place aux acteurs des territoires³².

Le remplacement des exonérations diverses par des aides directes reçues par les entreprises participant à la création de synergies et de dynamiques collectives peut alors être envisagé en tenant compte des résultats respectifs attendus et observés de ces différents outils. Des aides et subventions individuelles sont en effet attendus des effets à court terme sur la compétitivité prix (exonérations de cotisations sociales et CICE) et hors prix (CIR) dont l'insuffisance pénaliserait la position des entreprises françaises sur les marchés internationaux. Cela peut également être le cas des actions collectives. Dès la phase de montage du dossier, l'engagement dans des projets communs requiert des collaborations entre entreprises qui apprennent ainsi à travailler ensemble, à partager des ressources et à se fixer des objectifs communs. Les relations interentreprises sont donc d'emblée affectées par ce type de dispositif générateur de confiance et de coopération. Cela suppose, au préalable et en cours de mise en œuvre, une concertation et une coordination des différentes instances de l'Etat mais aussi des collectivités locales qui deviennent les principaux vecteurs de la distribution de ressources publiques en direction du tissu productif.

sauegardé entre 200 et 400 000 emplois, les allègements Fillon entre 2003 et 2005 auraient eu un impact très faibles, voire négatif alors que la perte de 800 000 emplois en cas de suppression des exonérations (parfois lue en positif) est calculée grâce à une extrapolation des mesures Balladur Juppé par le Conseil d'Orientation de l'Emploi dans un rapport au Premier Ministre relatif aux Aides Publiques en 2006.

La note « Réussir le pacte de responsabilité : pour une culture du dialogue économique et social » du groupe de travail de Terra Nova présidé par Martin Richer insiste sur le fait que le suivi de la mise en œuvre des contreparties est un élément clé du pacte de responsabilité, gage de son efficacité et de sa légitimité.

³¹ Par ricochet, cela suppose aussi d'adapter les critères d'évaluation de ces politiques publiques de manière à ne pas les réduire à des indicateurs de productivité comme l'ont, par exemple, fait Duranton, Martin, Mayer et Mayneris (2007) dans leur rapport sur les pôles de compétitivité, à partir de l'expérience des SPL. Duranton, G., Martin P., Mayer T., Mayneris F. (2007) « *Les pôles de compétitivité : que peut-on en attendre ?* », rapport du Cepremap.

³² Le rapport *Mutations Economiques et Territoires : nouveau contexte, nouveaux enjeux* de Jean-Pierre Aubert au Premier Ministre met en évidence la nécessité de construire et structurer un réseau dense et cohérent d'initiatives transversales qui lient en dynamique les activités d'un territoire aux compétences des habitants.

Le passage des politiques de mutualisation des ressources à des politiques orientées vers des gains de compétitivité collective peut aussi être conçu à travers la transformation du contenu des modalités concrètes de soutien aux entreprises. Ces politiques reposent sur l'hypothèse que l'accélération et l'élargissement de la base des processus de production d'innovations impliquent de favoriser la coopération entre les différents acteurs concentrés sur un même territoire³³. Les acteurs concernés sont les entreprises (grandes et petites), les centres de recherche publics et privés et les institutions de formations. Cette politique relève donc à la fois de la volonté d'accélérer les processus d'innovation, d'intégrer les PME dans ce schéma et, enfin, de répondre aux insuffisances des politiques d'aménagement technopolitain³⁴. Un couplage des deux types d'aides pourrait également être conçu de manière à créer des synergies entre baisse des coûts et changements de comportements. Le conditionnement d'aides individuelles à l'engagement dans des opérations collectives garantirait ainsi une adaptation des modes de production aux nouvelles orientations du marché et des technologies et fournirait également une forme de contrepartie au bénéfice de subventions et d'exonérations.

De consommateurs collectifs de ressources, les entreprises à l'instar des consommateurs eux-mêmes doivent devenir en plus coproducteurs³⁵, notamment d'innovations, comme le prévoit déjà la politique des pôles. A l'instar des projets qui y sont labellisés, les politiques collectives de soutien ne sont pas limitées à l'industrie. A travers la réalisation de projets communs c'est tout le continuum industrialo-serviciel qui peut être touché. De manière plus innovante, on pourrait même imaginer que des activités relevant des services à la personne puissent être associées. Les domaines de la silver économie, de l'enfance ou de la santé se prêtent tout particulièrement à ce type de montage. Ce changement n'est pas sans évoquer la notion d'apprentissage par interaction³⁶ qui définit un processus d'échange entre entreprises dans le cadre d'une opération ou d'un réseau à durée limitée. Cette transformation des pratiques de travail est d'ailleurs une mesure du degré de succès de ces politiques dont le soubassement est totalement différent de celui qui fonde le Crédit impôt recherche.

La véritable question est alors de savoir si les instruments et moyens engagés ont été, sont ou seront suffisants pour créer une telle dynamique de coopération, tout particulièrement du point de vue des PME. Cette dynamique implique en particulier de réduire les « distances cognitives » et d'améliorer les capacités d'absorption de ces entreprises³⁷.

Les enjeux de ces différentes politiques « inter-organisationnelles » sont connus et ont été soulignés. Leur contribution à la mutualisation des ressources ou à la compétitivité collective évoquées au début de cette note dépend pour partie de la pratique des entreprises et des structures d'animation et de gouvernance mise en place au niveau des territoires. La coopération entre entreprises et, plus

³³ Cette idée est empruntée à Acs Z., *Innovation and the growth of cities*, Edward Elgar, 2002

³⁴ « En France, l'appellation de technopole recouvre celle de parc scientifique et technologique », Michel Quéré, « Le développement technopolitain en France, Quels enseignements pour l'attractivité des territoires ? », *Revue de l'OFCE*, juillet 2005

³⁵ Lovelock C. H., Young R. F., « Look to Consumers to Increase Productivity », *Harvard Business Review*, Vol.57, n°3, pp. 168-189, 1979

³⁶ Nooteboom B., *Learning and innovation in organizations and economies*, Oxford University Press, 2000

³⁷ Huet F., Lazaric, N. (2008) « Capacités d'absorption, et d'interaction : une étude de la coopération dans les PME françaises », *Revue d'Économie Industrielle*, n°121, 1er trimestre, pp. 65-84

généralement, entre organisations peut très bien transformer des « actions groupées » en « actions concertées », des co-consommations de prestations de services en coproduction de valeur ajoutée³⁸. Sur le plan managérial, l'opportunité de réduire certains coûts de fonctionnement (par exemple à travers une prestation mutualisée ou le partage d'un équipement) n'implique guère l'adoption de nouveaux comportements ni le développement de projets coopératifs. Il en va tout autrement lorsqu'il s'agit de partager la définition d'une stratégie et, a fortiori, de monter un projet de recherche – innovation.

Alors que les outils d'évaluation ont tendance à favoriser l'adoption d'un modèle unique par le recours à des indicateurs identiques quel que soit le contexte sectoriel ou local, on peut imaginer les difficultés à mesurer les transformations induites par ces actions collectives. Le développement de ce type de politiques et leur adoption nécessite, sinon de nouveaux outils d'évaluation, au moins l'adaptation des outils existants.

Or, la plupart des systèmes d'évaluation cernent la relation entre les dispositifs d'action publique et leur effet sur l'économie locale sans tenir compte des canaux empruntés. Ainsi, les aides aux entreprises sont-elles évaluées en fonction de leurs effets ultimes sur l'emploi ou la valeur ajoutée sans considération du fait qu'elles favorisent simultanément le jeu des externalités, les économies d'agglomération et la concurrence sur un territoire. La complémentarité des canaux de transmission des politiques publiques et l'empilement de dispositifs appellent des techniques compatibles avec cette complexité. En d'autres termes, il s'agit de mettre en relief les conséquences d'un raisonnement « toutes choses égales par ailleurs » dans le cadre de l'évaluation de politiques publiques locales, et d'en tirer les conséquences sur les résultats auxquels elles conduisent.

Dans le cas présent, l'enjeu dépassant les frontières de la firme, il est erroné de retenir seulement des ratios bilanciaux propres aux entreprises ou de simples transpositions d'un cadre comptable privé à une logique d'action publique. Si l'évaluation participe au principe de légitimation des dispositifs, elle doit reposer sur des indicateurs de même ordre et niveau que les programmes qu'elle juge. Systémiques, ces politiques exigent donc des démarches d'évaluation inscrites dans une même logique.

On l'aura compris, loin des recettes et bonnes pratiques standardisées, l'approche des politiques publiques territoriales ici proposée se distingue par l'affirmation de la reconnaissance du contexte et de la variété des effets produits par les dispositifs d'action publique. Ce faisant, elle fournit les outils nécessaires à l'élaboration d'une politique de développement local sans pour autant se substituer aux choix politiques et en laissant une large place au processus démocratique. Cette vision instituée d'un territoire conçu à la fois comme le cadre d'action des individus dans leur quotidien et l'espace social qui rassemble les interactions entre agents, laisse le champ libre au débat et à la politique pour choisir les objectifs visés et les moyens pour y parvenir. Loin d'être le réceptacle passif de l'action des individus trop souvent associé à une vision administrative, le territoire devient ainsi un outil d'analyse et de conception de l'action publique dont les parties prenantes peuvent alors s'emparer.

³⁸ Arrivées à un tel niveau d'interdépendance, ces politiques pourraient être qualifiées de « systémiques ».