



**HAL**  
open science

# Politique Industrielle et PME : Nouvelle Politique et Nouveaux Outils ?

Denis Carré, Nadine Levratto

► **To cite this version:**

Denis Carré, Nadine Levratto. Politique Industrielle et PME : Nouvelle Politique et Nouveaux Outils ?. 2008. hal-04140713

**HAL Id: hal-04140713**

**<https://hal.science/hal-04140713>**

Preprint submitted on 26 Jun 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



<http://economix.u-paris10.fr/>

# Document de Travail

Working Paper

**2008-39**

## Politique Industrielle et PME : Nouvelle Politique et Nouveaux Outils ?

Denis Carré  
Nadine Levratto



UMR 7166 CNRS

Université Université de Paris Ouest Nanterre La Défense  
(bâtiments K et G)  
200, Avenue de la République  
92001 NANTERRE CEDEX

Tél et Fax : 33.(0)1.40.97.59.07  
Email : [secretariat-economix@u-paris10.fr](mailto:secretariat-economix@u-paris10.fr)



Université Paris X Nanterre

# POLITIQUE INDUSTRIELLE ET PME : NOUVELLE POLITIQUE ET NOUVEAUX OUTILS ?

Novembre 2008

Denis Carré

E-mail : [dcarre@u-paris10.fr](mailto:dcarre@u-paris10.fr)

Nadine Levratto

E-mail : [nadine.levratto@u-paris10.fr](mailto:nadine.levratto@u-paris10.fr)

EconomiX-CNRS-Université de Paris Ouest Nanterre La Défense  
Bâtiment K, 200, avenue de la République  
92001 Nanterre Cedex

## *Résumé*

Les politiques vis-à-vis des PME, après fondamentalement avoir été tournées vers la réduction des coûts, tendent depuis quelques années à s'inscrire plus dans le cadre de « politique de système » basées sur la production d'agglomération. Cette politique « systémique » renvoie à différents modèles distingués en particulier du point de vue de la place des grandes entreprises et de la technologie. Cet article a pour objet de dresser un tableau de l'évolution des pratiques des politiques de soutien aux entreprises de petite et moyenne dimension. À partir d'une grille de lecture articulée autour de 2 principes, celui du caractère isolé ou collectif des actions et celui de l'impact mécanique ou alternativement réactif de l'autre, nous proposons de passer en revue ces pratiques en insistant tout particulièrement sur les nouvelles politiques qualifiées de « systémiques » et qui renvoient aux notions de clusters, système productif local ou encore pôle de compétitivité.

En insistant sur des dimensions, entre autres, le degré et la nature de l'engagement des « unités simples » dans ces systèmes, nous terminons cet article en évoquant la question de l'évaluation et de l'impact de ces politiques et les questions techniques mais également analytiques que posent de telles démarches.

## *Abstract*

After having sought to reduce production costs, economic policies dedicated to SMEs tend to promote cooperation and to become more and more systemic. These sorts of policies refer to different underlying models in which firms and technology play different roles. This paper aims at studying the evolution observed in the implementation of SMEs policies. It rests upon a typology built thanks a twofold opposition. One concerns the target of the public action which can be either individual or collective, whereas the second one refers to the impact supposed to be mechanic and structural on one hand or determined by the reaction that takes place within the firm or the group of firms on the other. We examine thirty years of public action referring to this framework what will lead us to insist mainly upon the new systemic policies that promotes spillover, clusters and other poles of competitiveness.

Putting some emphasis on the degree and the nature of the commitment of any individual firm in these networks, we conclude shedding some light on the debated questions surrounding the evaluation of public policies and the best practices to promote.

Codes JEL/ JEL Codes : H25, H3, L52, L53

Mots clés : PME, politique industrielle, politique systémique , pôle de compétitivité

Keywords: SME, industrial policy, systemic policy, clusters

## Introduction

Les affirmations récentes sur la dimension insuffisante des PME au regard de leurs concurrentes outre-Rhin, le renouvellement des pratiques politiques en leur faveur et la nouveauté de certains cadres analytiques inspirant ces politiques nous semblent constituer des éléments suffisants pour justifier ce papier. Toutefois cerner le domaine des politiques dédiées aux PME ne va pas de soi ; il peut être quelquefois délicat de repérer ou d'isoler des mesures qui s'adressent exclusivement à cette catégorie.

En effet, les politiques en faveur des PME s'intègrent dans des cadres d'action qui dépassent cette seule population d'entreprises et comportent de plus des mesures qui ne concernent pas nécessairement l'ensemble de ces entreprises [SESSI, 1999]. Il existe tout un ensemble de politiques, de portée générale par exemple en matière de régimes fiscaux (abaissement progressif du taux de l'impôt sur les sociétés) ou de droit du travail (loi sur les 35 heures) ou encore celles qui visent à simplifier l'environnement administratif de l'entreprise. Alternativement, certaines comportent des clauses de discrimination (territoriales, sectorielles ou encore liées au statut de l'entreprise, les filiales de groupes) qui conduisent à l'exclusion d'une partie des PME de leur champ d'application. La diversité des entreprises ciblées n'est pas seule en cause. Les politiques industrielles en faveur des PME ne sont en effet plus toutes et peut-être seront-elles de moins en moins menées par une instance unique, en particulier l'état central ou agissant par le biais de ses services déconcentrés. Interviennent désormais dans ce processus une multitude d'instances publiques et d'institutions semi-publiques (les Chambres de Commerce et d'Industrie par exemple) quand il ne s'agit pas des entreprises mêmes. Les grandes entreprises n'ont-elles pas ainsi mené de véritables politiques industrielles à travers les pratiques mises en œuvre au niveau de la sous-traitance ou des procédures de qualité ? Et que dire encore des PME insérées dans la politique des Pôles de compétitivité, sur laquelle nous reviendrons plus loin ?

Cela étant, les politiques en faveur des PME ont une double origine qui s'exprime par deux propositions dans une certaine mesure contradictoires puisqu'on évoque l'idée d'une dimension insuffisante et d'un dynamisme entre autres en matière de création d'emplois.

La petite taille des PME les maintient en dessous de l'échelle minimale d'efficience [Audretsch et Mahmood, 1994] qui induit un ensemble de conséquences négatives telles que l'obtention de crédits à un coût plus élevé, un défaut d'information et de formation des dirigeants, des rapports aux marchés déséquilibrés en faveur des grandes firmes, etc.. Si bien que pour leur permettre d'atteindre leur point mort de rentabilité et ainsi assurer leur survie, les pouvoirs publics considèrent qu'il est économiquement équitable de les soutenir. Il s'agit donc tout à la fois de réduire certains coûts de production (cotisations sociales ou charges financières), d'inciter les entreprises à modifier certains de leur comportement (par exemple par un appel plus systématique à des prestations de conseils ou en facilitant l'emploi de jeunes ingénieurs ou de Volontaires Internationaux en Entreprise) ou encore d'améliorer les méthodes de production et de gestion (aides à l'innovation ou mise en place de codes de bonne conduite dans les relations entre donneurs d'ordre et sous-traitants). Le dynamisme des PME a ainsi besoin d'être supporté par une intervention publique forte pour que les emplois potentiels deviennent effectifs. En effet, malgré les nuances apportées par nombre de travaux empiriques à la contribution des PME à la création nette d'emplois, les politiques publiques

ont entériné l'idée d'une nécessaire réduction du coût du travail et d'un allègement des prélèvements obligatoires comme condition préalable indispensable à l'accroissement du niveau d'emploi. L'hypothèse d'un surcoût supporté par les PME est étayée par des études qui font état d'une inégalité des entreprises devant le poids de la réglementation. En dépit des allègements du droit qui s'applique aux PME, elles resteraient davantage handicapées que les grandes. Les demandes d'allègements supplémentaires sont alors justifiées au nom de l'équité devant l'impôt et la règle [Aghion et al., 2007]. Cet argumentaire fut tout particulièrement mobilisé pour la création du CNE puisque l'allongement de la période d'essai à deux ans était présenté comme une condition permissive de la création d'emplois dans les entreprises de moins de 20 salariés [Cahuc et Carcillo, 2006].

Des raisons institutionnelles à la fois régionales et supra nationales ont accompagné ces motifs économiques. Dans la mesure où la décentralisation a attribué de nouveaux pouvoirs économiques aux territoires, la PME est devenue le levier central d'intervention (Cf. les contrats de Plan Etat-Région). Et les politiques européennes de soutien aux entreprises et aux territoires en difficulté ou en retard d'adaptation ont amplifié les interventions de ces pouvoirs régionaux et locaux dans des opérations de modernisation, de formation ou encore de coopération en matière de recherche ou de développement.

Enfin, mais sans prétendre avoir couvert l'ensemble des motifs avancés, l'exemplarité du « modèle italien » du district industriel ou du « cluster », basé sur les PME, constitue actuellement un profond ressort en matière d'intervention locale. Malgré leurs faiblesses face à la crise [Courault, 2005], ces modèles de développement territorial portés par un fort processus d'intégration demeurent des idéaux en matière de politique publique à l'échelle régionale ou locale.

Sans fournir une description complète des politiques en faveur des PME au cours des trente dernières années, ce texte vise à replacer l'action publique en perspective tant sur le plan chronologique que sur le plan analytique. Compte tenu de sa diversité, on propose de la relier à une typologie basée sur une double distinction autour des objectifs visés et des modalités employées (partie 1) qui nous permettra d'attirer l'attention sur les difficultés inhérentes à la mise au point d'indicateurs d'efficacité. Le reste du papier repose sur la distinction ou l'opposition entre les politiques incitatives que l'on qualifiera de microéconomiques (partie 2) et les politiques « systémiques » (partie 3). Sans entrer dans la délicate question de la mesure des effets des politiques sur les comportements et les performances des entreprises que ces politiques sont réputées soutenir, nous concluons en mettant en évidence le chemin contesté des pratiques d'évaluation adoptées.

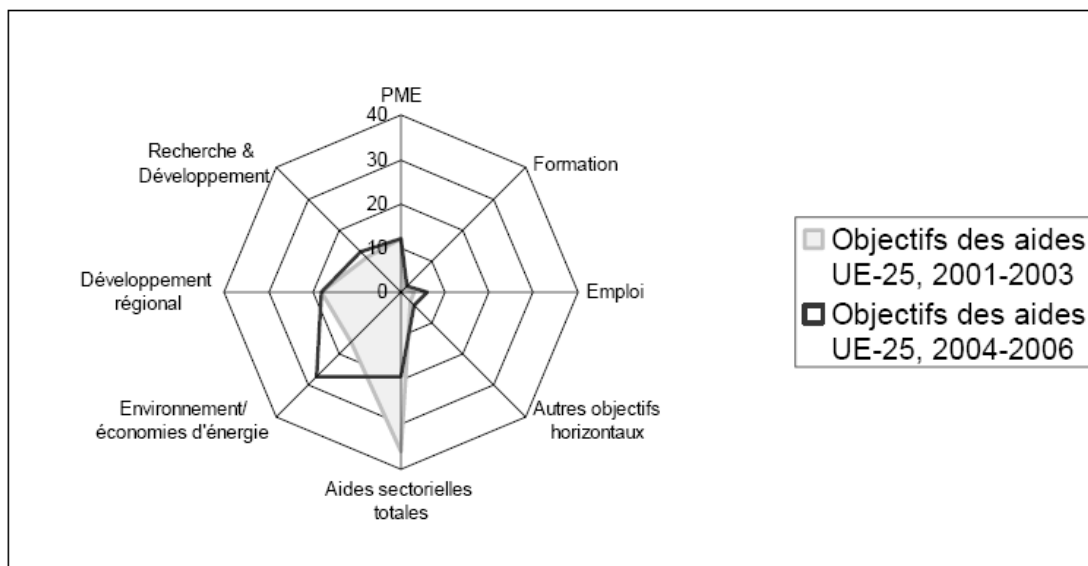
## **1. Une grille de présentation des politiques incitatives en faveur des PME**

Chercher à proposer une présentation ordonnée des politiques en faveur des PME peut paraître illusoire tant le champ des politiques, même limité, est extrêmement hétérogène et difficile à réduire à quelques grandes catégories. Au-delà de l'accumulation et de la diversité des mesures adoptées certaines régularités transparaissent dans l'action du législateur. En dépit des discours qui déclinent le "Small is beautiful" mis à la mode par Schumacher dans les années soixante-dix et malgré les soins dont font l'objet les jeunes pousses et les créateurs d'entreprises [Verstraete, 1999], remèdes absolus au chômage et à l'exclusion, les politiques

publiques orientées vers la croissance s'évertuent à faire croître les entreprises. La recherche d'économies d'échelle reste donc une valeur sûre de l'action publique en faveur des PME. Puisque leur petite taille constitue un handicap en termes de rentabilité, il s'agit soit de favoriser la croissance de ces entreprises pour leur permettre de dépasser le niveau minimal d'efficience, soit de réduire leurs coûts de production, soit de leur donner accès à de nouvelles ressources ou à de nouveaux marchés. Au fil du temps, ces objectifs ont donné naissance à une large gamme de mesures mises en œuvre dans des domaines différents par des institutions variées. Il nous semble qu'au moins trois dimensions de ces politiques doivent être distinguées à savoir la nature de la politique (soutien à l'emploi ou à l'innovation par exemple), le niveau politico - administratif de sa conception et réalisation et enfin le type de mode opératoire qui préside à leur mise en œuvre (subvention ou exonération de charge par exemple).

D'une certaine façon, ces trois dimensions recourent la typologie retenue par la DG Concurrence qui distingue les aides d'état accordées aux entreprises ou aux secteurs spécifiques (agriculture, pêche, sidérurgie, tourisme, etc.) de celles qui visent des objectifs horizontaux. Les premières sont en diminution. Au contraire des aides sectorielles et des aides ad hoc, les aides à visée horizontale sont jugées mieux adaptées pour remédier aux défaillances du marché sans fausser la concurrence. C'est pourquoi leur part augmente. Les dispositifs de soutien aux PME entrent dans cette catégorie avec la recherche et le développement, la protection de l'environnement, les économies d'énergie, la création d'emplois, la promotion de la formation et le développement économique régional. Bien que non exclusifs, l'importance de ces différents objectifs évolue dans le temps mais la part occupée par les aides en faveur des PME reste stable (Graphique 1 ci-dessous).

Graphique 1: Évolution de la part des objectifs principaux en % des aides totales (2004-2006 par rapport à 2001-2003)



Source : Commission des Communautés Européennes, 2007

La France n'a pas échappé à cette évolution. Sur les 7 382 millions d'euros d'aides d'état distribués à l'industrie et aux services en 2006, 26% vont aux PME, pour une moyenne

de l'UE 25 s'établissant à 11%, le maximum étant observé au Luxembourg et en Italie (33%) alors que la Suède et le Danemark n'inscrivent pas cette cible dans leurs programmes d'aide.

Afin d'ordonner trente années de politiques de soutien aux PME, nous choisissons de reprendre et d'adapter à notre objet d'analyse, une grille de lecture proposée par Favereau et Quiers-Valette (1998) à propos de la diversité des modèles alternatifs de politiques incitatives en matière économique. Cette typologie permet également de distinguer et la nature de la politique et le niveau territorial sur laquelle elle est appliquée.

Cette grille distingue tout d'abord les politiques en fonction de leurs objectifs. Celles-ci peuvent viser à modifier le comportement actuel des acteurs afin de leur permettre d'être plus performant dans la réalisation d'actions connues et déjà maîtrisées. Elles peuvent alternativement inciter les acteurs à adopter un nouveau comportement qui peut alors se substituer à un autre (informatisation de tâches préalablement réalisées "manuellement") ou introduire une véritable nouveauté dans l'entreprise (ouverture à l'international). Elle opère une seconde distinction en fonction des modalités de l'incitation, du support institutionnel : distorsion de droit public des prix de marché comme dans l'adaptation française du *Small Business Act*, système de récompenses conditionnelles comme pour les financements liés à des projets communs à plusieurs catégories d'établissements (entre PME, entre PME et grandes entreprises entre entreprises et universités, etc.). On précise ici cette seconde distinction en considérant que c'est l'obligation d'actions collectives ou d'appartenance à un « réseau d'entreprises » qui conditionne la possibilité d'obtention de « récompenses » en fait, là aussi des réductions de prix ou des exemptions de charges. On obtient ainsi quatre catégories de politiques incitatives dont la grille suivante rend compte et illustre à partir d'exemples que nous détaillerons ultérieurement.

Tableau 1 : Typologie des politiques incitatives en faveur des PME

		Objectifs	
		modification des comportements existants	adoption de nouveaux comportements
Modalités	Incitations à travers la modification des prix	<p><b>Catégorie 1</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Aide à l'investissement</li> <li>. Réduction charges sociales</li> <li>. Accès à la commande publique</li> </ul>	<p><b>Catégorie 2</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Aides au conseil</li> <li>. Aide à la création</li> <li>. Soutien à la R&amp;D</li> </ul>
	Incitations conditionnées par appartenance à un collectif / système	<p><b>Catégorie 3</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Actions collectives</li> <li>. Partage de coûts, d'indivisibilité</li> </ul>	<p><b>Catégorie 4</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Soutien recherche collective au sein Pôle de compétitivité</li> </ul>

- La catégorie 1 regroupe des politiques qui, au travers des pratiques de modification des prix, subventions, allègement des charges en particulier, cherchent à accroître, du moins à maintenir le travail, favoriser l'investissement. Affectant les prix des facteurs au sein de la fonction de coûts, ces actions visent donc explicitement à réduire le handicap dimensionnel de la PME. Introduites au milieu des années soixante-dix, les allègements de cotisation sociales dominent cette catégorie et représentent en 2007 près de 17 milliards d'euros pour l'ensemble des entreprises (Mission d'audit de modernisation, 2007) auxquels viennent s'ajouter les

réductions ou exonérations de TIPP et autres aides à l'investissement. Cette catégorie d'incitations recouvre tout autant des politiques nationales que régionales. L'évaluation de l'impact de telles politiques repose assez directement sur l'analyse comparative des volumes factoriels concernés.

- La catégorie 2 est par ses modalités assez proche de la première dans la mesure où, là encore, ce sont des pratiques de réduction de prix qui sont mises en oeuvre. Cependant, l'objectif affiché est d'une tout autre nature. Il s'agit de créer un besoin nouveau, c'est-à-dire de transformer le comportement de l'utilisateur. Dans le cas de l'Aide au Conseil (FRAC), il s'agit de sensibiliser la PME à faire appel à ces prestations de manière récurrente et au-delà de renforcer son information et son savoir faire managérial par exemple. Le soutien à la R&D comme le proposent par exemple les procédures ATOUT gérées par les DRIRE en faveur de l'adoption d'une nouvelle technologie concernant les nouveaux produits et procédés de fabrication, vise là aussi à inciter les entreprises à renforcer leur politique d'innovation. Sur le plan analytique, on ne situe plus donc le niveau de la modification des prix relatifs mais au niveau de « gains d'efficience » qui peuvent être directement liés à l'amélioration de la productivité des facteurs ou d'origine organisationnelle comme dans le cas d'une amélioration de l'efficience-X à la Liebenstein (1966). Enfin, du point de vue de l'impact, les résultats constatés (par exemple nombre d'innovations) ne se confondent pas avec les moyens réalisés (montant de R&D).

- La catégorie 3 regroupe des actions qui se situent tout d'abord dans le cadre d'une démarche collective plus ou moins impulsée par un agent extérieur. 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 indivisibilités. Nous verrons toutefois que selon le type d'actions proposé, le degré de liberté ou la marge de manœuvre des, ou de certaines des, PME concernées, pourra dépasser la seule inscription dans le cadre standard de la « fonction de coûts » pour déboucher sur l'adoption de nouveaux comportements. Si, sur le plan microéconomique, la mesure de l'impact de l'appartenance à un collectif se mesure aisément (par exemple, appréciation de la réduction du coût associé à un achat groupé), en revanche, l'avantage collectif ne se réduit pas à la seule somme des gains microéconomiques mais implique de tenir compte des coûts associés aux actions de sensibilisation et de « montage » de l'organisation.

- La catégorie 4, fait l'objet aujourd'hui d'une attention toute particulière à travers la politique des « pôles de compétitivité » et auparavant des Systèmes productifs Locaux (SPL). On peut décliner ce modèle comme la combinaison d'incitations visant à la modification de comportements et ceci dans le cadre d'un collectif d'acteurs, entreprises, grandes et petites, mais aussi institutions publiques de recherche en particulier. Sur le plan analytique, cette catégorie met en avant des comportements de type coopératif, de fait fort éloignés du schéma standard même élargi. Ces politiques visent à ancrer les comportements coopératifs dans des domaines, la recherche - innovation en premier lieu, dont peuvent rendre compte par exemple les approches évolutionnistes.

Le passage de la catégorie 3 à la catégorie 4 peut être conçu à travers la transformation du contenu des modalités concrètes de soutien aux entreprises ; de « consommateurs collectifs », les entreprises (mais pas seulement elles, rappelons-le) deviennent en plus des co-



producteurs en l'occurrence d'innovation dans le cadre de la politique des pôles. L'observateur voit d'ailleurs dans cette transformation une mesure du degré de succès de cette politique. Néanmoins, on peut imaginer les difficultés à mesurer cette transformation, à apprécier l'impact de ce type de politique. Quant au « passage » des catégories 1 à 2 vers les catégories 3 et 4, il peut être résumé à travers l'idée simple que la recherche de dimension efficace pour la PME passe non plus par un processus d'amélioration concurrentielle de l'entreprise à travers ses seules capacités augmentées des effets de la politique (ressource nouvelle, charge réduite, etc.) mais par une logique d'addition de capacités d'entreprises. La section suivante traite des catégories 1 et 2 tandis que la section 3 porte sur les catégories 3 et 4.

## **2. De la réduction des coûts à la transformation des comportements managériaux**

Cette section traite des politiques destinées à améliorer des performances et à stimuler la croissance des PME. La multitude de plans adoptés depuis la loi du 11 février 1994 intitulée : « entreprise et initiative individuelle » plus connue sous le nom de « loi Madelin » qui avait pour but de susciter des vocations de créateur et diminuer le coût des ressources financières des entreprises en passant par la toute nouvelle loi de modernisation de l'économie votée le 24 juillet 2008 qui réduit le coût de la création et cherche à alléger les charges financières exclut de faire un tour d'horizon complet de ces politiques. Il s'agit plutôt de mettre en évidence les différents paramètres distinctifs des politiques de réduction des coûts de production à l'aide de quelques exemples visant à les illustrer. Nous proposons une lecture de ces politiques organisée autour des paramètres de la fonction de production et de coût. Nous traitons ainsi du travail et de son prix, puis du capital sous sa forme physique et monétaire, de la recherche et innovation et enfin du « facteur managérial ».

Nous situons ces différentes politiques dans la partie « nord » de notre typologie en indiquant que la distinction opérée entre les 2 catégories dépend moins de ce sur quoi porte la politique que de son impact ou encore des interprétations que l'on en donne. Ainsi, par exemple, pour l'aide à des dépenses en matière de R&D, on peut apprécier cette politique tout d'abord au niveau des moyens engagés (effet de levier entre financement public et financement privé), ensuite du point de vue des effets induits (nombre ou formes d'innovation) et enfin sur la transformation du comportement stratégique de la firme. Un point conclusif situera les enjeux territoriaux auxquels renvoient ces différentes politiques.

### **2.1. Des politiques d'aides aux PME axées sur le facteur travail**

La démonstration du potentiel d'emploi représenté par les PME fait partie du socle de références commun sur lequel sont construits nombre de rapports et d'entretiens (le rapport de Jean-Paul Betbèze et Christian Saint-Etienne, 2006, est parfaitement représentatif de ce type de littérature) L'idée que les PME et, plus particulièrement les TPE, constituent un vivier d'emplois repose sur l'observation d'une relation inverse entre taille et taux de croissance globalement vérifiée en dépit de quelques altérations temporaires notamment dans des périodes de croissance forte comme ce fut le cas entre 1998 et 2001 Autour de ces chiffres, les questions sont nombreuses et, notamment, on peut se demander d'où provient la hausse du

nombre des moyennes entreprises, de la croissance interne et/ou externe des petites, ou de la réduction de la taille des grandes suite à des dégraissages ou à des restructurations [Gallagher et Robson, 1995, Picart, 2004]. Ce mouvement a été particulièrement marqué en France où les entreprises ont fortement modifié l'organisation des processus de production sous la double contrainte des exigences de croissance de la rentabilité et de la réalisation de gains de productivité, les deux éléments allant d'ailleurs souvent de pair.

Malgré les nuances apportées à la contribution des PME à la création nette d'emplois, les politiques publiques ont entériné l'idée d'une nécessaire réduction du coût du travail et d'un allègement des prélèvements obligatoires comme condition préalable indispensable à l'accroissement du niveau d'emploi. L'hypothèse d'un surcoût supporté par les PME est étayée par des études empiriques qui font état d'une inégalité des entreprises devant le poids de la réglementation. En dépit des allègements du droit qui s'applique aux PME, elles resteraient davantage handicapées que les grandes, l'équité étant alors évoquée pour justifier des demandes d'allègements supplémentaires [Aghion et al., 2007].

L'effet de la législation sociale, notamment les obligations créées par le droit du travail au-delà d'un certain seuil d'effectifs salariés (élections de délégués du personnel – art. L. 421-1, constitution de comités d'entreprise –art. L. 431-1...), est fréquemment évoqué comme entrave à la croissance des entreprises françaises [Laroque et Salanié, 2000] et comme l'une des causes de l'importance de l'emploi non salarié dans le commerce et les services [Gadrey, Jany-Catrice et Ribaud, 1999]. Le toilettage du droit du travail est d'ailleurs régulièrement demandé par les employeurs et leurs représentants qui en font une condition nécessaire à l'accroissement des embauches. C'est ainsi que la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris rappelait en 2005 que « la rigueur de la protection de l'emploi est l'un des principaux freins à l'embauche sous contrat à durée indéterminée. Certes, les effets sur le niveau d'emploi de la rigidité de la législation protectrice de l'emploi sont, dans une vision à court terme, ambigus, freinant la sortie du chômage des demandeurs d'emploi mais protégeant efficacement les salariés contre le licenciement. » [CCIP, 2005, p. 5]. Le Contrat nouvelles embauches, spécifique aux entreprises de 20 salariés au plus, a constitué la manifestation la plus visible de cette tendance. Ce contrat visait plus spécifiquement les entreprises qui n'ont aucun salarié comme le montrent les évaluations du Ministère du travail [DARES, 2007] selon lesquelles 40% des embauches en CNE ont concerné les entreprises comptant de 0 à 4 salariés.

L'appréciation négative de l'impact de la réglementation sur l'embauche est confirmée par plusieurs rapports réalisés entre 2000 et 2005 par des organismes internationaux sans que des corrélations aient pu être établies entre la contrainte perçue et un moindre recrutement que ce soit au niveau européen ou national. La liste des contraintes réglementaires en France dressée par le rapport Camdessus [2004] peut paraître rédhibitoire a priori ; elle ne suffit pourtant à étayer ni la relation établie avec les freins à la croissance des entreprises, ni la réticence à embaucher [Cahuc et Kramarz, 2004]. D'autres travaux soulignent également le lien entre sous-traitance et seuil, aux abords des effectifs stratégiques (notamment 50 salariés). Les entreprises ayant un effectif compris entre 40 et 50 salariés, donc au voisinage du seuil juridique, ont un taux de sous-traitance, en moyenne, nettement supérieur à celui des entreprises de taille plus petite. Or, ceci ne semble pas lié à un taux de sous-traitance qui augmenterait avec la taille de l'entreprise puisque les entreprises ayant plus de 50 salariés

recourent moins à la sous-traitance que les moins de 50. Le taux de sous-traitance des entreprises ayant un effectif tout juste inférieur à 50 salariés est aussi plus élevé que le taux de sous-traitance moyen de l'ensemble des entreprises [Perraudin, Thévenot, Tinel et Valentin, 2006]. Si le comportement de sous-traitance s'intensifie à l'approche du seuil juridique pour se réduire ensuite, on est en droit de considérer qu'une partie des entreprises externalisent certaines activités afin d'échapper à un droit du travail modulé en fonction des effectifs.

Présentée comme un facteur favorable à la flexibilité de l'entreprise et comme une clef de la création d'emplois (faute de preuves déterminantes de la relation entre facilité de licenciement et création d'emplois, l'OIT a rejeté le CNE) l'allègement des obligations de l'employeur constitue ainsi un moyen de réduire les coûts lors d'une baisse de l'activité. Elle permet également de ne pas mettre en place certains comités (Comité d'entreprise, Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail...) qui peuvent être source de dépenses supplémentaires pour les entreprises).

À côté des adaptations du droit du travail, les PME se sont également vu accorder des aides à l'emploi. Elles représentent l'essentiel des dépenses budgétaires en faveur des PME. La réduction dégressive des cotisations patronales de sécurité sociale, dite aussi réduction Fillon, mise en place à partir du 1er octobre 2007, conduit à une réduction dégressive des cotisations patronales de sécurité sociale sur les rémunérations inférieures à 160% du SMIC. Pour les rémunérations versées à compter du 1er juillet 2007, les employeurs dont l'effectif ne dépasse pas 20 salariés bénéficient d'une exonération plus avantageuse dans le cadre de ce dispositif. L'action des mesures d'allègement du coût du travail est complétée par une adaptation des règles en vigueur sur le marché du travail en vue de faciliter l'embauche, donc la croissance, de ces firmes.

Dans la lignée des FRAC emploi destinés à faciliter l'embauche de cadres dans les entreprises de moins de 500 salariés et dans le but d'ancrer certaines entreprises sur leur territoire tout en attirant des cadres et techniciens de haut niveau dans les PME, les régions ont également développé des outils destinés à alléger le coût de ces recrutements. Dynamicadre en Ile-de-France, le « Fonds régional pour l'ancrage des entreprises » en Auvergne, le dispositif d'aide au recrutement de cadre (ARC) dans le Limousin... constituent autant d'exemples de l'intervention directe des régions dans l'allègement des coûts liés à l'acquisition de compétences en allant au-delà des dépenses fiscales et sociales que représentent les allègements de charges.

Dans l'ensemble, l'allègement du coût du travail constitue un axe fort de la réduction des sorties de trésorerie dans les PME. Elle n'est pas exclusive d'autres actions touchant les charges liées au capital.

## **2.2. La réduction du coût des investissements et des charges financières**

À côté des efforts entrepris en faveur de la diminution du poids des charges salariales dans le compte de résultat des entreprises, les pouvoirs publics se sont également concentrés à diminuer le coût d'autres ressources tout en devant respecter les dispositions du droit de la concurrence, européen notamment. Celui-ci limite en effet les subventions distribuées aux entreprises et fait l'objet de transpositions régulières dans le droit français, l'une des dernières en date concernant par exemple les aides à l'investissement immobilier (Décret n° 2007-1282 du 28 août 2007).

Les difficultés d'accès aux moyens de financement depuis les ressources propres jusqu'à la dette bancaire et la relative cherté des moyens de financement externes sont des thèmes qui ont été popularisés au cours des années quatre-vingt dans la mouvance des analyses du rationnement du crédit aux entreprises. On ne compte plus les travaux qui font apparaître l'insuffisance du passif comme une cause de sous-développement des petites et moyennes entreprises [Aubier et Cherbonnier, 2007, Cieply et Paraque, 1996] même si ce rationnement est contesté sur le plan théorique (De Mezza et Webb, 2000 et 2006) et factuel (Bach, 2005 et Trésor-Eco, 2007). Ignorant ces réserves, le législateur et les institutions financières spécialisées comme Oséo, produit de la fusion de la BDPME et de l'ANVAR déjà spécialisées sur l'offre de financements à taux réduits aux PME, ont mis en place une offre de ressources financières et de garanties devant permettre aux entreprises d'obtenir les financements nécessaires à l'accumulation du capital.

Ici encore, l'accroissement des immobilisations corporelles se présente comme une condition permissive de l'amélioration des performances des PME, d'où la recherche d'éléments de financement plus abondants et à coût allégé. Les PME industrielles sont les principales bénéficiaires des dispositifs mis en place dans ce domaine. Qu'il s'agisse des Fonds de développement des PMI (FDPMI) qui soutient tout programme d'investissement de mise à niveau technologique, représentant un effort significatif pour l'entreprise et s'inscrivant dans un projet de développement global, des prêts et bonifications d'intérêt des régions destinés à financer une activité permettant la création d'au maximum trente emplois dans un même établissement et une extension créant au maximum dix emplois supplémentaires ou les adaptations des règles d'amortissement (dégressif ou exceptionnel) touchant notamment des matériels et outillages utilisés pour des opérations industrielles de fabrication, de transformation ou de transport, tous ces programmes ont vocation à doter l'entreprise d'un stock de capital productif plus important et plus performant. Dans un contexte de concurrence sur le marché bancaire et alors que la politique monétaire est désormais indépendante de l'État, le contournement de la contrainte financière passe par l'attribution d'aides spécifiques à l'investissement des entreprises.

Selon l'évaluation proposée par la Mission d'audit et de modernisation (2007), les aides à l'investissement spécifiquement réservées aux PME représentent 2 805 millions d'euros sur les 11 863 concernant l'investissement au sens large. On trouve là l'une des premières contradictions entre l'engagement affirmé par les gouvernements successifs en matière de modernisation de l'outil de production dans les PME comme condition permissive des gains de compétitivité et la mobilisation de ressources publiques nationales ou régionales observée. Cette contradiction apparaît plus nettement encore en ce qui concerne les aides visant à améliorer l'accès des PME à la connaissance.

### **2.3. Les politiques de soutien au financement de l'immatériel**

Le rapport Levy et Jouyet (2006) consacre l'immatériel comme la principale source de croissance pour els prochaines années. A la recherche et l'innovation traditionnellement prise en compte dans les théories de la croissance, les auteurs ajoutent explicitement les technologies de la communication et l'organisation des entreprises et du travail. Ils appellent enfin à moins focaliser l'attention sur les entreprises en place et notamment les plus grandes d'entre elles, alors que le gisement de productivité et de croissance se trouve tout autant, et

peut-être plus, dans les PME (ibid, p. iv). Les organismes chargés de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques dans ces domaines n'ont toutefois pas attendu 2006 pour adopter ce point de vue. L'intensification de la production et de l'utilisation de nouveaux produits et procédés dans les PME a commencé dès le milieu des années quatre-vingt et les actions en faveur de l'amélioration des processus organisationnels à peine plus tard. La modicité des sommes engagées au regard du total des aides aux entreprises ne cesse toutefois d'attirer l'attention de certains observateurs.

#### *Le coût de la RD et de l'innovation*

Ces politiques passent par l'élargissement de mesures antérieures calibrées pour répondre aux besoins des grandes entreprises innovantes. L'extension du crédit impôt recherche qui permet d'obtenir un financement partiel des investissements de RD, jusqu'à 50 % des dépenses réalisées, sous forme de remboursement ou de réduction d'impôt sur les sociétés s'inscrit dans ce sens. Les plus petites entreprises se voient particulièrement privilégiées par la réforme du mois d'août 2007. En effet, si le crédit d'impôt recherche est généralement imputé sur l'impôt à payer par la société ou bien remboursé au terme de la troisième année, il fait l'objet d'une restitution immédiate aux trois catégories d'entreprises suivantes :

- les nouvelles entreprises (l'année de création et les quatre années suivantes) ;
- les jeunes entreprises innovantes ;
- les PME de croissance (gazelles).

On notera que dans les trois cas, c'est de PME dont il s'agit. La simple analyse des textes décrivant les dispositifs cache toutefois l'usage qui en est effectivement fait. L'évaluation réalisée par la mission d'audit et de modernisation met en évidence l'écart entre l'affichage et la réalité de ces politiques. Les 45 lignes budgétaires consacrées au soutien à la RD pèsent à peine 1 926 millions d'euros, soit 3% du total des aides attribuées aux entreprises et à peine plus de 4% des aides spécifiquement allouées aux PME.

#### *L'aide au conseil*

Elle est typique de l'approche selon laquelle les gains de productivité et de rentabilité se cachent dans l'organisation de l'entreprise. En permettant à la PME de mieux se connaître pour mieux s'adapter à ses clients ou à ses marchés voire de se transformer pour mieux se développer, ces aides cherchent à ouvrir l'accès à des outils managériaux inconnus des PME ou trop onéreux pour elles. Le plus connu reste le Fonds Régional d'Aide au Conseil et ses dérivés (FRAC spécial agro-alimentaire, FRAEX pour l'exportation...) ouvert à des entreprises indépendantes de moins de 250 salariés dont la situation financière saine qui souhaitent faire appel à un consultant extérieur pour leurs projets de modernisation ou de développement. Presque tous les secteurs sont concernés depuis l'industrie jusqu'aux services, y compris le tourisme, le petit commerce et l'artisanat. L'état et les régions financent également des associations qui dispensent des conseils gratuits aux PME. Celles-ci sont désormais nombreuses : elles fonctionnent soit sur la base du bénévolat comme l'EGEE (réseau Entente des Générations pour l'Emploi et l'Entreprise) ou PIVOD (Prospective Innovation Valorisation Opportunité Disponibilité), soit à l'initiative des réseaux consulaires (Entreprendre en France) ou de l'APCE (Points Chance pour Entreprendre). Dans le domaine

plus spécifique de la planification de l'activité de l'entreprise et de l'appréciation de sa robustesse le plus important reste l'accès à GEODE, système expert créé par la Banque de France qui permet d'établir un diagnostic économique et financier et une prospective à trois ans pour des PME ayant au moins 4 ans d'activité.

#### **2.4. Une double dynamique : thématique et institutionnelle**

Ce retour sur trente ans de politiques supposées permettre aux PME de modifier leurs comportements ou d'en adopter de nouveau permet de rendre compte d'une double évolution. La domination absolue des exonérations de cotisations, non spécifiques aux PME d'ailleurs tend à réduire la place des autres formes d'interventions dans les faits si ce n'est dans les discours. Le cadran nord-ouest (catégorie 1) et tout particulièrement sa composante diminution du coût du travail prend donc le dessus sur l'ensemble des autres formes, cette évolution étant tout particulièrement marquée sur la période récente. Dans ce contexte de compression du coût du travail qui fait écho à la mise en place de politiques de compétitivités fondées sur l'offre, l'innovation et l'amélioration des savoir-faire managériaux pourtant cruciaux du point de vue de l'Europe et inscrits comme priorités du processus de Lisbonne paraissent presque les parents pauvres de l'action publique (catégorie 2). La seconde transformation forte perceptible porte sur les acteurs de la politique publique. A l'état et ses services historiquement dominants se sont substituées des institutions régionales et locales dont les dépenses ne viennent pas dégrader la situation budgétaire nationale. On note d'ailleurs qu'au renoncement de recettes fiscales et sociales typique des politiques étatiques s'opposent des dépenses budgétaires effectives de la part des régions, des départements, voire des communes. Malgré les efforts importants réalisés afin de permettre aux PME d'atteindre leur point mort de rentabilité grâce à la réduction de leurs dépenses, certaines considèrent qu'il faut également pallier les handicaps qu'elles subissent en leur permettant d'améliorer l'accès à certains marchés. La commande publique est ainsi devenue une source de revenus dans laquelle les PME veulent pouvoir davantage puiser. Les changements apportés au code des marchés publics en 2001, 2004 et 2006 ainsi que les modifications actuellement négociées avec l'UE résultent de ce nouveau type de comportement. Aux interventions budgétaires qui permettent d'infléchir les prix viendraient ainsi d'ajouter des actions réglementaires permettant aux PME de bénéficier des sortes de marchés réservés.

### **3. Les politiques systémiques : de l'insertion locale aux interrelations stratégiques**

#### **3.1. Le contexte politique et problématique**

Ce second ensemble de politiques incitatives dédiées à la PME se différencie du précédent dans la mesure où le soutien est conditionné (catégories 3 et 4) par l'existence d'un regroupement de plusieurs entreprises, plusieurs PME souvent concentrées sur un même territoire. Une double source a inspiré ces politiques. La première concerne la réalité et la diversité du modèle du district industriel et toutes les expériences et toutes les pratiques du « cluster porterien » (Porter, 2003). Pratiquement mise en oeuvre par les services de la DIACT (hier DATAR), elle a donné lieu à la notion de Système Productif Local (dorénavant SPL) et à la Politique des Pôles de Compétitivité (maintenant PPC). La seconde source

d'inspiration est plus floue et renvoie tout autant à des pratiques telles les politiques locales menées par de grandes firmes sur des territoires fragilisés (le cas de Saint-Gobain est exemplaire est a fait beaucoup écrire. Cf. Raveyre, 2006) qu'aux actions collectives menées par différentes institutions régionales telles les Directions régionales de l'Industrie (dorénavant DRIRE).

Plus implicitement, ces politiques sont inspirées par des considérations critiques sur les mécanismes de fonctionnement et d'adaptation des PME. Pêle-mêle, on peut évoquer en tout premier lieu les critiques relatives aux insuffisances des mécanismes de marché en tant que moteur des ajustements et des capacités d'adaptation des entreprises, et des petites en particulier. Elles s'inspirent également de l'idée que l'information, son absorption et sa valorisation repose sur des mécanismes interactifs et d'apprentissage [Morgan, 1996]. Des conditions paraissent faciliter ou alternativement contraindre ces mécanismes. On évoque les distances culturelles ou cognitives (par exemple entre grande et petite entreprise, entre entreprise et centre de recherche, etc.). Alternativement, on considère que la proximité géographique favorise les échanges d'information, le développement de connivence et pourquoi pas la coopération entre les entreprises, coopération elle-même productrice d'externalités, d'innovations [Sierra, 1997]. Si la proximité constitue donc une opportunité de coopération, en revanche, elle peut devoir être activée.

Au-delà de ces sources plus ou moins décisives, ces politiques revêtent un certain nombre de caractéristiques et s'appuient sur un certain nombre de principes ou mécanismes. Quatre dimensions retiennent plus particulièrement l'attention, à savoir, le rôle relativement limité de l'État, le caractère central de la démarche de « projet », le fait que ces politiques sont par construction « localisées » et enfin une extrême diversité des expériences et de la place des entreprises, des PME en premier lieu.

1/ L'état a principalement une fonction d'impulsion. En effet, si la définition de ces politiques revient bien aux pouvoirs publics [DATAR, 2004], en revanche les SPL et les Pôles de compétitivité ont été retenus à partir de projets répondants à des appels d'offre et de fait largement inspirés par « le bas ». Bien sûr, il existe des nuances selon la nature de ces politiques. Néanmoins dans tous les cas, les entreprises ne sont pas choisies par les pouvoirs publics mais selon le processus suivant ; les « animateurs » incitent le plus grand nombre d'entreprises potentiellement concernées à adhérer à ces politiques et à développer des actions de coopération, de partage de moyens, etc... Par ailleurs, on peut voir dans la constitution de ces ensembles, un processus de diffusion ou de contagion, inspiré par les comportements des firmes potentiellement concernées du fait de leur activité et de leur localisation. Par ailleurs, le pilotage de ces systèmes et pôles est assuré par des acteurs locaux, des responsables de PME et pour nombre de pôles par les grandes entreprises. La politique d'innovation est construite par ces grands groupes auxquels l'État a, d'une certaine manière, délégué son pouvoir. Ces remarques conduisent donc à relativiser le rôle de l'État ; on ne peut, à notre avis, parler de « politique centralisée » comme l'affirment certains [Duranton et alii, 2007] ; elle est largement construite et menée par les acteurs locaux d'un côté (firmes et animateurs), par les grandes entreprises de l'autre. De fait, la distinction opérée entre les démarches « top-down » et celles « bottom-up » est sans doute, un peu artificielle [Fromhold-Eisebith & Eisebith, 2005].

2/ Si ces politiques sont donc impulsées par la puissance publique (où des institutions intermédiaires), très concrètement, elles ne se mettent effectivement en place qu'à travers l'adhésion, autour de projets, construits par les entreprises et les autres acteurs concernés (selon les politiques), en réponse aux appels à projets que l'on pourrait qualifier de constitutif. Dans un second temps, selon des modalités différentes selon les politiques, cette logique de projets collectifs est poursuivie pour fournir des financements, complémentaires pour les SPL, fondamentaux pour les pôles. Politiques éminemment collectives systémiques dans leur conception, elles visent donc à renforcer, selon des intensités différentes en fonction des programmes, des coopérations virtuelles ou locales (au sens de coopérations très limitées) en des comportements largement continus entre les différents éléments, acteurs du système. Il s'agit donc, si l'on se réfère à la grille, de transformer les comportements (passage des catégories 3 à 4).

3/ Une troisième dimension qui fonde l'identité même de ces politiques tient à leur caractère local. Ces politiques, c'est-à-dire les projets et les moyens, sont dédiées à des entreprises et, selon les politiques, à d'autres acteurs (par exemple des laboratoires) situés à proximité (géographiquement entendue) les uns, les unes des autres. Ces politiques partent du principe que cette proximité favorise la mise en contact des entreprises et par là produit des phénomènes d'agglomération. Plus précisément, la circulation de l'information et son absorption peuvent être facilitées par cette proximité géographique qui en outre peut aider à construire plus aisément des relations de confiance. Par ailleurs, le caractère territorialisé de ces politiques correspond aussi au principe qui considère que les pratiques seront d'autant plus efficaces qu'elles seront inspirées et accompagnées par « le bas ». Ces pouvoirs régionaux ou infra régionaux, à travers leurs engagements, dont financiers, assument en effet une part de responsabilité dans le développement de ces systèmes et pôles.

4/ Enfin, compte tenu de la diversité des projets et des territoires d'un côté, des comportements et stratégies des acteurs de l'autre, l'observation souligne l'extrême diversité du point de vue de la configuration de ces systèmes (Cf. ci-dessous) et de celui de leur impact au niveau des firmes et des territoires.

Il ne peut être question de détailler maintenant ces programmes ou politiques du fait à la fois de leur nombre, également du caractère répétitif que cela entraînerait. Par ailleurs, il importe de rappeler que ces programmes ou politiques demeurent encore, au regard de leurs moyens ou des entreprises concernées, extrêmement limités par comparaison aux politiques « individuelles » [Cours des Comptes, 2006]. Néanmoins, ces politiques ambitieuses et ces programmes plus modestes représentent des expériences très significatives des politiques industrielles actuelles qu'elles ou qu'ils soient dédiés aux seules PME ou encore partagées avec les grandes entreprises. En atteste la place relative croissante qu'elles occupent au regard des politiques « standards » et les efforts financiers réalisés non seulement sous la forme de réductions de charges mais également de subventions d'origine variée.

### **3.2. Une lecture analytique et factuelle de trois cas de politiques systémiques**

Les trois actions collectives et politiques présentées maintenant peuvent être schématiquement distinguées selon des objectifs spécifiques à savoir le renforcement des savoir-faire managériaux (le programme PLATO), la mutualisation de certains coûts (la



politique des SPL) et enfin l'innovation (PPC). Toutefois, pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté, soulignons immédiatement que la politique des SPL plus ou moins explicitement vise également à renforcer les savoir-faire managériaux et que de même, une des dimensions de la PPC consiste à mutualiser certains moyens de recherche.

*Le programme « PLATO » ou l'apprentissage par interaction*

Fondamentalement, ce programme vise à rompre l'isolement et à renforcer individuellement et collectivement les PME localisées sur un territoire donné. Ce renforcement ne passe pas par des opérations « classiques » de soutien à l'investissement ou d'aide au conseil (FRAC, Cf. ci-dessus) mais par des opérations de transferts de méthodologies et de savoir-faire managérial et ceci par l'intermédiaire de la mise en relation des firmes. On évoque la notion d'apprentissage par interaction [Nooteboom, 2000 ; Morgan, 1996] qui définit un processus d'échange entre entreprises dans le cadre d'une opération ou d'un réseau à durée limitée. Dans cette perspective, de grandes entreprises « parrainent » les PME et les accompagnent dans ces processus de transferts de savoir-faire et d'échange de « bonnes pratiques ». L'objectif, au-delà de transferts de savoirs techniques, est de sensibiliser de manière irréversible les dirigeants de PME à la nécessité de faire porter une partie croissante de l'activité de leur entreprise dans le cadre de coopérations. Mis en œuvre par les CCI, ces programmes, d'une durée de 2 ans, concernent actuellement une trentaine de territoires. Des réunions et des échanges entre grandes et petites entreprises (soit une dizaine de PME associées à une grande) fournissent l'occasion à la fois de rompre l'isolement de ces PME, de favoriser l'acquisition de savoir-faire managériaux et éventuellement d'ébaucher des coopérations.

*La politique des SPL : la mutualisation des coûts à travers des relations de proximités*

Le point de départ de cette politique des Systèmes Productifs Locaux, notion retenue par la DATAR (2001), pour qualifier les « concentrations de PME » ayant bénéficié de sa part d'un soutien financier relève d'un double constat. D'une part, les PME françaises présentent un ensemble de handicaps<sup>1</sup> et le développement de coopérations peut participer à les lever ; d'autre part, le « modèle districale » italien, et plus généralement la coopération interentreprises sur une base géographique, sont considérées comme des modalités d'organisation efficaces et adaptées à nombre de secteurs de PME. On comptabilise actuellement une centaine de SPL, certains largement connus, traditionnels (le Choletais, l'Arve, Thiers, le Vimeu, etc.) concentrant des centaines d'entreprises et des milliers d'emplois, d'autres de quelques dizaines de PME. Évoquant leurs activités, on note des dominantes dans des secteurs « traditionnels » tels : le textile - habillement, la mécanique, le travail du bois ou encore les IAA, mais aussi des SPL dans des activités plus « nouvelles » (par exemple dans l'informatique, la « glisse », les bateaux de plaisance, l'image, etc.).

Sur le plan empirique, les soutiens en provenance de sources variées étatiques mais également régionales et locales participent à co-financer des actions collectives et l'acquisition de ressources externes, en particulier en matière d'animation et de communication (ces actions correspondent principalement à la catégorie 3). Mais plus

fondamentalement, ces soutiens visent à enclencher une dynamique de coopération entre entreprises (catégorie 4). Selon le type de secteurs et les choix stratégiques des firmes, ces coopérations pourront prendre des formes extrêmement variées ; on assiste ainsi au renforcement des relations de type vertical susceptibles d'avoir un impact possible en termes de réduction des coûts de transaction. Dans les configurations organisationnelles favorisant les relations horizontales, la mutualisation de ressources sera plus souvent la règle (veille technologique, ..). On retrouve à travers cette politique toute la variété des externalités tant d'efficience que d'innovation [Johansson, 2005].

*La politique des pôles de compétitivité : pour réduire les distances cognitives*

Outil politique mis en place en 2005 [Jacquet, Darmon, 2005] on compte actuellement 71 pôles répartis dans les différentes régions et appartenant à différentes catégories (pôle « d'envergure mondiale », à « vocation mondiale », « pôle national »). Ces pôles, sélectionnés à travers un processus d'appel à projet qui a fait l'objet d'une centaine de propositions, bénéficient (et bénéficieront) d'exonérations fiscales mais surtout de ressources dédiées au cofinancement de projets de recherche. Le financement public (État et Agences) atteint 1,5 milliard d'euros pour la période 2005 – 2008 auxquels s'ajoutent des ressources locales.

La politique des pôles de compétitivité a pour enjeux la production d'innovations et, au-delà, la dynamisation des entreprises et des territoires. Cette politique repose sur l'hypothèse suivante : l'accélération et l'élargissement de la base des processus de production d'innovations implique de favoriser la coopération entre les différents acteurs concentrés sur un même territoire [Acs, 2002]. Ces acteurs sont tout autant les entreprises grandes et petites, les centres de recherches publics et privés et les institutions de formations. Et la coopération ne va pas d'elle-même, mais il convient d'inciter ces différents acteurs à travailler ensemble à travers le montage de projets collectifs. Par là même, cette politique relève à la fois de la volonté d'accélérer les processus d'innovation, d'intégrer les PME dans ce schéma et enfin de répondre, d'une certaine manière, aux insuffisances des politiques d'aménagement technopolitain.

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 la coopération et ceci 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 PME [Huet et Lazard, 2008]. Notons tout d'abord que globalement les PME (source : [www.diact.gouv.fr](http://www.diact.gouv.fr)) représentent le quart des emplois de ces pôles, le retour obtenu en matière de financement de projet est un peu plus réduit et d'autant plus si l'on considère les seules PME indépendantes. Par ailleurs, soulignons l'extrême diversité de leur poids au sein de ces pôles ; il existe des pôles à fort contenu en PME, par exemple CAP Digital et d'autres beaucoup moins.

De fait, cette politique n'apparaît pas comme seulement dédiée à la population des PME ; elle participe à renforcer les liens interentreprises en matière de R&D et à favoriser la dynamique des territoires et leur attractivité [Carré, Lefebvre et Madeuf, 2008]. Elle tend

---

<sup>1</sup> Un constat : les PMI françaises sont souvent de dimension "sous-optimale" au regard des PMI allemandes et coopèrent moins que les PMI italiennes. (Cf. L'état des PMI en 1999, SESSI)

également à participer à la redéfinition des programmes et de l'organisation des structures et réseaux de la recherche publique [Lefebvre et Pallez, 2008].

## **Éléments de conclusion**

Reposant sur une typologie des politiques publiques établie en fonction des objectifs assignés et des modalités utilisées, ce retour sur 30 ans de politiques industrielles en faveur des PME fait apparaître un déplacement des cibles et une évolution des outils. Elles sont, d'une part, devenues les bénéficiaires spécifiques d'un système d'aide tout en se voyant d'autre part moins subventionnées et plus incitées à entreprendre certaines stratégies d'investissement ou d'emploi grâce à des allègements de charges fiscales et sociales. Toutefois, le développement des « actions collectives territorialisées » a induit celui de cofinancements directs, pour partie, assurés par des Agences et institutions régionales.

Longtemps inscrites comme des addenda aux axes généraux des politiques de soutien de l'industrie, les actions en faveur des PME ont fini par constituer des chapitres à part entière des politiques de croissance. Ce premier type de changement atteste de l'autonomisation des PME.

A côté de cette reconnaissance de la catégorie PME, on a assisté à un changement d'orientation des politiques conduites en faveur des PME. Si les actions « individualistes » inspirées par le besoin de réduire les coûts des intrants pour améliorer le résultat constituent encore aujourd'hui les modalités dominantes du soutien public, leur nature a cependant radicalement changé. En effet, aux politiques budgétaires actives fondées sur l'attribution d'aides directes, les gouvernements successifs ont progressivement substitué des allègements ou exonérations de charges et des crédits d'impôts qui correspondaient mieux au contexte général de réduction des dépenses publiques.

Sous le coup des exigences de la Communauté européenne en matière d'équité économique, les subventions directes aux entreprises coûteuses et à l'origine de distorsions de la concurrence ont été réduites et remplacées par des politiques plus systémiques concernant des sous-ensembles du système productif. Une partie du soutien à ces actions collectives est toutefois un soutien direct dont une part conséquente provient d'agences ou d'institutions régionales. Ces choix d'interventions sont largement inspirés par les expériences étrangères. Toutefois elles impliquent, et bien sûr ceci d'autant plus que les enjeux stratégiques sont grands, des comportements coopératifs élevés assez largement extérieurs à la culture entrepreneuriale commune. L'apprentissage interactif et les réseaux d'entreprises demeurent encore pour nombre de PME une expression étrangère, considérant que la responsabilité économique du dirigeant de la petite entreprise repose encore essentiellement sur ses ressources propres.

Cette transformation des comportements constitue un enjeu essentiel et de fait il importe d'en apprécier la réalité. Le contrôle de légalité a longtemps constitué le principal, voire l'unique, outil d'évaluation des politiques publiques. La généralisation des interrogations sur l'efficacité de l'action publique a conduit au développement des méthodes et outils de l'évaluation. On a ainsi assisté à la généralisation de la quantification des effets des mesures de soutien aux PME et à la multiplication des travaux visant à jauger la pertinence et la cohérence des moyens mis en œuvre. D'une analyse essentiellement légale et arithmétique de

l'action publique, on est ainsi passé à des méthodes reposant essentiellement sur des techniques économétriques incorporées dans des modèles élaborés autour de fonctions de production micro ou macro dans lesquels priment la croissance du produit, l'efficacité de l'usage des ressources et la productivité des facteurs. Menées de plus en plus tôt, ces évaluations dont le nombre ne cesse d'augmenter ont pour conséquence d'accélérer le turnover des mesures adoptées et d'accroître la recherche d'effets à court terme au détriment de changements structurels plus longs à s'opérer et à percevoir. A ce stade de la réflexion, il nous semble qu'une réactivation de l'économie industrielle dans ce domaine pourrait avoir des effets salutaires en complétant la recherche d'instruments de mesure de plus en plus précis par une analyse des concepts et des chaînes causales liant l'action publiques aux transformations du système productif.

## Bibliographie

- Acs Z. (2002), *Innovation and the growth of cities*, Edward Elgar
- Aghion Ph., Crette G., Cohen E. et Pisani-Ferry J. (2007) *Les leviers de la Croissance Française*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, décembre.
- Aubier M. et Cherbonnier F. (2007) « L'accès des entreprises au crédit bancaire », *Economie et Prévision*, n° 177/1, pp.121-128.
- Audretsch D., Mahmood T. (1994) « The Rate of Hasard Confronting New firms and Plants in US Manufacturing », *Review of Industrial Organization*, 9, pp. 41-56.
- Bach L. (2005) *Dans quelle mesure les entreprises françaises font-elles face à des contraintes de crédit ? Estimation à partir des dispositifs d'aide au financement des PME (1991-2000)*, DEA Analyse et Politique Economiques, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris.
- Bellon, B. et Niosi, J., (1995) « Les mutations de l'action industrielle de l'État », *Revue d'Économie Industrielle*, n°71, 1<sup>er</sup> trimestre
- Betbeze J-P. et Saint-Etienne C. (2006) *Une Stratégie PME pour la France*, Rapports du CAE n° 61, Paris, La Documentation Française.
- Cahuc P. et Carcillo S. (2006) « Que peut-on attendre du CNE et du CPE ? », *Revue Française d'Economie*, juillet, Vol. 21, n° 1, pp. 37-86.
- Cahuc P. et Kramarz F. (2004) *De la Précarité à la Mobilité : Vers une Sécurité Sociale Professionnelle*, Rapport au Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et au Ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale.
- Camdessus M. (2004) *Le sursaut – Vers une nouvelle croissance pour la France*, Paris, La Documentation Française.
- Carré D., Lefebvre G. et Madeuf B. (2008) « Les pôles de compétitivité, territoires d'innovation », in *Revue Hermès*, n°50, mai
- CCIP (2005) *Fluidifier le Marché du Travail par un droit du licenciement modernisé : Contribution à une réforme*, Rapport de Philippe Pinon présenté au nom de la Commission de l'Emploi et des Affaires Sociales, novembre.
- Cieply S. et Paraque B. (1996) « Comportement d'endettement des entreprises industrielles sur la période 1990-1993 », Banque de France, Observatoire des entreprises, D 96/01.
- Commission des Communautés Européennes (2007) *Tableau de bord des aides d'État*, COM(2007) 791 final, décembre.
- Courault B. (2005) *PME et Industrialisation : Que Sont Devenues les PME du « Miracle Choletais » ?*, Document de travail du Centre d'Etudes de l'Emploi, n° 53, décembre.
- Cours des Comptes, (2006) *Rapport*

- DARES (2007) « Le Contrat Nouvelle Embauche, un an après », *Premières Informations-Synthèses*, n° 09-1.
- DATAR (2001), *Réseaux d'entreprises et territoires*, La documentation française
- DATAR (2004), *La France puissance industrielle : une nouvelle politique pour les territoires*
- De Meza D., Webb D.C. (2000), « Does Credit Rationing Imply under Investment? », *The Journal of Public Economics*, 78(3), pp. 215-234.
- De Meza D.E., Webb D.C., (2006), "Credit Rationing: Something's Gotta Give", *Economica*, 73, 563-578.
- Duranton, G., Martin P., Mayer T., Mayneris F., (2007), « *Les pôles de compétitivité : que peut-on en attendre ?* », rapport du Cepremap
- Favereau, O., Quiers-Valette, S., (1998) « Tous les problèmes d'incitation sont des problèmes d'interdépendance des niveaux de décision », in Vinokur, *Décisions économiques*, Economica
- Fromhold-Eisebith, M., Eisebith, G., (2005) « How to institutionalize innovative clusters ? Comparing explicit top-down and implicit bottom-up approaches », *Research Policy* 34, p 1250 - 1268
- Gadrey J., Jany-Catrice F., Ribault T. (1999) *France, Japon, États-Unis : l'emploi en détail : Essai de socio-économie comparative*, Paris, PUF.
- Gallagher, C. et Robson G. (1995) « Small Business and Job Creation Myths: An Even Further Dissection of the Davis », *International Small Business Journal*, janvier-mars, n°13, pp. 21-37.
- Huet F. et Lazaric, N. (2008) « Capacités d'absorption, et d'interaction : une étude de la coopération dans les PME françaises », *Revue d'Économie Industrielle*, n°121, 1<sup>er</sup> trimestre, pp. 65-84
- Humbert M. (1995) « Élargissement des fondements théoriques standards des politiques industrielles », *Revue d'Économie Industrielle*, n°71, 1<sup>er</sup> trimestre.
- Jacquet N., Darmon D., (2005) *Les pôles de compétitivité : le modèle français*, La documentation française
- Johansson B. (2005) « Parsing the menagerie of agglomeration and network externalities », in Karlsson, Johansson, Stough, *Industrial clusters and inter-firm networks*, Edward Elgar.
- Laroque G. et Salanié B. (2000) « Une décomposition du non-emploi en France », *Economie et statistique*, n°331-1, pp. 47-66.
- Lefebvre P. et Pallez F. (2008) *Quelle articulation entre PRES, RTAR et Pôles de compétitivité ? Rapport pour la DIACT, École des Mines Paris, ParisTech, Centre de Gestion Scientifique*, mai.
- Leibenstein H. (1966) « Allocation efficiency versus X-efficiency », *American Economic Review*, 56, juin, p. 392-415.
- Levy, M. et Jouyet, J-P. (2006) *L'économie de l'immatériel*, Rapport de la Commission sur l'économie de l'immatériel, novembre.
- Mission d'Audit de Modernisation (2007) *Rapport sur les Aides Publiques aux Entreprises*, janvier.
- Morgan K. (1996) « L'apprentissage par interaction : réseaux d'entreprise et services d'appui aux entreprises », in OCDE *Réseaux d'entreprises et développement local*.
- Nooteboom B. (2000) *Learning and innovation in organizations and economies*, Oxford University Press.
- Pecqueur B. et Zimmermann J-B. (2004) « Introduction : les fondements d'une économie de proximités », in *Économie de proximités*, Hermes, Lavoisier
- Perraudin C., Thèvenot N., Tinel B., Valentin J. (2006) « Sous-traitance dans l'industrie et ineffectivité du droit du travail : une analyse économique », *Economie et Institutions*, n°9, 2<sup>ème</sup> semestre, pp.35-55.

- Picart C. (2004) « Le tissu productif : renouvellement à la base et stabilité au sommet », *Economie et Statistique*, n° 371, pp. 89-108.
- Porter M., (2003) « The economic performance of regions », *Regional Studies*, vol. 37. 6&7, Août/Octobre.
- Raveyre M. (2006) « La construction de réseaux locaux – le cas de la politique territoriale de Saint-Gobain », *Sociologies Pratiques*, 2006/2, n°13, p. 77-89.
- SESSI (1999) *L'État des PMI*, Chiffres clés.
- Sierra C. (1997), « Proximité(s), interactions technologiques et territoriales », *Revue d'Economie Industrielle*, n°82, p.22
- Schumacher E.F. 1979 *Small is Beautiful : Une Société à la Mesure de l'Homme*, Paris, Contretemps, Editions Le Seuil.
- Verstraete T. (1999) *Entrepreneuriat*. Paris, L'Harmattan.