

LES CAHIERS

LE RETOUR
DES POLITIQUES INDUSTRIELLES

N° 32

Coordination du dossier par Michel Fried et Pierre Héritier

décembre 2006

SOMMAIRE

PREFACE

INTRODUCTION : POLITIQUE INDUSTRIELLE, DE QUOI PARLE-T-ON ?

Saïd IDIR

LES POLES DE COMPETITIVITE SUPPORTS PRIVILEGES D'UNE NOUVELLE POLITIQUE INDUSTRIELLE ?

Paulette POMMIER

LES POLITIQUES INDUSTRIELLES EN PERSPECTIVES

Michel FRIED

LA COMPLEXITE DE LA GOUVERNANCE DES POLES DE COMPETITIVITE : L'EXEMPLE DE VIAMECA

Angélique THOLONIAT, Khaled BOUABDALLAH

LES ACTEURS ACCOMPAGNENT- ILS LE RETOUR DES POLITIQUES INDUSTRIELLES ,

Jean-Luc GIBOU et Pierre HERITIER

PAROLES D'ACTEURS

Interventions de syndicalistes et patrons, notamment de Dominique Gillier, Secrétaire Général de la FGMM-CFDT ; Jean-Claude Mailly, Secrétaire Général de CGT-FO ; Nasser Mansouri-Guilani, CGT

CONTRIBUTIONS D'ACTEURS

Appuyer les pôles de compétitivité sur l'expérience collective des acteurs par Jean-Pierre Picolet, chef d'entreprise ;

Politique industrielle et territoire par Jean-Louis Chauzy, Président du CESR Midi-Pyrénées

ANNEXES

HEURS ET MALHEURS DU POLE DE FINANCEMENT SEMI PUBLIC. QUELS ENSEIGNEMENTS POUR LE DEBAT ACTUEL SUR LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

Michel FRIED

PREFACE

« Politique industrielle », il y a quelques années, l'expression était encore incongrue, pire passéiste. Aujourd'hui le volontarisme industriel est revendiqué aussi bien par la Commission européenne que par les partis politiques dits de gouvernement, en France, plus ouvertement que dans les autres pays européens. Le présent Cahier Lasaire s'interroge sur cette mutation étonnante aussi bien sur le plan idéologique que sur le plan de la définition concrète des politiques économiques.

La confrontation de la « nouvelle politique industrielle » avec celles qui ont été mises en œuvre dans les périodes de fort volontarisme industriel qui ont scandé, depuis 35 ans, l'histoire économique française permet d'identifier des éléments de continuité, notamment l'objectif de lever les facteurs de blocage de la croissance, et des éléments plus caractéristiques de la période actuelle : définition plus stricte des « règles du jeu » par la Commission européenne, mutation financière du capitalisme et paradoxalement prégnance de la vision libérale.

Ce Cahier insiste sur le polycentrisme de la « nouvelle politique industrielle ». Le fonctionnement des deux nouvelles institutions, l'Agence pour l'Innovation Industrielle et les pôles de compétitivité qui incarnent la nouvelle politique, semble montrer que la poursuite simultanée d'une pluralité d'objectifs ne va pas de soi. L'absence d'un diagnostic débattu, affirmé et consensuel des forces et faiblesses de l'économie française a probablement accru la difficulté qu'il y a, en période de contrainte budgétaire, à poursuivre simultanément l'objectif de la performance sur les hautes technologies, à créer de nouveaux « clusters », et à revitaliser des territoires déstructurés par les mutations industrielles.

A cet égard, les débats qui ont accompagné la mise en œuvre de la « nouvelle politique industrielle », notamment ceux concernant la définition de sa cible privilégiée, PME ou grandes entreprises, semblent réducteurs et auraient été mieux cadrés si des lieux pertinents de diagnostic et de concertation avaient été identifiés, lieux où les PME et les organisations syndicales auraient pu s'exprimer. Mais ils ont eu le mérite de susciter un débat entre tous les acteurs, notamment syndicaux, de rendre explicite le besoin d'un retour aux politiques industrielles et d'une mobilisation de toutes les parties concernées.

Ce cahier traite successivement de la mise en perspective de la nouvelle politique industrielle, du rôle des "pôles de compétitivité", des difficultés de la gouvernance de ces pôles et de la place des acteurs, entreprises et syndicats. Il n'épuise certainement pas le sujet mais souhaite contribuer à lui donner la place qui devrait être la sienne dans la période actuelle.

Par ailleurs, le changement du discours officiel et les décisions prises constituent peut être un levier pour faire monter en puissance l'exigence d'un véritable retour aux politiques industrielles.

Le collectif, responsable du cahier

INTRODUCTION

POLITIQUES INDUSTRIELLES : DE QUOI PARLE-T-ON ?

CONTENU ET ROLE DES POLITIQUES INDUSTRIELLES

En France, l'engagement des Pouvoirs Publics en faveur de politiques industrielles fortes est une caractéristique des périodes de mutation économique qu'il s'agisse de reconstruire l'économie française après la seconde guerre mondiale, de faire face aux déséquilibres macro-économiques apparus après le premier choc pétrolier, de capter les bénéfices des nouvelles technologies ou faire face aux risques réels ou supposés des délocalisations dans une économie mondialisée.

Le contenu de ces politiques industrielles oscille entre deux dominantes :

- des politiques horizontales tournées indistinctement vers toutes les entreprises ;
- des politiques sectorielles tournées vers tout ou partie de l'industrie au sens large du terme.

Dans les deux configurations, il s'agit, pour les Pouvoirs Publics de modifier le comportement des entreprises tel qu'il résulte des mécanismes de marché. Les secteurs industriels concentrent les situations où ce besoin d'inflexion des comportements spontanés des entreprises apparaît. L'opposition entre les politiques sectorielles et les politiques horizontales (politiques des entreprises) est cependant moins abrupte qu'il ne semble. Même dans les périodes où l'engagement public sur les politiques sectorielles tournées vers l'industrie a été important, celles-ci ont été accompagnées de mesures horizontales de soutien aux entreprises, le plus souvent soumises à des objectifs précis en termes d'emplois, d'exportation, d'innovations ou d'investissements.

BREF HISTORIQUE

Après une période (1986 à 2004) de détricotage systématique des politiques industrielles antérieures en termes d'ambition des objectifs ou des instruments, ne subsistèrent, pour l'essentiel, que les politiques horizontales de soutien aux PME et d'aide à l'innovation. L'accent fut mis en effet principalement sur l'allègement de la fiscalité des entreprises et la réduction du coût du travail ainsi que sur la relance macroéconomique de la croissance entre 1997 et 2002.

Cependant, au début des années 2000, le thème des politiques industrielles resurgit dans le débat national. Ceci se traduit dans un premier temps en France par une série de mesures liées aux OPA hostiles sur les grands groupes industriels et par l'émergence du thème du « Patriotisme économique ».

Ces mesures sont à l'évidence sous tendues par le constat de l'insuffisance des seules politiques de compétitivité (« politiques d'attractivité (fiscale et sociale) du territoire ») et d'aide aux PME innovantes (modèle Microsoft) pour préserver la base nationale de l'industrie française.

Leur efficacité restant limitée, le rapport Beffa a plaidé pour le renouveau des politiques industrielles, condition de la montée en gamme de la spécialisation industrielle française. Ce rapport préconise une plus grande sélectivité des aides qui devraient être concentrées sur les « secteurs d'avenir ». Ces conclusions ont été reprises par le Président Chirac qui a donné ainsi le coup d'envoi d'une nouvelle politique industrielle : « l'Etat contribuera à accélérer l'engagement de nos grandes entreprises dans les secteurs d'avenir, mais ce sont elles qui conduiront leur propre stratégie de développement sur ces nouveaux marchés ».

LE RENOUVEAU DES POLITIQUES INDUSTRIELLES

Ce renouveau des politiques industrielles s'est concrétisé essentiellement par la création de l'Agence pour l'Innovation Industrielle (AII) et des Pôles de compétitivité. Ces deux institutions se veulent des réponses au diagnostic de l'insuffisance des investissements industriels porteurs de ruptures technologiques. Elles bénéficient de moyens financiers publics importants : 1,7 MD € sur la période 2006-2007 pour l'AII et 1,5 MD € pour les années 2006 à 2008 pour les pôles de compétitivité (qui bénéficient toutefois d'une rétrocession de 30 % du budget de l'AII). Elles n'ont pas vocation à définir elles-mêmes les projets devant bénéficier de l'aide publique, mais de sélectionner ceux des projets présentés par les entreprises qui bénéficieront de leur aide.

L'AII, surtout tournée vers les grandes entreprises, soutient un nombre limité de projets de grande envergure (15 projets environ sur deux ans), sans préoccupation territoriale particulière, alors que les pôles de compétitivité s'inspirent du bilan des districts industriels italiens et des cluster américains. Ils associent sur une base territoriale et sur des projets à fort contenu innovant des entreprises industrielles, grandes et petites, des organismes publics de recherche et d'enseignement. La proximité géographique des acteurs du pôle, source de coopération inter-entreprises et d'externalités positives, doit être à l'origine d'un regain du dynamisme industriel de leur territoire.

Cette volonté de promotion des industries du futur ne serait évidemment pas critiquable si elle n'impliquait pas un certain désintérêt vis-à-vis des secteurs traditionnels, sur lesquels reposent encore aujourd'hui l'essentiel des capacités de croissance et d'emplois de l'économie française. Or ces secteurs, dont la situation est loin d'être satisfaisante, sont incontournables pour réaliser une véritable politique d'aménagement du territoire qui ne peut se désintéresser des « systèmes productifs locaux » traditionnels.

Les analyses récentes des spécialisations efficaces sont, à cet égard, éclairantes. La comparaison des spécialisations françaises et allemandes révèle que, au delà de fortes similitudes globales, les spécialisations fines sont différentes : les points forts de l'industrie allemande se situent plutôt sur des produits haut de gamme de technologies moyennes, alors que ceux de l'industrie française reposent plutôt sur des produits haut de gamme de haute technologie.

L'acquisition d'avantages sur ces seuls produits, qui représentent à peine 10 % des échanges mondiaux de marchandises, est insuffisante pour soutenir la croissance et l'emploi et garantir l'équilibre de la balance commerciale. L'accent trop exclusif mis en France sur les industries d'avenir accentue donc le risque de décrochage industriel.

Par ailleurs, les entreprises allemandes ont démontré leurs capacités à tirer profit des opportunités offertes par la mondialisation en répartissant judicieusement les activités externalisées dans d'autres pays et celles, en développement, conservées en Allemagne. En effet la présence sur des marchés émergents ou de nouveaux marchés nécessite une fabrication locale accompagnée souvent d'une transformation vers le haut des activités d'origine, source de création d'emplois résidents plus qualifiés. Certaines entreprises françaises le font aussi mais elles sont trop peu nombreuses et du coup la délocalisation se traduit très souvent par des abandons secs.

POLITIQUE INDUSTRIELLE ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

➤ *Une centralité R&D qui exclut les PMI*

Les objectifs de la DATAR, dont la mission est le développement équilibré des territoires en restaurant la compétitivité des espaces régionaux, semblent relégués au second plan par cette « nouvelle politique industrielle ».

Les pôles de compétitivité en privilégiant le développement de technologies du futur (dites de rupture) sont amenés à promouvoir des projets qui s'inscrivent dans une stratégie de moyen ou long terme qui ne correspond pas toujours aux préoccupations plus immédiates des PME, notamment dans les secteurs les plus traditionnels où existe une compétition très dure .

Ce constat plaide pour une politique industrielle qui ne privilégierait pas, notamment dans l'accès aux aides publiques, les secteurs de pointe (nanotechnologies, technologies de l'information et de la communication, nouvelles technologies de l'énergie ...) et les segments traditionnels d'activité à forte valeur ajoutée (textiles techniques, mécanique etc...), d'autant que l'avantage attendu de la politique des pôles de compétitivité, à savoir dynamiser le tissu industriel repose sur le renforcement, au niveau du territoire, de la coopération et de la mutualisation des fonctions entre les acteurs économiques et les institutions du savoir et de la connaissance. Cette ambition fait consensus.

➤ *Pour un rééquilibrage des priorités*

Un rééquilibrage des priorités et des moyens des pôles de compétitivité en prenant en compte les segments de l'économie qui sont en passe de devenir des laissés pour compte apparaît nécessaire, ce qui devrait amener à poursuivre les efforts en direction des systèmes productifs locaux (SPL) souvent directement concernés par la montée de nouveaux concurrents étrangers. Les moyens à mobiliser, notamment en direction des bassins d'emploi les plus menacés, sont parfois lourds et ne doivent pas subir la concurrence du soutien aux « technologies de rupture ».

Les acteurs publics régionaux peuvent impulser cette vision plus équilibrée de la politique industrielle, comme le montre l'exemple du bassin nazairien où coexistent un pôle de compétitivité, un système productif local composé d'une cinquantaine de petites entreprises et un Comité de bassin d'emploi confronté depuis plusieurs années à une exigence de mutation face à la baisse des commandes aux chantiers navals, son métier historique.

➤ *Deux conditions au succès des politiques territoriales*

Dans chaque territoire le portefeuille de connaissance et de compétences spécifiques n'est pas seulement le produit de l'activité spécifique de chaque entreprise considérée individuellement, mais résulte de la coopération et de la coordination de l'ensemble des acteurs (entreprises, organismes de recherche et de formation). La réussite des pôles de compétitivité repose donc tout à la fois sur le rôle d'impulsion des collectivités locales et sur la qualité de la gouvernance des pôles.

La connaissance et l'étalonnage de ce portefeuille de connaissances et de savoir faire, qu'il est convenu d'appeler intelligence économique, ne doit pas être seulement une préoccupation des entreprises, mais aussi des administrations en charge du développement industriel du territoire. En mesurant les forces et faiblesses industrielles d'un territoire, en les confrontant (« *benchmarking* ») à celles d'autres territoires, nationaux ou étrangers, les administrations locales sont mieux à même d'impulser les évolutions les plus propres à renforcer le dynamisme industriel de leur territoire. Cette approche nécessite un engagement fort des administrations locales et la disposition des moyens d'étude et de diagnostic correspondant.

La gouvernance des pôles de compétitivité mobilise une multiplicité d'agents publics, et privés, ce qui constitue un atout pour réaliser des objectifs communs, mais suscite aussi des antagonismes lorsque les intérêts ne convergent pas totalement. La bonne gouvernance des pôles de compétitivité ne doit pas ignorer cette difficulté, ce qui suppose de n'écarter et de ne négliger aucun acteur et aucune expertise (notamment lorsqu'elle émane de PME ou de partenaires sociaux), et de favoriser l'établissement de relations de confiance entre tous les acteurs d'un même territoire. C'est dans cet esprit que doit être gouverné le pôle lorsqu'il souhaite s'étendre au-delà de ses frontières en s'associant à d'autres réseaux d'entreprises et d'autres centres de recherche. La gouvernance du pôle doit tout à la fois préserver son caractère local afin de préserver la communauté d'intérêt des acteurs et réaliser une ouverture qui ne les mobilise pas tous au même degré. L'exercice est délicat.

POLITIQUE INDUSTRIELLE, EUROPE ET MONDIALISATION

Les deux piliers de la « nouvelle politique industrielle » que sont l'AIIE et les pôles de compétitivité, sont parfois, voire souvent, confrontés au besoin de nouer des partenariats hors des frontières nationales. Ce besoin, qui dépend de la nature des projets, pose la question des limites d'une politique industrielle définie exclusivement au niveau national, alors que les règles du jeu sont en partie européennes (marché unique, réglementation de la concurrence, possibilités de financement...). L'objectif communautaire de faire de l'Europe le leader mondial de l'industrie de la connaissance assorti de la délégation à chaque pays du soin de contribuer, par sa démarche individuelle, à la réalisation de cet objectif n'est probablement pas la façon optimale de procéder.

Une spécialisation des institutions supports de la politique industrielle, selon la nature des projets, et, pour les projets fortement internationalisés, une association des institutions compétentes aux instances communautaires, contribuerait probablement à améliorer l'efficacité des politiques industrielles. La contrepartie de ce choix serait évidemment une délégation partielle de la souveraineté nationale concernant la définition et l'aide des projets à vocation internationale. Quelques avancées ont été faites en ce sens, mais elles restent trop timides pour changer significativement les orientations communautaires, changement qui ne recueille d'ailleurs que peu de soutien de la part des membres de la Communauté européenne, alors qu'il apparaît aujourd'hui comme la condition permissive d'une véritable « nouvelle politique industrielle ».

Saïd IDIR
Economiste, Lasaire

LES POLES DE COMPETITIVITE : SUPPORTS PRIVILEGIES D'UNE NOUVELLE POLITIQUE INDUSTRIELLE ?

Présentée comme l'amorce d'une nouvelle politique industrielle susceptible à la fois de créer plus de croissance et d'emploi, de freiner la désindustrialisation et de lutter efficacement contre les délocalisations, la politique des pôles de compétitivité a été lancée en 2004 à l'initiative de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin. Soutenue par un plan de communication et des moyens financiers exceptionnels, cette politique qui réclame la participation de nombreux acteurs territoriaux (privés et publics) a reçu un accueil très favorable. Elle s'est imposée comme le fer de lance d'une politique économique qui était en manque d'orientations concrètes depuis l'acceptation d'un modèle d'économie ouverte sur un environnement concurrentiel. Mais après l'engouement est venu le temps des réserves, des mises en garde, des inquiétudes voire parfois des critiques sévères.

Sans prétendre à un bilan deux ans seulement après son lancement et à une année du début de sa mise en œuvre puisque c'est au Comité interministériel de l'aménagement et de la compétitivité des territoires (CIACT) du 12 Juillet 2005 qu'ont été labellisés 67 pôles de compétitivité, peut-on analyser plus à fond l'orientation donnée à cette politique pour mieux en cerner la portée, les limites et entrevoir des développements ultérieurs ?

UNE POLITIQUE POUR DEVELOPPER LA R&D DES ENTREPRISES INNOVANTES

Adepte d'une amélioration de la compétitivité des entreprises par la voie de l'innovation (et en cela s'opposant au modèle de compétitivité par l'abaissement des coûts de production qui a été longtemps privilégiée), cette politique reprend à son compte les principes à l'œuvre dans des organisations productives localisées telles que les districts industriels ou les systèmes productifs locaux lesquels ont fait l'objet d'une politique dès 1998 et ont servi de modèle à cette nouvelle politique, ou encore dans de nombreux pays étrangers, les *clusters*¹. Depuis les travaux d'économistes et/ou de géographes qui se sont intéressés dans les années 80 au rôle de la proximité dans l'économie² et devant le succès de certaines régions, la plus emblématique étant la Silicon Valley aux Etats-Unis, ce modèle économique a retenu l'attention d'un grand nombre de décideurs publics. Ils y ont vu une manière de résister à la rigueur d'une compétition toujours plus impitoyable. A la politique des systèmes productifs locaux qui a trouvé des applications multiples dans les milieux des PME va donc succéder une nouvelle politique à la fois très proche par l'adhésion aux mêmes principes (coopération,

¹ Ce terme qui vient de l'anglais et se traduirait littéralement par *grappe* exprime le rassemblement et la mise en synergie sur un territoire particulier (la proximité étant un facilitateur d'interactions et de partage de connaissances) d'entreprises, de centres de recherche et de formation et autres acteurs apporteurs d'externalités positives au territoire. Le rapprochement entre ces différents acteurs est supposé jouer une fonction d'accélérateur de l'innovation et permettre aux entreprises d'améliorer individuellement et collectivement leur compétitivité.

² Si Paul Krugman est considéré comme le père de la nouvelle géographie économique pour ses travaux des années 80, on notera que ceux-ci s'inscrivent dans la continuité des apports de François Perroux qui dès 1964 a développé la théorie des pôles de croissance et de ceux des économistes et sociologues italiens tels que Bagnasco, Brusco et Becattini dont les travaux sur les districts industriels sont antérieurs à 1980. Un autre auteur de référence est bien sûr Michael Porter, économiste américain qui s'est fait connaître par ses publications de 1990 et 1998 sur la compétitivité des pays et le rôle des clusters.

compétition, innovation) et relativement éloignée notamment lorsqu'on considère ses bénéficiaires et ses effets.

Fondée sur l'association et la coopération entre l'industrie, la recherche et l'université, l'innovation que privilégie cette politique est celle découlant de la recherche. En effet, elle accorde une priorité au développement de technologies de pointe (les technologies critiques de rupture) dans les secteurs identifiés par le Ministère de l'industrie comme stratégiques. Elle apparaît ainsi moins comme une politique de soutien à l'industrie prise dans un sens large qu'une politique d'appui à l'innovation et à la recherche pour le développement futur d'activités à haute valeur ajoutée. Son horizon est celui du moyen et long terme.

Cette approche sélective et ciblée que l'on reconnaît aujourd'hui tant à travers le choix des pôles (mondiaux et à vocation mondiale) que les modalités de financement n'est pas allée de soi. L'initiateur de cette politique, la DATAR pour sa part avait en perspective le relèvement de la compétitivité du plus grand nombre d'espaces régionaux. Il était d'ailleurs autant question de compétitivité des entreprises que de compétitivité des territoires. Le titre et le contenu du document de sensibilisation présenté à la presse par la Datar en Février 2004 : *La France, puissance industrielle. Une nouvelle politique industrielle par les territoires* (La Documentation française, collection Etude prospective) en témoignent. On notera au passage que cet ouvrage a nourri le débat qui a cours à cette époque sur la mondialisation et la désindustrialisation de la France et a voulu apporter un démenti aux thèses les plus pessimistes³.

L'option affichée lors du CIADT du 14 Septembre 2004 qui donnera le coup d'envoi de la politique et qui était d'effectuer une distinction entre *pôles de compétitivité industriels* et *pôles de compétitivité technologiques ou scientifiques* et de conduire à l'égard de ces deux types de pôles des politiques différenciées sera abandonnée au profit d'une approche technologique. C'est sous l'influence du Ministère de l'industrie, ministère engagé dans l'identification et la promotion de technologies clés que cette orientation sera prise. Elle traduit l'importance reconnue aux technologies comme source de croissance ainsi que le jugement défaitiste à l'égard des industries « traditionnelles » qui explique l'absence de soutien dans le passé à nombreux pans de l'activité industrielle.

Ce choix va donc conduire d'une part à privilégier les activités où peut se concentrer l'innovation technologique, d'autre part à cibler dans les pôles les grandes firmes multinationales. Sans aucun doute, ce sont ces entreprises qui dépensent les plus gros budgets en R&D⁴ et l'argent public qui vient en complément de l'investissement privé devrait produire des effets de leviers intéressants. Rien ne garantit toutefois que la stratégie de ces groupes ne soit pas (aussi) de délocaliser leur recherche⁵.

³ Nicolas Baverez, par exemple, venait de publier son essai : *La France qui tombe*, essai le plus vendu en 2003.

⁴ Selon l'Insee, en 2003, les entreprises de plus de 2 000 salariés représentaient 52,7 % de l'effort de recherche et développement privé national.

⁵ Notons que des PME seraient également concernées puisque 15 % du fond de compétitivité alloué lors du dernier appel à projet sur la recherche collaborative vont à des entreprises petites ou moyennes mais il s'agit pour l'essentiel d'entreprises innovantes à fort potentiel technologique.

LES OUBLIES DE LA NOUVELLE POLITIQUE INDUSTRIELLE

La politique actuelle a, à juste titre, voulu relever des déficits en matière de recherche appliquée et promouvoir des secteurs de pointe (nanotechnologies, technologies de l'information et de la communication, nouvelles technologies de l'énergie...) ou les segments d'activité à forte valeur ajoutée des filières traditionnelles (textiles techniques, mécatronique etc.). Mais qu'en est-il des entreprises à qui les conditions de la compétition mondiale font la vie dure, entreprises souvent dont la taille en nombre de salariés se situe dans des tranches à 2 chiffres (moins de 100 salariés) et qui représentent non pas l'emploi d'après-demain mais celui d'aujourd'hui et de demain ?

Le principe qui fonde la politique des pôles de compétitivité, à savoir resserrer les liens au niveau d'une région entre les acteurs économiques et les institutions du savoir et de la connaissance, paraît suffisamment pertinent pour que l'on cherche à lui donner des applications larges intéressant toutes les activités même si elles ne doivent pas être le siège d'évolutions technologiques remarquables.

Le chaînon aujourd'hui faible des politiques publiques d'appui à l'industrie concerne donc plus particulièrement les entreprises de production (PME pour l'essentiel) de technologie moyenne. Avec la politique publique des systèmes productifs locaux (SPL), les pouvoirs publics ont tenté d'apporter une première réponse à la question de la faiblesse et de l'isolement des PME⁶. Mais on peut d'autant moins s'en satisfaire aujourd'hui que la flambée médiatique qui entoure les pôles de compétitivité depuis deux ans tend à reléguer la question des PME (les classiques, non pas les jeunes pousses innovantes) et les systèmes productifs industriels au second plan. Une hiérarchie s'est opérée chez les financeurs publics qui profite aux pôles de compétitivité au détriment des plus petits réseaux, des plus petites entreprises et des régions manquant d'attractivité. La règle que les aides et les subventions représentent un marché et que comme pour beaucoup d'autres marchés, seules les grandes entreprises ont les moyens d'y investir, les PME n'y accédant pas du fait de barrières à l'entrée, est en passe de trouver ici une nouvelle illustration.

QUELLE POLITIQUE POUR LES ENTREPRISES, PME NOTAMMENT EXPOSEES A LA MONDIALISATION ?

Malgré une incertitude quant au succès de la démarche, laisser ces activités et ces entreprises fragiles en dehors du champ des politiques publiques, c'est prendre le risque d'une sclérose du tissu productif, de la disparition en masse d'emplois, de la perte de savoir-faire et de compétences. En capitalisant sur les expériences de ces dernières années, en prenant appui sur des acteurs publics décentralisés très engagés, des options pourraient être prises pour combler le vide ou réduire l'importance de ce maillon faible :

- afficher des ambitions à l'égard des « clusters » industriels comme cela est fait pour les « clusters » technologiques,

⁶ Rappelons que cette politique qui introduisait pour la première fois l'idée de coopération et de compétition entre entreprises relevant d'un même domaine et d'un même territoire, selon le modèle des districts industriels italiens, a fait émerger une centaine de réseaux d'entreprises, aujourd'hui bien organisés, représentant près de 18 000 entreprises et 500 000 emplois. La liste de ces SPL et leur description se trouvent sur le site de la DIACT, anciennement DATAR : www.diact.gouv.fr, via la rubrique Dossiers.

- repenser les bonnes échelles et les bons niveaux de responsabilité pour les développer,
- renforcer les PME par l'innovation et la mise en réseau,
- saisir l'opportunité de « l'Europe ».

➤ *Afficher l'importance des clusters industriels dans la croissance*

Il s'agit d'afficher une ambition et d'opérer un rééquilibrage des priorités et des moyens pour que ce qui n'est pas pôle de compétitivité ne devienne pas les laissés pour compte des politiques publiques.

Cette nouvelle orientation pourrait se traduire par un soutien accentué aux systèmes productifs locaux ou clusters industriels (à ces « market ou business driven clusters » dont le verdict de la compétitivité se mesure sur le court terme). N'associant souvent que des PME, il est impératif que les grands groupes donneurs d'ordres en deviennent à leurs côtés des acteurs à part entière et participent à l'effort visant à développer de façon durable les avantages compétitifs des bassins industriels où ils sont implantés.

➤ *Anticiper les évolutions à court terme et s'organiser aux échelles territoriales les plus pertinentes*

Certains bassins industriels reposent sur des activités fragiles qui déboucheront inexorablement sur des crises sociales aiguës si des décisions lourdes, parfois coûteuses, ne sont pas prises à temps: appui à des activités nouvelles valorisant les compétences présentes dans le bassin, installation de nouveaux services pour accélérer le processus de diversification etc. Sauf si elle couvre à elle seule une région, cette réorientation des activités ne pourra être pensée et conduite par la seule grappe d'entreprises. Elle suppose que des acteurs publics du niveau au moins de la Région investissent dans des réflexions amont de prospective, participent au débat et jouent un rôle dans la mise en oeuvre des décisions retenues. Le bassin nazairien où coexistent un pôle de compétitivité labellisé, un système productif local composé d'une cinquantaine de PMI et un Comité de bassin d'emploi et qui, depuis plusieurs années, se trouve confronté à une exigence de mutation face à la baisse des commandes des chantiers navals, métier historique de ce bassin, est un cas intéressant, peut-être unique, de gestion de l'anticipation des mutations. Diversification de l'activité du bassin et renforcement des compétences grâce à un programme ambitieux de formation, Cap compétences sont les deux actions conduites simultanément. Si les acteurs de cette transformation sont nombreux, le rôle et l'engagement de quelques responsables de PMI doivent être soulignés.

➤ *Développer les services aux entreprises en s'appuyant sur les Régions*

Rechercher à améliorer la compétitivité des réseaux d'entreprises et de leurs bassins industriels, c'est également avoir une politique d'apport de services aux entreprises. Un bon « cluster » quelle que soit sa taille ne peut fonctionner efficacement s'il ne dispose pas de services dans toute une série de domaines : formation, services bancaires, services juridiques, moyens techniques de vérification de la qualité, de contrôle, de test, et dans certains cas un incubateur ou une pépinière pour accompagner de nouveaux entrepreneurs et favoriser une dynamique entrepreneuriale.

**Le pays basque espagnol, une région
qui a assis son redressement économique sur son industrie**

En 15 ans, le pays basque espagnol (Euskadi) a réussi sa conversion. Région dramatiquement sinistrée à la fin des années 80, elle apparaît aujourd'hui comme une des régions les plus dynamiques d'Europe. Après s'être établi dans les années 80 autour de 20 %, le taux de chômage est passé sous la barre des 9 % en 2003 et est aujourd'hui inférieur à 6 %. Le taux d'exportation dépasse la moyenne espagnole et largement celui de la France.

La stratégie pour reconvertir, consolider et diversifier les industries — essentiellement composées de petites et moyennes entreprises — a reposé sur un outil pivot, le « cluster » qui organise la coopération entre PMI, centres de formation et de recherche. Ils sont aujourd'hui au nombre de 13 et correspondent aux principaux secteurs de l'industrie basque. La première expérience réussie a concerné l'industrie sidérurgique dans laquelle elle disposait de savoir-faire initiaux. Son extension s'est progressivement faite à d'autres secteurs industriels, au profit notamment de trois secteurs phares : machine-outil, automobile et aéronautique. Statutairement, les clusters ont l'obligation de concentrer leurs projets sur trois domaines jugés stratégiques pour la compétitivité des entreprises et de la région : le développement de l'innovation, l'internationalisation et l'amélioration de la qualité. Les structures d'animation mises en place pour chaque cluster sont très légères, représentant le coût modique pour le budget du gouvernement basque de 3 millions d'euros par an.

Quinze ans après leur création, les clusters basques, bras armés de la politique de la région, génèrent 45 % du PIB basque. Ce redressement économique à travers les clusters n'aurait pas été obtenu sans l'engagement à coopérer durablement des entreprises, des pouvoirs publics régionaux et des partenaires sociaux.

Source : Institut France-Euskadi

Des politiques aussi diverses ne peuvent être conduites depuis Paris. Les Régions qui ont su faire du lobbying pour obtenir les labels de « leurs » pôles de compétitivité et décider de leur affecter des moyens financiers souvent importants, ne pourraient-elles pas, bassin par bassin, prévoir, anticiper, soutenir des projets d'envergure pour consolider, voire réorienter les tissus industriels et augmenter le nombre et la qualité des coopérations au sein de clusters régionaux ? D'un pilotage resserré entre les mains d'un exécutif régional, on est en droit d'attendre plus de transversalité et plus de complémentarité entre secteurs et types d'entreprises. Avec en perspective la reproduction de quelques *success stories* européennes comme celle du pays basque espagnol qui a réussi, au prix d'un accompagnement rapproché, à développer des clusters dans des industries traditionnelles, comme celle de la machine outil, jugées a priori sans avenir en Europe.

➤ ***Stimuler l'innovation sous toutes ses formes***

L'innovation est de plusieurs types. Sans négliger l'innovation technologique, c'est prioritairement celle « de tous les jours », l'innovation incrémentale qu'il faut au regard des PME stimuler vigoureusement. Sûrement dispose-t-on en France d'un réseau riche d'institutions d'appui au développement et au transfert technologique : plus de 200 Centres régionaux d'innovation et de transfert de technologies (CRITT), une cinquantaine de plates formes technologiques (PFT), un réseau de développement technologique (RDT) par région, plus de vingt Centres techniques industriels. Pourtant ce réseau, si important vu de Paris, n'offre pas de visibilité aux entreprises. Il souffre de sectorisation et il n'est pas suffisamment territorialisé. Les relations avec l'environnement étant peu développées, il devrait être repensé dans la perspective de jouer comme les Universités ou les laboratoires de recherche dans les pôles de compétitivité, un rôle d'appui permanent aux PMI⁷.

⁷ Dans certains bassins industriels comme celui de la Vallée de l'Arve, la vallée du décolletage, les entreprises ont l'avantage d'avoir à leur porte, à Cluses, un Centre technique, le CTDEC. Nombreuses sont celles qui s'y rendent pour un appui technique et qui reconnaissent qu'elles auraient perdu des marchés si ce centre ne s'était pas trouvé à proximité et montré réactif. Cet exemple est malheureusement peu fréquent.

➤ *Saisir l'opportunité de l'Europe*

On a tendance en France à voir l'Europe comme une source de financement. Pourquoi ne pas d'avantage l'appréhender comme une large plateforme d'expériences qui permet de se comparer et de lancer de nouvelles initiatives en bénéficiant d'évaluations menées ailleurs ? Pourquoi ne pas la voir aussi comme un espace qui permet de se frotter à la mondialisation, expérience particulièrement utile à nos petites entreprises si peu « internationalisées » ?

L'Europe peut être un creuset d'idées stimulantes en matière d'innovation et de recherche. 2007 va être le point de départ d'une nouvelle période de 7 ans. Ce devrait être l'occasion de se donner des objectifs ambitieux. Pour la France métropolitaine, le FEDER consacré à l'objectif Compétitivité régionale et emploi va représenter une enveloppe de 5 milliards d'Euros. Quant au 7^{ième} Programme cadre recherche et développement (7^{ième} PCRD), 50,5 milliards d'Euros (pour l'ensemble des pays) vont lui être consacrés. Son montant annuel aura doublé par rapport à la période qui s'achève. Pour ces deux fonds qui auront la même durée et entre lesquels des synergies sont souhaitées, le thème de l'innovation et de la recherche sera prioritaire. Ainsi le Conseil a-t-il demandé que 75 % des crédits de l'objectif Compétitivité régionale et emploi contribuent directement à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Pour la France, il s'agira d'abord de rattraper son retard puisque dans la période qui s'achève moins de 5 % de l'enveloppe globale des fonds structurels européens auront été consacrés aux questions de recherche et d'innovation au sens large. Et si le résultat était meilleur pour les régions françaises de l'objectif 2 (6 %), la France se situait néanmoins loin derrière de nombreux pays puisque la moyenne européenne était de 11 %.

La référence au cluster (pour reprendre la terminologie internationale) avec des définitions qui restent assez souples mais renvoient toutes à l'idée de coopération, d'économie de la connaissance et à l'innovation est très présente dans les documents officiels de la Commission relatifs à l'économie et à la recherche. Le 7^{ième} PCRD a par exemple prévu de lancer, dans le cadre du sous-programme « Régions de la connaissance », des appels à projets pour conforter ou soutenir la création de clusters régionaux innovants (*regional research driven cluster*). Conférences, réunions de travail, analyses comparatives, la période à venir s'annonce riche et stimulante sur le plan des initiatives économiques selon des approches renouvelées.

Cette période offrira aussi des opportunités pour promouvoir de nouvelles politiques. La France pourrait y jouer un rôle très actif compte tenu de l'expérience qu'elle est en train d'acquérir à travers ses politiques de pôles de compétitivité ou de systèmes productifs locaux et de l'intérêt que leur portent les pays membres. Ce rôle ne pourrait-il pas être de contribuer avec d'autres pays à l'amélioration du modèle et d'y intégrer quelques mesures en direction des PME (indépendantes des groupes) visant à renforcer leurs capacités à accéder aux marchés à travers un « Small Business Act » européen ?

*Paulette POMMIER
Economiste, Lasaire*

LES POLITIQUES INDUSTRIELLES EN PERSPECTIVE

Le contenu des politiques industrielles oscille entre deux dominantes : des politiques horizontales tournées indistinctement vers toutes les entreprises ou des politiques sectorielles, tournées vers tout ou partie de l'industrie. Dans les deux configurations, il s'agit, pour les Pouvoirs Publics de modifier le comportement des entreprises, tel qu'il résulte des mécanismes de marché. Politiques libérales et non-libérales s'opposent moins sur la légitimité de l'intervention publique que sur leurs objectifs. Pour les premières, il s'agit de compenser les « failles » des marchés occasionnées par des situations de rendement croissant ou d'externalités négatives. Pour les seconds, il s'agit de modifier les avantages ou les handicaps compétitifs tels qu'ils résultent des comportements spontanés des entreprises, y compris hors des situations de « failles » des marchés. Les secteurs industriels concentrent les situations où ce besoin d'inflexion des comportements spontanés des entreprises apparaît. C'est pourquoi l'opposition entre politiques libérales et non libérales est souvent traduite comme une opposition entre politique des entreprises (politiques horizontales) et politiques plus volontaristes spécifiquement tournées vers l'industrie (politique industrielle au sens strict). Cette opposition n'est historiquement pas pleinement vérifiée. Comme on le verra, même des gouvernements se réclamant du libéralisme ont mis en œuvre des politiques ayant un ciblage industriel marqué, alors que des gouvernements revendiquant un fort volontarisme économique n'ont pas négligé les axes d'action horizontaux.

Dans une première partie, on examinera donc les arguments qui conduisent à cibler plus particulièrement vers l'industrie⁸ les incitations publiques destinées à infléchir les comportements, dans une seconde partie, on montrera comment depuis le premier choc pétrolier, les périodes de fort volontarisme industriel l'ont emporté sur les épisodes plus libéraux, et cela indépendamment de la couleur politique des gouvernements.

POLITIQUE INDUSTRIELLE OU POLITIQUE DES ENTREPRISES

La légitimité des politiques industrielles au sens strict dépend de la place que l'on accorde à l'industrie. N'est-elle qu'un secteur parmi d'autres de l'économie nationale, ou occupe-t-elle une place privilégiée ?

La question d'un rôle spécifique de l'industrie dans le dynamisme des économies ne s'est posée véritablement qu'à la fin des années 1970, à l'occasion du triomphe, aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, des thèses de l'économie de l'offre, qui ont guidé l'action de Donald Reagan et Margaret Thatcher, et du déclin du poids de l'industrie dans les économies développées. Du point de vue qui nous intéresse ici, l'interprétation de ce déclin est essentielle.

Pour les uns, la force de l'industrie ne serait plus un gage de dynamisme économique, mais le symptôme du passage à un nouveau stade de développement des économies développées, dont la croissance dépendrait désormais des secteurs tertiaires. Dès lors, la multiplication des mesures de soutien à l'industrie serait contre-productive car elle entraverait le mouvement

⁸ On négligera les aspects théoriques de ce débat, qui ne jouent finalement qu'un rôle limité dans la définition des politiques industrielles, le plus souvent élaborées dans un climat d'urgence pour répondre à des situations de forte détérioration économique.

inélucltable de « tertiarisation » des économies, condition de la croissance et de l'emploi. Il conviendrait au contraire de faciliter la mutation des économies développées en accroissant les capacités d'adaptation des entreprises et en accompagnant le déclin inélucltable des secteurs industriels. L'orientation vers des politiques d'entreprises découle donc de cette analyse.

Pour d'autres, malgré le constat de la tertiarisation de la demande, le caractère inélucltable du déclin de l'industrie doit être relativisé. En apparence, le constat statistique du déclin est spectaculaire. Ainsi, dans le cas français, l'industrie a perdu 1,6 million d'emplois depuis 1978 et son poids dans le PIB a reculé de 9 points, de 29 % à 20 %. Ce constat spectaculaire n'est pourtant pas décisif. En effet, d'une part, l'industrie, secteur exposé à une forte concurrence internationale, subit une forte baisse de ses prix relatifs, ce qui explique que, exprimé en volume, le recul de son poids dans le PIB, n'est plus que de 2 points. D'autre part, le déclin de l'emploi industriel résulte de la permanence des gains de productivité de ce secteur qui progressent deux fois plus vite que dans le reste de l'économie. Ce différentiel de productivité explique la diminution de la part de l'emploi industriel dans l'emploi total, voire la destruction d'emplois durant les périodes de faible croissance. Enfin, il n'est pas possible d'ignorer la généralisation des pratiques d'externalisation des activités tertiaires par les entreprises industrielles ; ces pratiques expliquent une grande partie de la croissance du secteur des « services rendus aux entreprises » qui ne représentait que 11,8 % du PIB en 1980, en représente aujourd'hui 16 % et emploie 3,5 millions de salariés au lieu de 1,6 million en 1978.

Il n'est pas possible non plus d'ignorer la contribution de l'industrie à la réalisation des grands équilibres macroéconomiques, et plus particulièrement à l'équilibre de la balance courante. C'est d'ailleurs presque toujours à l'occasion d'un constat du retour de la « contrainte externe » et de ses effets sur la croissance, qu'a resurgit, comme une évidence, le thème du retour des politiques industrielles⁹. Or les échanges industriels jouent un rôle déterminant dans l'équilibre des balances courantes car ils représentent environ 80 % des exportations de biens et services et 85 % des importations. De plus, l'acquisition de positions commerciales fortes dans le secteur des services n'est pas toujours indépendante de la préservation des performances industrielles : ainsi, par exemple; une part de la capacité d'offre des services avancés de télécommunication dépend-elle en partie des performances de l'électronique professionnelle et de l'existence d'une industrie des satellites.

Bien que ce constat de la relativité du déclin industriel des pays industrialisés soit bien connu et documenté, le principe même des politiques industrielles est souvent jugé idéologiquement suspect, quitte à ce que certains pays, comme les Etats Unis, qui affichent leurs convictions libérales, les mettent en œuvre de façon discrète. L'Europe, si elle ne condamne pas le principe même de ces politiques, a fait reposer sur la réalisation d'un « grand marché unifié » ses objectifs de consolidation de la puissance de son industrie ; elle ne fait exception à ce principe que pour la réalisation de grands projets définis collectivement par tout ou partie des Etats membres. En pratique, la Commission européenne, qui a toujours affiché sa méfiance vis à vis des aides publiques¹⁰ promeut surtout des politiques d'entreprises, au service

⁹ Ainsi la croissance française a-t-elle été amputée annuellement de 1 point entre 2002 et 2005 du fait de la réapparition du déficit de la balance commerciale.

¹⁰ A l'occasion des recensements communautaires des aides publiques aux entreprises, la Commission considère que leur volume est trop important, notamment en France. Les aides françaises sont pourtant aujourd'hui dans la moyenne communautaire, puisque selon le recensement de 2004, elles ne représentent que 0,54% de son PIB, niveau dépassé par l'Allemagne (0,78 %) le Danemark (0,67 %) ou la Suède (0,60 %).

d'objectifs horizontaux, tels que le soutien aux PME ou à l'innovation et défend l'idée selon laquelle ces politiques sont subordonnées à la politique de la concurrence, pour l'essentiel, de compétence communautaire.

Depuis l'adoption en 2000 de la stratégie de Lisbonne, la Commission a admis que la réalisation du « grand marché unifié » et les politiques d'entreprises ne permettraient pas, à elles seules, de combler le retard européen au moment même où l'Europe se donne l'objectif de devenir « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici 2010 ». Devant le peu de succès de la stratégie de Lisbonne, la Commission a même affiché, en 2005, un objectif de « retour des politiques industrielles », n'allant pas toutefois jusqu'à préconiser un retour des politiques sectorielles, mais plutôt un renforcement des mesures de soutien à l'innovation et aux grands projets communautaires.

L'opposition entre les politiques sectorielles et les politiques horizontales est cependant moins abrupte qu'il ne semble. Même dans les périodes où l'engagement public sur les politiques sectorielles tournées vers l'industrie a été le plus marqué, celles-ci ont été accompagnées de mesures horizontales de soutien aux entreprises, le plus souvent conditionnées à la réalisation d'objectifs précis en termes d'emplois, d'exportations, d'innovations ou d'investissement... L'impact de ces mesures horizontales est très différent selon les secteurs, elles bénéficient surtout, selon les cas, aux secteurs les plus capitalistiques ou les plus exportateurs ou les plus intensifs en recherche etc... En règle générale, ces secteurs sont plutôt localisés dans l'industrie que dans le tertiaire. Dans certaines limites, le débat entre mesures sectorielles et mesures horizontales devient alors un débat sur l'optimalité de la dépense budgétaire affectée à la réalisation des objectifs publics : soutenir l'ensemble des entreprises par des mesures horizontales revient à en faire bénéficier les secteurs tertiaires, moins bien placés pour atteindre les objectifs recherchés. Les politiques d'entreprise entraînent donc un surcoût budgétaire lié à d'inévitables « effets d'aubaine ».

Sauf à condamner le principe même des politiques incitatives, ce qui n'est accepté que par les libéraux les plus extrêmes, les faits plaident pour une position de principe en faveur des politiques industrielles, ne serait-ce qu'au nom du bon usage des deniers publics. La succession des politiques industrielles effectivement mises en œuvre depuis le premier choc pétrolier montre que, en pratique, politique industrielle et politique des entreprises se sont souvent conjuguées.

LA SUCCESSION DES POLITIQUES INDUSTRIELLES DEPUIS LE PREMIER CHOC PETROLIER

L'engagement des Pouvoirs Publics en faveur de politiques industrielles fortes est une caractéristique des périodes de mutation économique, qu'il s'agisse de reconstruire l'économie française après la dernière guerre, de faire face aux déséquilibres macroéconomiques apparus après le premier choc pétrolier ou de capter les bénéfices des nouvelles technologies. A chaque fois, l'élaboration des politiques industrielles a été la résultante quasi naturelle d'un diagnostic économique largement consensuel qui étayait plus ou moins les politiques industrielles. L'existence, alors, d'un organisme comme le Commissariat Général au Plan, où étaient représentés les partenaires sociaux, facilitait cette démarche.

► *La période 1974-1984*

Le premier choc pétrolier a servi de révélateur au besoin d'évolution des structures de production nationales ; toutefois cette prise de conscience ne s'est faite que progressivement, l'objectif prioritaire ayant d'abord été plus de tenir jusqu'au « bout du tunnel » que d'impulser une mutation structurelle.

Dans un premier temps, la politique industrielle n'a donc été qu'un approfondissement de la politique de compétitivité et de soutien des « *champions nationaux* », caractéristique de l'ère pompidolienne. A partir de 1974, cette politique s'est traduite par une extrême concentration des aides publiques sur quelques grands groupes, comme le révèlent des études, qui n'ont pas toutes été publiées¹¹. Le diagnostic s'affine rapidement et aboutit à la conclusion qu'il convient de privilégier l'émergence de « *créneaux porteurs* », placés sous la responsabilité des « champions nationaux ». L'exemple le plus caractéristique de ce ciblage concerne l'électronique : deux créneaux ont été sélectionnés, l'électronique militaire et les télécommunications, le repli des autres secteurs étant accepté, notamment l'informatique, les composants et l'électronique professionnelle.

A la fin des années 1970, cette politique fortement ciblée, mais accompagnée d'un volume important d'aides horizontales n'évitant pas l'écueil du saupoudrage, était manifestement en échec. La plupart des « champions nationaux » étaient en difficulté et l'économie française était devenue incapable de supporter une accélération de son rythme de croissance, qui bénéficiait surtout aux importations, comme cela se vérifiera lors de la tentative de relance de 1981-1982. A l'occasion du changement de majorité présidentielle, la stratégie des « créneaux porteurs » est abandonnée au profit d'une approche plus systématique de la restructuration du tissu industriel, approche formalisée autour du concept de « *filière industrielle* ». L'accent était mis ainsi sur les interdépendances sectorielles de l'offre et, comme durant la période précédente, sur l'articulation entre la rénovation de la capacité d'offre et sa consolidation par le soutien de la demande intérieure correspondante. Cette nouvelle définition de la politique industrielle a eu le mérite de viser la cohérence du tissu industriel et de ne laisser à l'écart qu'un nombre limité de secteurs industriels.

Cette politique ambitieuse s'est heurtée à l'héritage de la stratégie des créneaux : les grands groupes industriels s'étaient constitué sur des spécialisations ponctuelles que cette stratégie avait consolidées dans des configurations inadaptées à la logique de « filières » ; ces groupes n'étaient pas capables d'exploiter les synergies existant au sein des filières qu'ils avaient en charge, et, de plus, ils étaient souvent engagés dans des relations de concurrence qui bloquaient l'acquisition de la taille optimum exigée par leurs métiers. La nationalisation des « champions nationaux » est alors apparue comme le moyen de résoudre cette contradiction entre le périmètre des centres de décision privés et le besoin de recomposition du tissu productif, d'autant que leur situation de quasi-faillite leur enlevait les moyens de cette recomposition.

¹¹ Ainsi selon le Rapport Hannoun, en 1979, la moitié des aides publiques étaient concentrées sur cinq groupes : CGE, Thomson, CII, Dassault et Empain-Schneider.

Les nationalisations de 1982 apparaissent donc, dans ce contexte, comme le point de passage obligé d'une politique ambitieuse, mais devenue incontournable, de restauration de la compétitivité industrielle française¹². Si ses détracteurs ont qualifié de « mécano industriel » la recomposition du tissu industriel qui en découlait, les dirigeants des grands groupes, une fois reprivatisés, ont admis que les restructurations leur avaient fait gagner dix ans¹³. Cette stratégie s'est achevée en 1984, quand l'Etat laissa se produire la faillite de Creusot Loire.

Les politiques suivies entre 1974-1981 et 1981-1984 sont donc fort différentes, mais ces différences doivent être nuancées. L'ampleur des ambitions les oppose, mais l'urgence des contraintes les explique en partie. Finalement le débat idéologique, pourtant très vif, a été second, même s'agissant du principe des nationalisations. Ainsi, en 1978, le gouvernement Barre, pour tenter de sauver des trois principaux groupes sidérurgiques, Usinor, Sacilor et Châtillon-Neuves Maisons, n'a pas hésité à les nationaliser de fait en faisant reprendre de leur passif, conjointement par l'Etat, le Crédit National et la CDC. C'est également durant la période 1974-1981 que la préoccupation de la situation des bassins d'emplois est apparue et que fut créé le FSAI (Fonds Spécial d'Adaptation Industriel) ainsi que des outils de financement offensifs tels que le CODIS (Comité de Développement des Industries Stratégiques) ou l'ANVAR (Agence Nationale de Valorisation de la Recherche). C'est aussi dans cette période qu'un rôle nouveau fut assigné au très ancien système des prêts bonifiés par l'Etat aux entreprises, conçu à l'origine pour permettre aux entreprises ne pouvant se financer sur les marchés obligataires, de recevoir des financements à long terme d'un coût comparable. Le volume des prêts bonifiés fut considérablement accru, ainsi que le montant des bonifications portées de 1 jusqu'à 5 points dès 1974 ; le ciblage de ces concours fut accentué au profit d'objectifs précis (emploi, investissement, exportation, investissement à l'étranger...). A partir de 1981 ces outils n'ont pas été abandonnés, mais, au contraire, furent utilisés plus intensément, et leur action démultipliée par l'action des banques nationalisées.

➤ *Un retour des politiques industrielles depuis 2005 ?*

La période 1986-2004 a été caractérisée par le détricotage systématique de la politique industrielle antérieure qu'il s'agisse de ses objectifs ou de ses instruments. Seuls ne subsistèrent, pour l'essentiel, que les politiques horizontales de soutien aux PME et d'aide à l'innovation. L'accent fut mis sur la l'allégement de la fiscalité des entreprises et la réduction du coût du travail ainsi que, entre 1997 et 2002, sur une relance keynésienne de la croissance.

Ce recul des ambitions s'explique en partie par la domination idéologique d'une vision libérale de la politique économique qui accompagne la montée du capitalisme actionnarial, et le déclin corrélatif du capitalisme « entrepreneurial ».

¹² Le contre-exemple anglais, souvent cité, n'est guère pertinent. Le Royaume Uni a mené une politique exclusive de compétitivité au profit de ses entreprises, dont le coût social fut dramatique et qui n'évita pas une désindustrialisation massive. Mais elle a pu bénéficier de deux atouts dont la France ne disposait pas : un secteur de production pétrolière alors fortement exportateur, et un secteur financier quatre fois plus développé que son homologue français, puisqu'il employait près de 20 % de sa population active.

¹³ Paradoxalement, la sidérurgie nationalisée ne fut pas restructurée. Elle ne survécut, dans un contexte de concurrence très forte entre les deux principaux groupes, qu'au moyen de réductions massives de capacités et d'emplois et au prix d'apports importants de capitaux publics. Ce n'est qu'en 1986, à la demande de leurs PDG respectifs, qu'Usinor et Sacilor fusionnèrent, opération facilitée par une ultime recapitalisation.

Trois conséquences de cette mutation impactent plus particulièrement la définition des politiques industrielles :

- le « court termisme » des stratégies d'entreprises. Il instaure une césure profonde entre l'horizon des stratégies d'entreprise et celui des politiques industrielles. Les dirigeants de sociétés cotées critiquent souvent eux-même la pression excessive des marchés financiers, autrement dit des actionnaires, en faveur de stratégies d'accroissement rapide de la valeur de leurs entreprises, stratégies souvent contradictoires avec un objectif de croissance soutenue et durable à moyen terme. Les conséquences de ces réorientations stratégiques se diffusent aux entreprises non cotées au travers des relations clients, fournisseurs et sous-traitants ;
- le recentrage des sociétés cotées sur leur « cœur de métier ». Il est une des principales causes de l'explosion des fusions-acquisitions. L'efficacité de ce choix stratégique n'est guère validé par les études empiriques, mais il s'agit, là aussi d'une exigence des actionnaires qui préfèrent investir dans des « pure players » et maîtriser ainsi la diversification de leur portefeuille. Ce recentrage des entreprises est à l'origine d'un affaiblissement, trop rarement souligné, de leurs capacités d'anticipation, alors que les anciens conglomérats, qui disposaient d'un portefeuille diversifié d'activités, pouvaient tout à la fois « vivre » de leurs activités mûres (« les vaches à lait »), et préparer l'avenir en investissant sur de nouveaux métiers, qui n'avaient pas encore atteint leur seuil de rentabilité ;
- le développement des fonds d'investissement (souvent abusivement réduit aux seuls fonds de pension). Ceux-ci, en abandonnant les anciennes politiques de l'« argent patient », ont été l'un des principaux vecteurs de la diffusion des nouvelles stratégies d'entreprises. Ils sont passés d'un rôle d'apporteur passif de fonds propres à une intervention plus active dans la définition des stratégies d'entreprises, et dans leurs modalités les plus agressives, les fonds LBO, ils revendiquent une fonction de « co-entrepreneurs », notamment lorsqu'ils s'intéressent aux sociétés non cotées (« private equity »).

Dans un premier temps, de la seconde moitié des années 1980 aux premières années 2000, le déplacement du partage de la valeur ajoutée en faveur des profits a accru l'autonomie financière des entreprises. Etant en mesure d'autofinancer leurs projets de développement, leur dépendance envers les différents systèmes d'aides, instrument de réalisation des objectifs des politiques industrielle a désormais diminué. Dans ce contexte nouveau, les décisions d'investissement physique (accroissement des capacités de production) sont en concurrence avec les décisions de croissance externe, de rachat d'actions ou de suppression de capacités de production et d'emplois ; la décision finale, à l'aune de la rentabilité immédiate, est trop rarement en faveur de l'investissement physique.

Cette description des nouveaux ressorts de la dynamique de la croissance ne doit pas faire oublier qu'une césure nouvelle apparaît entre les grandes entreprises cotées et la population des PME sous-traitantes qui subissent la domination économique des premières de façon considérablement renforcée par leur exigence de rentabilité immédiate.

Et pourtant, au début des années 2000, le thème de la politique industrielle resurgit. Un rapport de la Commission européenne le réactualise, tout en maintenant les réserves traditionnelles vis-à-vis des aides publiques nationales, notamment sectorielles. En France, l'éventualité d'OPA hostiles sur des grands groupes industriels (Danone et Arcelor), accueillie avec indifférence quelques mois auparavant (Pechiney), suscite l'émergence du thème du

« *patriotisme économique* »¹⁴. Ce thème a justifié la publication d'un décret qui soumet à autorisation administrative les investissements étrangers dans des entreprises travaillant dans des secteurs proches de la Défense nationale et ... dans les casinos¹⁵ ; il a justifié aussi, à l'occasion de la transposition de la directive européenne sur les OPA, un recours plus facile des directions d'entreprises à des mesures défensives et il nourrit une réflexion sur les possibilités de renforcer les possibilités d'investissements nationaux en actions de sociétés françaises, en modifiant la réglementation de l'épargne salariale et en mobilisant en ce sens la Caisse des Dépôts ainsi que les compagnies d'assurance¹⁶.

Ces mesures sont, à l'évidence, sous-tendues par le constat de l'insuffisance des seules politiques de compétitivité (« modernisées » sous le nom de politique d'« attractivité du territoire » et d'aides aux PME innovantes (« transposer en France le modèle Microsoft ») pour préserver la base nationale de l'industrie française. Leur portée véritable restant toutefois limitée, le signe véritable d'un éventuel renouveau des politiques industrielles a été donné par la publication du rapport Beffa. Ce rapport plaide pour une remontée en gamme de la spécialisation industrielle française et pour une plus grande sélectivité des aides qui devraient être concentrées sur les « *secteurs d'avenir* ». Ces conclusions ont été reprises par Jacques Chirac qui a donné ainsi le coup d'envoi d'une nouvelle politique industrielle : « L'Etat contribuera à accélérer l'engagement de nos grandes entreprises dans les secteurs d'avenir, mais ce sont elles qui conduiront leur propre stratégie de développement sur ces nouveaux marchés »¹⁷. Si la parenté entre les secteurs d'avenir et les créneaux de la période 1974-1980 est évidente, la nouveauté consiste à donner aux grands groupes industriels et non à la Puissance Publique, l'initiative de leur définition. Trois mesures concrétisent ce renouveau de la politique industrielle :

- *le soutien des entreprises innovantes stratégiques non cotées*. Cette mesure, annoncée en mars 2005, vise à renforcer les fonds propres de ces sociétés intervenant dans 15 secteurs définis comme stratégiques dont la liste est tenue secrète... Un comité de sélection interministériel donne son avis sur les innovations portées par ces sociétés, la viabilité des dossiers ainsi sélectionnés est étudiée par une société de gestion agréée ce qui déclenche l'intervention, au côté de la CDC, de fonds d'investissement spécialisés. Il est encore difficile d'apprécier la portée de cette mesure ;
- *la création, en août 2005, de l'A2I (Agence de l'innovation Industrielle)*. Cette institution a pour objet le soutien, sur une base nationale, jusqu'au stade du développement commercial, de grands projets de recherche français ou européens valorisables rapidement. L'A2I dispose pour 2006 d'un budget de 800 millions d'euros provenant des recettes des privatisations. Elle intervient sous forme de subventions lors de la phase de développement pré-compétitif (plafonnées pour respecter la réglementation européenne) et d'aides remboursables ; les financements ainsi apportés ne peuvent représenter plus de la moitié du montant de chaque projet, l'autre moitié étant à la charge des industriels.

¹⁴ Déclaration du Premier Ministre, D. de Villepin le 27/07/05 : « Rassembler toutes les énergies autour d'un véritable patriotisme économique ».

¹⁵ La Commission européenne a réservé son accord sur ce décret, bien qu'un régime plus favorable soit prévu, dans certains secteurs, pour les prises de participation émanant d'entreprises européennes.

¹⁶ Les compagnies d'assurance se sont engagées en septembre 2004 à porter, d'ici 2007, à 2 % de leurs actifs la part consacrée aux investissements en actions cotées ou non cotées. Cela représente un investissement supplémentaire de 6 milliards d'euros. Cet engagement ne sera probablement pas tenu.

¹⁷ Discours aux forces vives de la nation le 04/01/05.

Par ailleurs, l'A2I dispose d'un budget de 300 millions d'euros pour abonder les aides attribuées aux 6 pôles de compétitivité à vocation mondiale. En avril 2006, cinq premiers projets ont été sélectionnés¹⁸. Leur coût total est de 596 millions d'euros, ils ont bénéficié de 40 % d'aides (subventions et avances remboursables) ;

- *les pôles de compétitivité* s'inspirent du bilan des districts industriels italiens et des clusters américains. Définis sur une base territoriale, ils associent des entreprises industrielles, grandes et petites, et des organismes publics de recherche et d'enseignement sur un projet à fort contenu innovant défini collectivement. La proximité géographique des acteurs du pôle, source de coopération inter-entreprises et d'externalités positives, doit être à l'origine du dynamisme industriel de l'ensemble ainsi constitué. L'initiative des projets appartient aux acteurs du pôle, la sélection des projets à l'Etat et aux collectivités locales concernées (CIADT). Au lieu des 10 à 20 pôles prévus initialement, 67 pôles de compétitivité ont finalement été définis en juillet 2005, dont 6 pôles mondiaux et 9 à vocation mondiale. Les financements publics affectés à ces pôles sont de 1,8 milliard d'euros pour les années 2006 à 2008, répartis à hauteur de 700 millions d'euros en crédits ministériels¹⁹, 800 millions d'euros émanant de l'Agence Nationale de la Recherche, de l'OSEO-ANVAR et de l'A2I et de 300 millions d'euros d'allègement de charges sociales. Ces financements ont vocation à être abondés par des aides complémentaires émanant des collectivités locales concernées. La gouvernance de chaque pôle est assurée par une entité (prenant éventuellement une forme associative) où sont représentés tout les acteurs publics et privés du pôle, ainsi que l'Etat et les collectivités locales.

Cette nouvelle politique manifeste donc un retour du volontarisme industriel²⁰, et un affaiblissement de la logique ultra-libérale qui sous-tendait la politique d'attractivité du territoire. Au-delà de sa parenté, déjà évoquée, avec la politique giscardienne des créneaux, la nouvelle politique est caractérisée par deux novations : son soutien à l'émergence de nouveaux secteurs en situation de rupture technologique par rapport aux savoir-faire déjà maîtrisés et la logique « bottom up » du processus de sélection de ces nouveaux secteurs. Par ailleurs la cohérence systémique qui sous-tend la notion de pôles de compétitivité, n'est pas sans évoquer la stratégie des filières des années 1981-1984, bien que son approche ait été alors très différente et son ambition plus globalisante.

Toutefois la définition de la nouvelle politique industrielle est affectée par l'insuffisance du diagnostic économique qui la fonde. Constaté le retard de l'industrie française sur les technologies d'avenir, et prétendre y remédier en soutenant des projets ponctuels n'est convaincant que si cette démarche s'appuie sur la démonstration qu'elle permet d'impulser le type de spécialisation le mieux adapté aux caractéristiques de l'économie française. Par ailleurs, cette nouvelle politique industrielle vise une pluralité d'objectifs dont il conviendrait de démontrer la compatibilité, compte tenu des moyens et des instruments utilisés.

¹⁸ Il s'agit de projets d'un montant de 20 à 100 millions d'euros. Ces projets, annoncés par le Président de la République, émanent de grands groupes français (Thomson, Alcatel, Sagem, Alstom, Guerbet, Schneider Electric et Roquette Frères), associés pour certains à des groupes allemands (Siemens, Deutsche Telecom, Franhauser Institute).

¹⁹ Ces crédits ministériels sont centralisés dans un « fonds de compétitivité des entreprises » géré par le Ministère de l'Economie et des Finances.

²⁰ En juillet 2004, contrairement à son affichage libéral, le gouvernement, pour sauver Alstom de la faillite, n'a pas hésité à acquérir 21,03 % de son capital, ce qu'a accepté la Commission européenne, sous réserve de cessions d'actifs et d'un engagement de revente ultérieure de cette participation. Celle-ci a été cédée à Bouygues en avril 2006.

➤ *La spécialisation sur les hautes technologies est-elle optimale ?*

Le ciblage de la nouvelle politique industrielle repose sur la définition de projets ponctuels permettant de réaliser des sauts technologiques significatifs. Cette volonté d'accéder ainsi aux industries du futur ne serait évidemment pas critiquable si elle n'impliquait pas un certain désintérêt vis à vis des secteurs plus traditionnels, sur lesquels reposent encore aujourd'hui l'essentiel des capacités de croissance et d'emplois de l'économie française. Or la situation de ces secteurs est loin d'être satisfaisante.

Les analyses récentes des spécialisations efficaces sont, à cet égard, éclairantes²¹. La comparaison des spécialisations françaises et allemandes révèle que, au-delà de fortes similitudes globales, les spécialisations fines sont différentes : les points forts de l'industrie allemande se situent plutôt sur des produits haut de gamme de technologie moyenne, alors que ceux de l'industrie française reposent plutôt sur des produits haut de gamme de haute technologie. L'acquisition d'avantages sur ces seuls produits, qui représentent à peine 10 % des échanges mondiaux de marchandises, est insuffisante pour soutenir la croissance et l'emploi et garantir l'équilibre de la balance commerciale. Ainsi les travaux du CEPII montrent que les exportations françaises bénéficient moins que les exportations allemandes de l'accroissement de la demande mondiale et que la position commerciale des entreprises françaises (au moins en termes de parts de marché) est inférieure à celle de leurs homologues allemandes. Dès lors les exportateurs français sont contraints de répercuter sur leurs prix de vente les évolutions défavorables de leurs coûts, quitte à reconstituer leurs marges dans les périodes plus favorables, alors que les entreprises allemandes conservent la maîtrise de leurs prix dans toutes les phases conjoncturelles.

La spécialisation allemande se révèle particulièrement adaptée aux nouvelles caractéristiques de la croissance mondiale, apparues depuis l'éclatement de la bulle internet ; l'Allemagne est ainsi devenue en 2003 le premier pays exportateur, devant les Etats Unis, alors que la part des exportations françaises dans les exportations mondiales est en recul. En effet, les nouvelles technologies n'ont pas tenu leurs promesses, elles ne sont pas devenues les locomotives du commerce mondial ; ce rôle est désormais tenu par les industries traditionnelles que sont la chimie, la sidérurgie et les biens d'équipement professionnels. Ce phénomène est massif et durable car il résulte de l'industrialisation des pays émergents (Chine, Inde, Amérique Latine et pays d'Europe Centrale)²². L'IFRI considère que l'on est en présence d'une rupture majeure avec le régime de croissance qui prévalait jusqu'à la fin des années 1990. L'accent trop exclusif mis en France sur les industries d'avenir accentue donc le risque de décrochage industriel.

➤ *Une pluralité d'objectifs mal assumée*

La nouvelle politique industrielle affiche des objectifs multiples, dont la compatibilité et l'articulation posent problème, plus particulièrement dans trois domaines.

²¹ On se réfère ici notamment aux travaux actuels du CEPII et de l'IFRI.

²² Une spécialisation à l'allemande n'implique pas un relâchement de l'effort de recherche-développement. Ainsi, en pourcentage du PIB, la dépense intérieure de recherche-développement de l'Allemagne est supérieure à la dépense française et proche de la dépense américaine. La dépense totale est, selon l'OCDE, de 2,45 % en Allemagne, de 2,82 % aux Etats Unis et de 2,20 % en France, et la dépense des entreprises est de 1,76 % en Allemagne, de 2,10 % aux Etats Unis et de 1,37 % en France.

Les interventions de l'A2I et surtout la localisation des pôles de compétitivité posent la question de leur relation avec les politiques d'aménagement du territoire²³. La logique « bottom-up » de sélection des projets implique une logique de développement de gisements de compétence déjà existants. La dynamique ainsi créée vise donc plus à renforcer des territoires déjà bien dotés, qu'à créer ou consolider les perspectives industrielles des zones défavorisées. Cette logique est d'ailleurs source de tensions, notamment dans la gestion des pôles de compétitivité, définis à l'origine sur un principe de stricte territorialité (condition d'accès aux aides), alors que la bonne gestion des projets poussait à instaurer des collaborations entre pôles, ce qui n'a été admis par les Pouvoirs Publics qu'après la définition officielle des pôles²⁴. La France est-elle disposée à mettre des moyens suffisants pour poursuivre une politique de revitalisation de ses territoires en difficulté tout en soutenant fortement ses pôles de compétitivité ?

La nouvelle politique industrielle pose la question de la place trop exclusive faite aux « champions nationaux » et corrélativement de l'articulation entre l'action de l'A2I et celle des pôles de compétitivité. Si l'activité de l'A2I est explicitement tournée vers les grandes entreprises²⁵, celle des pôles a l'ambition de faire une place plus importante aux PME. La référence au modèle italien (ou français, voire allemand) des districts industriels devrait être approfondie. D'une part, leur efficacité semble mieux affirmée s'agissant d'activités traditionnelles, d'autre part, le handicap français ne semble pas résulter d'une insuffisante densité de PME, mais plutôt du nombre trop restreint de moyennes entreprises²⁶. Le modèle des districts est donc très différent de celui des clusters américains, spécialisés dans les hautes technologies, qui apparaissent comme le lieu d'émergence des champions nationaux de demain. C'est ce dernier modèle qui semble, en fait, avoir servi de référence à la création des pôles de compétitivité comme le montre la place occupée par les grands groupes dans la gouvernance des pôles. Le recentrage réalisé par la nouvelle politique industrielle sur les secteurs d'avenir risque ainsi de s'accompagner d'un désintérêt, au moins en termes budgétaires, vis-à-vis des « systèmes productifs locaux » traditionnels et de leur besoin d'évolution, ce qui implique, contrairement aux objectifs affichés, une inflexion profonde de la politique d'aménagement du territoire.

Enfin, la nouvelle politique industrielle apparaît comme un substitut à l'insuffisance des ambitions européennes. Le caractère très « franco-français » des projets ne semble pas le plus pertinent concernant le développement des « industries d'avenir »²⁷, alors même que les

²³ La tension entre les objectifs d'aménagement du territoire et celle du soutien aux industries d'avenir par les pôles de compétitivité n'a probablement pas été étrangère à la multiplication par 4 du nombre de pôle, par rapport à ce qui était prévu à l'origine, décision qui a conduit au doublement du budget initial des pôles.

²⁴ A titre d'exemple, 10 pôles, d'une façon ou d'une autre, ont une compétence « transport ». Afin d'éviter une concurrence contre-productive, il a été créé une instance supplémentaire chargée de la coordination de l'activité de ces pôles. La rationalisation de leur action sera peut-être préservée, mais au prix d'une difficulté accrue de leur gouvernance.

²⁵ Le budget des cinq premiers projets retenus va pour 70 % aux grandes entreprises, pour 15 % aux PME et pour 15 % également aux laboratoires de recherche.

²⁶ Les travaux du Commissariat Général au Plan ont mis en évidence l'insuffisante densité des moyennes entreprises en France et en Italie. Concernant ce dernier pays, il convient de noter que l'essoufflement du modèle des districts (38 % du PIB de l'Italie) suscite une interrogation sur ce modèle. Leur réussite même aurait retardé l'adaptation de l'industrie italienne à la nouvelle donne mondiale ; celle-ci ne fait que commencer, soit à l'initiative des donneurs d'ordre qui resserrent leurs liens avec les PME, soit à l'initiative des districts eux-mêmes qui délocalisent (notamment en Roumanie) une partie de leurs activités.

²⁷ On a vu que les projets soutenus par l'A2I ne laissent qu'une faible place aux entreprises européennes (allemandes), et un seul pôle de compétitivité a une activité transfrontière.

dirigeants des grands groupes ne manquent pas de souligner que leur champ de réflexion stratégique n'est plus la France, ni même l'Europe, mais le monde. La situation est profondément différente sur ce point de celle des années 1970-1980. Si cette contradiction entre l'action en faveur des industries d'avenir et celle en faveur des industries plus traditionnelles n'est pas systématique, elle est souvent forte. La nouvelle politique industrielle ne s'est-elle pas alors trompée de cible en privilégiant les secteurs les plus mondialisés et donc les moins capables de se développer sur une stricte base nationale ? Une telle cible ne devrait-elle pas être celle de la politique industrielle européenne, enfin devenue plus volontariste ?

EN GUISE DE CONCLUSION : LE TEMPS ET LE TERRITOIRE, PARAMETRES DECISIFS D'UN RENOUVEAU DES POLITIQUES INDUSTRIELLES

Comme on l'a vu, l'accélération du progrès technique et la mondialisation des économies conduisent à renouveler notre regard sur les politiques industrielles. Leur renouveau apparaît comme une réponse paradoxale à la financiarisation des économies afin d'en atténuer les conséquences les plus défavorables.

Il convient de souligner que ce regain de la politique industrielle est le fait de gouvernements qui se réclament du libéralisme, et qui pourtant développent, à côté des mesures traditionnelles d'allègement des coûts sociaux et fiscaux, un soutien significatif des projets innovants et une action d'enrichissement des interrelations qui structurent le tissu des entreprises en un système plus cohérent.

La création quasi simultanée de l'AII (Agence pour l'Innovation Industrielle) et des pôles de compétitivité sont une première réponse à ce besoin d'une nouvelle politique industrielle. L'AII répond à deux objectifs : assurer un soutien public au développement de grands projets vecteurs des ruptures technologiques de demain, mais aussi faciliter, en améliorant le retour sur investissement, la capacité des grandes entreprises à porter ces projets sur la longue durée (la durée de certains des programmes atteint 10 ans). La création des pôles de compétitivité se veut, pour sa part, une réponse au besoin de conforter les dynamismes territoriaux, en mettant l'accent sur les externalités positives attendues des partenariats mêlant entreprises et organismes de recherche. Les projets ainsi soutenus par les pôles sont donc eux aussi des projets à fort contenu de RD.

La création de ces deux institutions a pourtant soulevé plus de débats que ce que l'on pouvait attendre. On en retiendra plus particulièrement les éléments suivants :

- le processus « down-top » (initialisation des projets par les entreprises et sélection par la puissance publique) d'accès aux aides publiques ne garantit en aucune façon que les projets n'auraient pas été réalisés en l'absence d'aides. Le doute est permis dès lors que l'on constate que nombre de projets, surtout ceux concernant les grandes entreprises, s'inscrivent dans le cadre de programmes existant antérieurement. Il est toutefois vraisemblable que l'intervention des deux institutions en a accéléré la réalisation. Le risque d'effet d'aubaine est donc relativisé dans la mesure où l'intervention des nouvelles institutions a permis d'allonger l'horizon décisionnel des entreprises, grandes ou petites ;
- la question du territoire est encore plus cruciale alors que paradoxalement les préoccupations d'aménagement du territoire apparaissent comme étant reléguées au second plan par la création des pôles de compétitivité. Ce constat est intimement lié à celui de l'insuffisance de la mobilisation des PME dans les pôles de compétitivité ; les

causes en sont multiples : faiblesse des moyens qu'elles peuvent mobiliser comparés à ceux apportés par les grandes entreprises, et aussi, et peut-être surtout, fort contenu RD de beaucoup de projets ce qui tend à les marginaliser. Or l'un des paradigmes fondateurs du concept de pôle de compétitivité est que la création d'un réseau associant PME et grandes entreprises suffit pour revitaliser le tissu régional de PME et par là à assurer le dynamisme régional. On regrettera que cette question essentielle soit plutôt apparue dans le débat de politique industrielle comme celle du partage des aides entre les PME et les grandes entreprises²⁸, que comme une question d'aménagement du territoire, ce qu'avait fait la Datar, au début des années 1990, avec son concept de « système productif local ».

La nouvelle politique industrielle ne semble donc pas toujours en mesure d'agir avec toute l'efficacité souhaitable sur les deux paramètres déterminants que sont l'horizon de gestion des entreprises et les préoccupations d'aménagement du territoire. On a vu que la gestion du premier paramètre aurait été mieux assurée si l'on avait la certitude que l'instruction des projets prenait en compte la nécessité d'éviter les effets d'aubaine. Concernant le second paramètre, après un an de fonctionnement, la gestion de la dimension territoriale des projets a montré ses insuffisances. La faiblesse de l'internationalisation des grands projets et des pôles mondiaux ou à vocation mondiale est frappante et a été publiquement regrettée par le gouvernement : concernant l'AII, sur la douzaine de projets actuellement finalisés, deux seulement reposent sur un partenariat international significatif²⁹. Concernant les pôles de compétitivité, une quinzaine seulement a noué des coopérations avec des clusters étrangers. Par ailleurs, la définition du « zonage » des pôles a, d'une part, été la source de tensions entre les collectivités locales qui ne souhaitent intervenir que sur leur territoire de compétence, alors que le périmètre géographique des réseaux que les entreprises souhaitent constituer n'avaient aucune raison d'être borné par des frontières administratives. D'autre part, sur le territoire national, l'établissement d'une coordination entre des pôles intervenants dans des activités proches mais géographiquement éloignés n'est apparu que postérieurement à la création des pôles.

Une approche plus directe de ces deux paramètres et, probablement, l'instauration d'un guichet unique d'accès à l'argent public aurait, sans doute, permis de mieux gérer ces questions. Une typologie simple des projets pouvant bénéficier de l'aide publique, allant du local à l'international, et regroupant aussi bien les clusters que des projets associant quelques entreprises, conduirait à une meilleure définition de la nouvelle politique industrielle.

On pourrait ainsi distinguer :

- les projets à enjeu régional, au plus. Il s'agit d'apporter un soutien public à des systèmes productifs locaux, déjà constitués ou en voie d'émergence, voire à de simples agglomérations d'entreprises, sans nécessairement promouvoir des évolutions entraînant des ruptures technologiques majeures. A ce niveau, les administrations locales ou régionales sont les plus à même d'exercer les fonctions d'impulsion et de coordination ;

²⁸ Il est vrai que le constat que l'argent public que l'AII mobilise sur un projet est en moyenne de 60 M€ , alors que chaque pôle ne reçoit en moyenne que 8 M€ par an. Ce constat n'a pas peu contribué à alimenter le débat, d'autant que la plupart des grandes entreprises bénéficiant du soutien de l'AII jouissent d'une situation financière florissante.

²⁹ Les programmes Iseult conçu avec Siemens et une aide du Ministère allemand de l'industrie et le programme Quareo avec une filiale de la société allemande Berstelmann.

- les territoires en voie de désertification industrielle, faute de compétences et de savoir faire, ne relèvent pas d'une approche territoriale car leur revitalisation passe en général par l'implantation d'entreprises extérieures (de grande taille le plus souvent), qui susciteront l'émergence d'un réseau local de sous-traitants. L'impulsion doit donc venir du niveau national³⁰ et n'obéit pas directement à une logique de cluster ;
- les projets d'envergure nationale, doivent être initialisés et coordonnés à ce niveau, car ils n'obtiennent leur efficacité maximale que lorsqu'ils sont en mesure de regrouper des compétences sur une base inter-régionale. L'association des collectivités locales serait souvent utile pour impulser ces regroupements ;
- enfin, pour les projets d'envergure internationale, l'Europe à un rôle central évident à jouer, tout à la fois pour impulser ces projets et pour les financer, que leur périmètre soit strictement européen ou qu'il soit plus extensif. La seule possibilité d'accéder éventuellement aux ressources du FEDER ou du PCRT ne saurait tenir lieu de politique industrielle européenne³¹.

Ce découpage logique des projets destinés à bénéficier d'un soutien public n'est pas homogène avec le découpage des institutions existantes. Même si l'esprit de géométrie ne voisine que rarement avec l'esprit de finesse, il est fortement probable que le rapprochement de la nature des projets à financer avec le découpage institutionnel serait la source d'une amélioration de la politique industrielle française.

Michel FRIED
Economiste, Lasaire

³⁰ Cette démarche a permis, dans les années 1960, d'industrialiser avec succès l'Ouest de la France en incitant notamment les grands groupes de l'automobile et des télécommunications à s'y implanter.

³¹ On notera toutefois que le prochain PCRD contient une innovation qui va dans le bon sens : la création des PFT (Plate Forme Technologique) qui invite des entreprises industrielles européennes pour déterminer leurs priorités de développement technologique stratégique, impliquant une masse critique accessible seulement au niveau européen et débouchant sur des Initiatives Technologiques Conjointes (ITC), d'esprit assez voisin de celui des pôles de compétitivité français. Toutefois 6 ITC seulement ont émergé ce qui n'est pas à la hauteur du problème.

LA COMPLEXITE DE LA GOUVERNANCE DES POLES DE COMPETITIVITE : L'EXEMPLE DE VIAMECA

Les pôles de compétitivité visent à rassembler les compétences d'industriels (PME, grands groupes), de centres de recherche et d'organismes de formation. Ce triptyque : industrie/formation/recherche qui est privilégié doit se concrétiser par des projets de coopération technologiques, mais l'hétérogénéité des acteurs est une source de difficulté. La région Rhône-Alpes est une région phare pour la mise en œuvre de cette nouvelle politique industrielle. En effet, 19 dossiers y furent déposés sur des thèmes très variés et 15 projets ont été labellisés dont celui de Viameca qui à la suite de la décision du gouvernement est devenu un projet interrégional (en réponses à l'appel à projets, un dossier avait été élaboré pour la région Rhône-Alpes et un autre pour la région Auvergne) et est centré sur les activités de la mécanique.

Les pôles de compétitivité bénéficiant de l'appellation « projets mondiaux » ou « projets à vocation mondiale », portés par des grands groupes possèdent une bonne visibilité et une masse critique suffisante. En effet ces groupes ont leur propre structure de recherche, généralement très coordonnée avec les laboratoires publics. Ces pôles sont donc dans une situation plus favorable que ceux qui s'appuient sur un tissu de PME industrielles, souvent traditionnelles. Dans ces derniers, il n'existe pas vraiment de leader reconnu capable de fédérer les acteurs du pôle.

Si la mutualisation et la coopération entre les acteurs des pôles sont à l'origine des effets positifs attendus, leur concrétisation n'est pas sans difficultés. L'objectif d'une masse critique significative, recherché par le CIADT, a eu pour principale conséquence de favoriser des rapprochements parfois discutables, dans la mesure où ils se font entre des territoires qui n'ont pas forcément l'habitude de travailler ensemble. Les partenariats habituels sont modifiés. La création de nouvelles collaborations est certes positive, mais leur mise en œuvre, à cause de la méconnaissance des acteurs, s'avère souvent malaisée. Il est plus facile de s'appuyer sur des relations existantes, souvent informelles, car ce sont elles qui génèrent des liens de confiance, comme le montre l'exemple de Viameca, dont les acteurs, avant d'obtenir le label « pôle de compétitivité », avaient l'expérience de nombreuses collaborations passées. Des relations de confiance existaient. Viameca part donc d'un existant. De nombreux partenaires ont intégré ce pôle. Il compte aujourd'hui une centaine d'entreprises dont une majorité de PME, une soixantaine de laboratoires de recherche et de centres techniques, une dizaine d'écoles et d'universités, huit plateformes technologiques servant de transfert qui sont organisées en un réseau appelé Ingrid et également des collectivités locales. 80 % des partenaires sont des acteurs locaux, les autres sont des ramifications de grandes entreprises. On peut donc dire que, dans le cas de Viameca, le zonage R&D retenu n'a pas été un véritable obstacle car il a permis la mise en réseau de réseaux existants déjà. On remarque cependant une méfiance plus marquée des acteurs qui ne se connaissaient pas et des partenariats en sont affectés. Les pôles de compétitivité qui n'ont pas été bâtis à partir de réseaux préexistants doivent connaître des difficultés plus grandes en terme de coopération.

Par ailleurs, la majorité des projets de « pôles de compétitivité » a été portée, lors de la réponse à l'appel à projet, par les collectivités locales. Le périmètre géographique de ces projets correspondait peut être plus à celui des communautés d'agglomérations, des départements ou des régions qu'à celui des activités industrielles, telles que les concevaient les grandes entreprises. Aussi, il est souhaitable que les collectivités locales passent le relais

aux entreprises pour gouverner les pôles de compétitivité. Viameca a notamment dû procéder à ce transfert de compétences dans la mesure où le dossier avait été porté en premier lieu par des collectivités locales (Expansion 42, COMEC, Saint-Etienne Métropole, ...). Une fois le pôle labellisé, il a fallu intégrer des entreprises qui n'avaient pas été suffisamment impliquées lors de l'élaboration du projet dans la définition de la stratégie du pôle. L'appropriation de la stratégie du pôle, des thématiques technologiques et de la répartition des responsabilités des acteurs a été relativement lente et difficile. Aujourd'hui, le pôle de compétitivité Viameca est constitué sous forme d'une association constituée par des entreprises et des laboratoires de recherche, présidée par un industriel (Michelin). Les institutionnels se sont retirés pour prendre place dans la Commission des financeurs, laissant les entreprises diriger le pôle.

Les grands groupes sont les plus impliqués par leur vision stratégique de long terme, leur capacité de leadership, le nombre de personnes et les moyens financiers qu'ils mettent à disposition par le biais des projets de coopération technologique. Leur fort engagement tend peu à peu à remettre en cause le rôle des PME dans ces structures, alors qu'elles sont la principale cible du développement territorial. Sur la centaine d'entreprises qui participent à Viameca, 13 sont des grandes entreprises. Or, ce sont elles, avec les laboratoires de recherche, qui portent le plus fortement le projet, qui mettent à disposition le plus de personnel R&D et qui font le plus d'apport financier. Ce sont majoritairement elles qui font parties du bureau de Viameca ainsi que des différentes Commissions alors que les PME ne sont pas nombreuses à assister aux différentes réunions qui permettent au pôle de compétitivité de se consolider. Le manque de temps du chef d'entreprise, qui est, en général, le seul à même de participer, ne fournit qu'une explication partielle, il faut également s'interroger sur la stratégie du pôle, fortement orientée, pour la région Rhône-Alpes, vers le renforcement de la R&D. Cet objectif ne correspond pas exactement aux besoins de PME qui n'en sont pas à un stade suffisamment avancé. Toutefois Viameca a aussi vocation à développer dans la région Auvergne de nouveaux réseaux de PME capables de répondre aux demandes des grands donneurs d'ordre ce qui devrait permettre d'impliquer davantage les PME et de faire en sorte qu'elles deviennent des acteurs plus significatifs de ce pôle.

Les attentes des laboratoires de recherche ne sont pas non plus toujours parfaitement en phase avec celles des autres acteurs car leurs travaux doivent trouver des débouchés au sein des entreprises du territoire et ils doivent contribuer à la création de parcs scientifiques ou d'incubateurs.

Les organismes de formation sont le troisième élément du triptyque des pôles de compétitivité. Ils doivent adapter leur offre de formations, initiales ou continues, aux besoins et aux attentes des acteurs du pôle. La création d'une Commission formation regroupant les principaux organismes de formation du pôle a permis de proposer des formations originales aux nouvelles technologies bénéficiant d'apports de compétence d'autres territoires.

Les décideurs politiques sont également des acteurs indispensables puisqu'ils mettent à disposition des pôles de compétitivité des financements et des aides qui leur confère donc une légitimité. Ils ont la possibilité d'influer les évolutions technologiques et scientifiques de leur territoire en priorisant certaines actions ou certains projets R&D. De plus, ils ont une vision plus globale et moins spécifique de l'avenir de leur territoire que la plupart des autres acteurs.

A ces quatre catégories d'acteurs, qui forment le cœur de la gouvernance des pôles de compétitivité, il faut ajouter le secteur financier et les acteurs sociaux, les syndicats en particulier. Le pôle de compétitivité Viameca n'a pas encore tissé de relations avec ces deux derniers types d'acteurs mais ces liens devraient être créés dans les mois à venir.

En conclusion, la diversité des compétences et des attentes des acteurs d'un pôle de compétitivité sont diverses, ce qui ne facilite pas toujours leur coopération et la gouvernance des pôles. Ces limites tiennent notamment à la manière dont l'appel à projet a été conçu, à l'implication des institutionnels en amont des projets, et à la capacité des groupes à intégrer les préoccupations des PME, et finalement à mettre en œuvre des modes de gouvernance compatibles avec la diversité des acteurs. Néanmoins, le temps devrait faire son œuvre, en permettant aux différents acteurs de mieux se connaître.

*Angélique Tholoniati
Chercheur économiste*

*Khaled Bouabdallah
Président
de l'Université de Saint-Etienne*

**LES ACTEURS ACCOMPAGNENT-ILS LE RETOUR
DES POLITIQUES INDUSTRIELLES ?**

Jean-Luc GIBOU

Pierre HERITIER

PAROLES D'ACTEURS

PATRONS ET SYNDICALISTES SE REJOUISSENT DU « RETOUR DES POLITIQUES INDUSTRIELLES » MAIS ...

Dominique Gillier, secrétaire Général de la Fédération de la Métallurgie CFDT ne dissimule pas sa satisfaction : « un retour tant attendu auquel on ne croyait plus ». Il est vrai que la gauche elle-même, alors qu'elle gouvernait le pays, avait rayé cette terminologie de son vocabulaire, combien de fois n'a-t-on pas entendu : « c'est un mot interdit à Bruxelles ». Le mot et le débat étaient bannis et boutés hors d'Europe.

Ce sont d'ailleurs des patrons proches de Chirac, qui ont ressorti « le débat » à travers le rapport Beffa. Alain Merieux a participé au travail du groupe, de même que les représentants des syndicats. Pour la CGT, dans un contexte difficile, le gouvernement veut afficher son volontarisme. Cela va, jusqu'au discours de Jacques Chirac le 30 août 2005, lors de la mise en place de l'Agence de la recherche et de l'innovation industrielle et du lancement du pôle de compétitivité agro-industriel de la région Champagne-Ardenne. Il est vrai que les « délocalisations » et la détérioration de la balance commerciale remettaient la question au goût du jour. Pour Jean-Claude Mailly, secrétaire Général de Force Ouvrière : « La délocalisation industrielle que nous connaissons actuellement doit impérativement être enrayerée. Il est de plus en plus apparent que les créations d'emplois de service ne peuvent plus suppléer à la perte des emplois dans la « vieille industrie ».

La politique industrielle que les syndicats n'avaient jamais complètement mise de côté : le feu couvait sous la braise et le rapport Beffa a eu le grand mérite de relancer le débat. Débat public, débat avec les partenaires sociaux, débat aussi au sein du gouvernement. Le sujet est très controversé et plus encore les conclusions qui en ont été tirées. D'où le regret, exprimé par Jean Claude Mailly, de la disparition du commissariat au Plan : « Il serait indiqué de redonner au commissariat au plan un rôle d'éclairage à moyen et long terme en favorisant la concertation entre les interlocuteurs syndicaux, patronaux de l'industrie, de l'économie, l'université et, bien sûr, les pouvoirs publics.

Le retour des politiques industrielles fait craindre un retour à l'étatisme. En France, les libéraux agitent cette crainte et les « girondins » ne sont pas contre l'idée mais considèrent que c'est aux régions et non à l'Etat d'être l'incitateur et le facilitateur de ces politiques. Certes, mais comme le disent nombre d'acteurs, syndicaux notamment : les régions françaises ne sont pas des *lander* ! Comme le dit encore Dominique Gillier : « au niveau européen, nous avons du mal à être compris, et cela même dans les sphères syndicales et dans la Fédération Européenne des Métallurgistes. Pourtant l'Europe est l'espace idéal pour le soutien à une politique industrielle autonome et innovante. Les enjeux sont tels que cela doit passer par une mobilisation des acteurs européens. On vient de loin mais les choses bougent dans le bon sens. ».

Il paraît évident que les choses se clarifient à travers les choix et les actes concrets qui sont posés. Et, sur ce point, la réponse gouvernementale a été assez rapide. Le gouvernement a fait le choix de s'appuyer sur les grands groupes et les points forts de nos secteurs technologiques les plus avancés. Le choix s'est précisé et concrétisé à travers les pôles de compétitivité.

QUELLE PLACE POUR LES PMI ?

Ce choix suscite un second débat. En privilégiant les champions, les pôles laissent de côté les besoins des PMI et des secteurs qui constituent la majeure partie de la production, de la valeur ajoutée et des emplois. Comment les PMI vont-elles se raccrocher et se sentir concernées ?

C'est le constat dressé par un groupe de patrons et de syndicalistes habitués à se parler dans un cadre officieux créé par Lasaire. Après quelques espoirs et quelques illusions, les uns et les autres constatent l'absence des PMI dans le pôle mécanique Via Méca dont Michelin et Clermont constituent le vrai noyau dur. Constat dressé aussi bien par Jean Yves Nourrisson patron d'une PMI dynamique que par Jean Pierre Laurenson (CFDT) ou Pierre Gallon (CGT). « L'outil créé, tel qu'il est, ne constitue-t-il pas un élément de blocage (très difficile à surmonter) pour impliquer et favoriser la mutation du tissu local ? » Les grandes entreprises sont réticentes à coopérer avec les PME/PMI. Elles rechignent à ouvrir leur «boîte à idées». Craignent-elles de devoir partager des années d'investissement dans l'innovation ou redoutent-elles d'être bousculées par les plus petites ? » s'interroge un expert de la fédération CFDT de la métallurgie. « En tout cas, cette coopération dans l'innovation constituera un des clés de la réussite des pôles et donc de la mutation du tissu local ». Et la CGT de souligner « Les zones les plus à même de cumuler les différents facteurs d'efficacité sont privilégiées et considérées « attractives » par les groupes multinationaux. Dans ce schéma de nombreux territoires, et donc une majorité de la population, sont et seront marginalisés.

Il est beaucoup trop tôt pour tirer une conclusion de ces premiers constats. Il est encore temps d'alerter les décideurs et de demander aux acteurs concernés de se mobiliser : les pôles ne peuvent se limiter à un rôle de « staff technique » à la veille des jeux olympiques. L'évolution du tissu de PMI et des systèmes productifs locaux est donc un enjeu central. « D'autant que la situation démographique dans les entreprises industrielles est inquiétante : la recherche systématique d'abaissement des coûts salariaux a restreint considérablement les embauches de jeunes salariés et nombre de grandes entreprises et secteurs d'activités affichent des moyennes d'âge dépassant 45 ans » ! relève Nasser Mansouri-Guilani, CGT ».

Par ailleurs, Jean Claude Mailly s'interroge : « Sur l'efficacité réelle des aides publiques (dont les exonérations de Sécurité sociale sont un des éléments essentiels) : ont-elles servi, au cas par cas, à créer de l'emploi ou à maintenir le dividende versé aux actionnaires ? On demande à l'Etat de bien gérer, soit, mais la suppression de quelques milliers de postes de fonctionnaires est-elle un meilleur investissement qu'une aide publique versée sans contrôle ? ». De même « sur l'utilité réelle des zones franches urbaines. Les pertes de fiscalité et de cotisations sont-elles compensées, par des créations d'emploi véritables, qui sont, soit des délocalisations internes, soit des emplois qui auraient été créés de toute façon ». Enfin il déplore « l'absence d'outil de pilotage de la réindustrialisation tel que le CIRI qu'il serait urgent de réactiver en le dotant de moyens suffisants. » Surtout que « l'insuffisance d'investissements dans des productions nouvelles, l'innovation, les nouvelles qualifications et la diffusion des nouvelles technologies n'ont pas permis d'asseoir des potentiels de croissance et de valoriser durablement les atouts et savoir faire régionaux » remarque Nasser Mansouri-Guilani.

Pour Dominique Gillier « les allègements de charges (plus de 21 milliards € en 2005) ne sont pas consacrés au soutien de l'emploi marchand ou industriels. Les aides spécifiques sont rares. Rappelons juste que l'Etat consacre 1,5 milliard € aux pôles de compétitivité sur...3 ans. »

QUELLE PLACE POUR LES SYNDICATS ET LES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES ?

Pour l'instant aucune. Ils ne sont ni dans les structures mêmes de travail du pôle, ni dans une structure *ad-hoc*. Cette absence constitue une anomalie à l'heure où il est pourtant question de renforcer, sur des formes différentes, le rôle des citoyens dans la vie démocratique. La sphère économique pourrait-elle rester longtemps à l'écart de ce mouvement ? et quid de la démocratie participative des acteurs sociaux et économiques ? et tout simplement, comme le note Force Ouvrière, quid du dialogue social ? Pour la CGT : « Si l'intervention publique est assez significative dans le soutien aux différents projets, celle-ci devrait s'effacer quand il s'agit de « piloter » les pôles. Le patronat, notamment l'UIMM, s'est saisi de toutes les opportunités pour être à la tête des pôles, peu de place, voire pas du tout est a priori laissée aux représentants des salariés des entreprises engagées dans le processus ».

Mais cette carence traduit un grave malentendu et fait courir d'autres risques. La coupure entre l'économique et le social, souvent dénoncée par les syndicats, resterait le fond de la pensée des concepteurs des pôles ... et de leurs bénéficiaires. Mais elle s'avère préjudiciable à une bonne compréhension des enjeux socio économiques des mutations. Faute d'être associés en amont, les syndicats risquent d'avoir du mal à changer les choses en aval, dans les domaines de la formation et de la mobilité professionnelle, à faire le lien avec les salariés.

Mais surtout, cette conception restrictive de la gouvernance (d'une gouvernance mutilée) laisse en jachère un « potentiel de développement irremplaçable ». Les syndicalistes, comme les organisations professionnelles, n'ont pas seulement besoin d'être informés et associés. Ils ont une connaissance du sujet, une compétence liée à leur ancrage dans le secteur industriel et de leurs réflexions et souvent même une expérience concrète de la réalité de l'entreprise industrielle dont ils sont issus : « nous ne sommes pas seulement des syndicalistes ouvriers, mais des ouvriers qui connaissent le travail, l'organisation du travail, l'ensemble du système productif dans un métier donné ; en tant que syndicalistes nous avons la pratique des analyses et des discussions sur la situation d'une entreprise ou d'une branche c'est ce qu'expriment en particulier Pierre Gallon (CGT) et Jean Pierre Laurenson (CFDT) tous deux issus de la métallurgie.

Pourquoi ne pas créer, à côté de la structure de pilotage des pôles, souvent constitués sous forme associative, une instance consultative qui permettrait de faire circuler les informations, d'échanger les points de vue, de formuler des avis ? De même bon nombre de dirigeants de PMI ont une expérience concrète, une connaissance pointue de leur secteur et une vision large des marchés, des mutations technologiques et du contexte dans lequel ils évoluent. Comment pourraient-ils eux aussi être associés au travail même si leur activité ne s'inscrit pas directement dans les projets du pôle ?

Par ailleurs l'évolution des sous-traitants de second ou de troisième rang nécessite une implication forte de tout le tissu des PMI, en particulier de ceux où figurent des leaders et qui ont déjà réussi à démontrer des capacités d'adaptation et d'innovation. Les petites et moyennes entreprises, si elles n'ont pas l'expérience de la recherche, particulièrement de la recherche en réseau, pourraient être tenu à l'écart des grands projets et cela de manière définitive. Il est possible qu'il en soit de même pour certaines *start up* que pourtant les pôles de compétitivité avaient vocation à faire émerger ». Le concept de système productif local répond beaucoup mieux que les pôles aux besoins du territoire. « Les disparités et les spécialisations pourraient conduire à l'accentuation des fragilités territoriales et sociales » note Nasser Mansouri-Guilani, CGT.

L'ENJEU DU TERRITOIRE

Dominique Gillier résume bien le point de vue exprimé par les syndicats du secteur industriel : le territoire est aujourd'hui le lieu privilégié d'une mobilisation constructive pour l'emploi et l'avenir économique. Avec la mondialisation, les solidarités de groupes sont difficiles à mettre en œuvre concrètement car les choses se passent loin des gens concernés. Il existe par contre une solidarité territoriale, car le territoire local est une source d'identité. Se battre pour l'avenir de son territoire est un enjeu concret et compréhensible pour tous. Pour cela il faut pouvoir faire preuve d'anticipation : les syndicats doivent être informés et écoutés. Les diagnostics sur l'état des lieux, les besoins d'évolution des salariés, des compétences et des qualifications devraient permettre à l'ensemble des acteurs de rechercher et proposer des solutions et des évolutions concernant tous les facteurs de production.

Bien entendu, la question de l'espace pertinent est déterminant pour le choix des lieux de concertation et de négociation. Certains enjeux se traitent au niveau régional ou national, mais d'autres au niveau européen ou transcontinental : « c'est pourquoi la négociation et la concertation de branches (au sens large du terme) demeurent un axe central de l'intervention syndicale. Il serait même nécessaire de la faire dans un cadre européen. Mais les obstacles et les difficultés restent importants, compte tenu de l'attitude du patronat en France mais aussi, au niveau européen, des différentes réalités nationales sur ce sujet » conclut Dominique Gillier « d'où l'intérêt du territoire, zone de proximité où les problèmes sont le plus sensibles aux gens concernés ». La CFDT revendique une négociation territoriale sur les enjeux sociaux des mutations.

DU COTE DES ACTEURS (ANCIENS ET NOUVEAUX) : QUELLES STRATEGIES?

Aux redéploiements sectoriels, comme dans la sidérurgie ou dans la construction navale, ont succédé depuis les années 80 des recompositions à la fois plus permanentes et fragmentées. Ces évolutions sont issues à la fois de la « financiarisation » de l'économie qui privilégie la rentabilité à court terme, mais aussi de l'internationalisation de l'espace concurrentiel s'appuyant sur la diversité de la demande et l'accélération de l'innovation technologique.

Il en résulte un mouvement continu de remodelage des entreprises et de leur localisation qui se traduit par des arrêts d'activité et des fermetures d'établissements. Les territoires doivent faire face à des crises ouvertes, frontales, véritables chocs économiques et sociaux. L'enjeu est de soutenir des reconversions de sites, mais aussi en assurant l'avenir des espaces locaux.

Dans ces conditions, les restructurations « se banalisent » avec une pondération différente selon les cas de variables technologique, financière, sociale, mais aussi plus simplement marchande et/ou productive.

Comment aborder dans ces conditions le « renouveau de la politique industrielle en France » qu'appelle de ses vœux le rapport BEFFA ? Qu'en est-il de la (ou des) politiques d'aménagement du territoire ?

Deux axes particulièrement stratégiques pour les acteurs qui ne veulent pas se satisfaire d'un rôle d'accompagnement de transformations dictées par une logique qu'ils réprouvent.

L'Etat a-t-il lui-même une vision claire des enjeux. On peut parfois en douter. A la DGE (Direction Générale des Entreprises) au Ministère des finances, de l' Economie et de l'Industrie, chaque direction suit les Pôles qui lui sont rattachés.

La relance de la politique industrielle à travers de nouveaux leviers pour dynamiser l'appareil productif, ne s'appuie pas sur le levier quasi exclusif du secteur public ou para-public ; mais en revanche, mobilise les grands groupes.

Elle positionne des formes territorialisées d'intervention/agglomération, ce qui sous-entend implicitement la reconnaissance des Conseils régionaux en tant qu'interlocuteur central chargé notamment des compétences en matière de développement économique et de formation.

Deux autres éléments nouveaux interviennent et notamment l'articulation avec l'innovation et la recherche comme vecteur de développement à court terme ; la localisation devient un vecteur d'action sur lequel on tend à peser pour s'enraciner dans le tissu productif.

A une conception de la « localisation volontariste » a succédé celle d'une attractivité plus ou moins volontaire et organisée, qui est au centre du discours du MEDEF en matière de politique territoriale pour les entreprises, où la mise en concurrence des territoires devient une contrainte, à contourner.

Aussi, dans ces conditions, l'acte de restructuration marqué par la centralisation financière va impacter différemment les territoires.

La pratique de plus en plus fréquente du « nomadisme » par les entreprises, implique une certaine maintenance de la capacité des territoires à s'adapter à de nouvelles configurations économiques et productives.

Par ailleurs une visibilité stratégique plus forte autour de l'entreprise est donc nécessaire d'autant que celle-ci est à la fois ancrée sur le territoire, mais déployée sur des espaces mondiaux.

Se pose un problème, celui du périmètre de l'entreprise qui dans de nombreux cas est un groupe où l'identification du centre de décision ne correspond pas toujours à l'identité juridique de l'employeur avec qui doit être signé le contrat de travail.

L'éclatement de la collectivité de travail qui remonte au début des années 70 s'inscrit concrètement dans la matérialité du territoire productif : le site, le complexe mais aussi le bassin qui incorpore à la fois le domicile et le travail, c'est-à-dire toute la vie sociale.

Lieu de mobilisation, espace d'institutionnalisation, l'entreprise apparaît plus que jamais « indéterminée » à la fois économiquement et juridiquement.

Espace productif, le groupe apparaît aussi comme un espace de valorisation du capital et de gestion de l'emploi. En tant que lieu de confrontation sociale, il ne peut jouer son rôle que si une véritable « intermédiation territoriale » poussée par les acteurs sociaux (employeurs et salariés) existe et fonctionne sous différentes formes.

Si la CFDT met en avant la négociation territoriale sans renoncer à la négociation de branche, rendue difficile, la CGT relève la nécessité d'interventions syndicales pour peser sur les choix et leur donner un contenu favorable à l'emploi, au progrès social et au développement solidaire des territoires et Force Ouvrière met l'accent sur la nécessité de la cohérence du

cadre. Jean Claude Mailly : « en un temps où l'on parle beaucoup de dialogue social, il serait indiqué de revenir sur la loi Fillion de mai 2004 sur le dialogue social qui remet en cause la hiérarchie des normes. Cela revient à permettre des accords locaux qui reviendraient sur des dispositions des conventions collectives, au nom du principe majoritaire. »

La réapparition de l'intervention publique à travers la « nouvelle politique industrielle » s'opère selon des modalités nouvelles.

Elles mettent à jour des rationalités qui révèlent

- du côté patronal, la tentative de dépassement du discours concernant « les freins à l'initiative » et ce du côté du coût du travail (avec les charges) et de l'attractivité (tout faire pour « attirer » des investisseurs) ;
- du côté syndical, le retour à « l'intervention industrielle » ne gommara pas d'un trait de plume la disjonction existant entre les lieux de concertation et/ou de négociation et les lieux de mobilisation réelle, ni les différences de stratégie.

A cet égard dans la lecture des analyses et propositions des principaux acteurs syndicaux et patronaux (CGT, CFDT, MEDEF) on relève que les localisations doivent être finement analysées et que les « raisons » qui peuvent les justifier ne sont pas liées au coût du travail, mais bien par des différentiels monétaires.

Mais dit encore Jean Claude Mailly : « il ne sert à rien d'incriminer les 35 heures, ou les cotisations sociales, bref, de vouloir jouer sur le coût du travail. Cela revient à demander aux salariés de prendre en charge l'absence de politique industrielle, de recherche et développement, d'investissement technologique et de formation. »

Les facteurs qui les structurent doivent être mieux maîtrisés par des politiques publiques adaptées sur les structures productives et les différentes infrastructures publiques, qu'il s'agisse de l'innovation ou de la coopération inter-entreprises.

Le niveau européen doit être affirmé à la fois comme espace de coopération et d'harmonisation contre le dumping fiscal et social, mais aussi comme lieu d'impulsion en matière de politique industrielle et de recherche.

En utilisant des formes variées selon les entreprises, les secteurs d'activité, mais surtout les territoires, se sont mis en place des systèmes de concertation locaux, mobilisant tous les acteurs privés et publics (entreprises, services de l'Etat, collectivités locales, élus, syndicats de salariés...) en vue du redéveloppement d'un bassin. Du côté syndical, CFDT et CGT en tout cas, « l'intervention économique » est tout d'abord le produit d'une logique d'adaptation de notre modèle de démocratie industrielle où sont renforcées les modalités d'accès à l'information économique et sociale, dans les « bons lieux » notamment au niveau du groupe et « au bon moment » avant l'annonce des restructuration. Il est également le produit d'un certain « volontarisme stratégique » qui tend à tenir les deux bouts de la chaîne pour investir un terrain qui était jusque là celui du patronat.

Parallèlement se joue son inscription dans un univers économique où les restructurations vont cristalliser toute la réflexion, par le recours à l'expertise.

Les limites de l'instrumentation de la contre-proposition industrielle (CPI) sont illustrées par les deux étapes concomitantes qui la caractérisent : celle de la défense de l'emploi où apparaît la CPI et où s'opère la restructuration de l'appareil de production et celle de la modernisation, avec la variable « gestion de l'emploi » qui redéploie la stratégie des différents acteurs.

Un bilan sur des dossiers récents est nécessaire (Alstom, EADS/Sogerma...). Il pourrait s'appuyer sur trois dimensions d'analyse. Tout d'abord, le rapport entreprise/territoire, dont la proximité plus ou moins forte ne peut exonérer d'en cerner les véritables contours.

La constitution des SPL, clusters, voire aujourd'hui des pôles de compétitivité peuvent nous aider à mettre en lumière les réponses qu'ils tendent à apporter en termes de dynamiques productives et d'emploi.

Ensuite, l'indétermination du périmètre de l'espace/entreprise tend à rendre opaque ce qu'il est convenu de dénommer aujourd'hui sa « gouvernance ».

Dans le même temps, les différentes instances de représentation à différents niveaux (CCE, comités de groupe, comités européens, comités mondiaux) sont interrogées dans leurs missions d'intervention économique (information/consultation, recours à l'expertise...) à la fois pour la gestion de l'emploi (quantitativement et qualitativement), la compétitivité et l'avenir de l'entreprise.

Enfin, la capacité d'anticipation des différents acteurs ne peut être visionnée de la même façon dans l'entreprise, comme sur le territoire.

Anticiper n'apparaît donc pas évident, dans un système économique mondialisé et globalisé où, il s'agit d'introduire de nouvelles exigences sur le mode de développement, mais aussi et surtout sur l'emploi dans ses modes de création et de gestion.

Le « territoire productif (bassin, SPL, pôle de compétitivité voire les « pays » pour les petites entreprises) peut constituer un véritable espace d'anticipation partagée », mais aussi de mobilisation des acteurs territoriaux.

Toutefois, une telle volonté n'a d'existence que si elle s'appuie sur des acteurs décentralisés et si on capitalise réellement ce qui existe, ou ce qui a réussi, pour les mettre en perspective.

Comme le souligne Lasaire dans d'autres Cahiers sur la croissance et l'emploi, la gestion des mutations est rendue plus facile dans un contexte de croissance et celui-ci est largement lié à la stimulation maîtrisée et coordonnée des politiques salariales au sein de la zone Euro. Un problème et des causes que pointe Jean Claude Mailly : « Toutes les données récentes confirment un appauvrissement des salariés de notre pays (entre 3,5 et 6,9 millions de pauvres). Ce qui signifie qu'il faut : Relancer la négociation salariale. L'initiative revient, bien sûr, aux interlocuteurs sociaux mais les pouvoirs publics pourraient contribuer efficacement à cette relance en conditionnant les aides publiques à une négociation salariale fructueuse. Et également combattre les effets négatifs de la sous-traitance qui aboutissent, entre autres, pour un travail à qualification égale, à le faire accomplir par des salariés sous-payés. »

Le retour des politiques industrielles facilitera les mutations, consolidant les capacités productives favorisant l'innovation, permettant d'aborder des mutations et des restructurations inévitables mais situées dans des perspectives d'avenir et de renouvellement. Il n'en demeure pas moins que l'entreprise et les salariés resteront au cœur de ces évolutions qu'ils pourront

aborder de façon constructive. Et, comme le réclame Jean Claude Mailly « il faut renforcer le rôle du CE qui ne peut plus se limiter à l'information de crise en cas de plan social ».

Pour Dominique Gillier « le volet ressources Humaines est encore trop souvent absent de la plupart des pôles de compétitivité. Pourtant l'innovation ne sera durable que si elle repose sur des salariés formés ».

Cependant l'anticipation, la gestion prévisionnelle de l'évolution des emplois et des métiers, la formation tout au long de la vie, la sécurisation des parcours professionnels restent des axes permanents de la concertation et de la négociation. Des axes souvent cités par les acteurs.

Par ailleurs, les choix des entreprises, les stratégies d'évolutions et de restructurations demeurent un enjeu pour les salariés et pour les territoires les plus concernés. En demandant d'intervenir en amont les syndicats affichent un objectif ambitieux justifié mais aussi exigeant pour eux, comme le dit souvent Louis Viannet, ancien Secrétaire Général de la CGT, « certes il ne faut pas confondre le souhaitable avec le possible, mais il ne faut surtout pas prédéterminer le possible à partir de stratégies fondées sur des critères qui relèvent davantage de la logique financière que d'une rationalité économique ou industrielle ».

Le danger serait de croire qu'il n'existe qu'une seule voie pour faire face aux évolutions ... Le défi pour les syndicats est d'élever leur niveau d'expertise et de mobilisation pour devenir de vrais acteurs capables de peser sur les choix stratégiques.

Mais il est plus facile de tenir ce rôle dans un contexte où s'expriment une volonté, une démarche, des modalités de développement que dans un contexte ultralibéral de laisser faire, laisser filer ...

Références bibliographiques :

La Revue de la CFDT, n° 75, janvier-février 2006 : article de Marcel Grignard « *Les enjeux sociétaux du développement économique* ».

CCEES-CGT, Note économique n° 98, février 2006 : *Industrie et territoires quelle intervention dans les « pôles de compétitivité » ?*

CONTRIBUTIONS D'ACTEURS

APPUYER LES POLES DE COMPETITIVITE SUR L'EXPERIENCE...

L'enjeu de l'innovation, l'un des moteurs de la croissance, met en mouvement dans les pôles de compétitivité des relations nouvelles entre les acteurs industriels, les réseaux de recherche et les financeurs. Le mode de gouvernance constitue l'un des garants du respect des fondamentaux qui ont présidé à leur mise en œuvre.

On se doit toutefois d'ores et déjà d'avoir quelques points de vigilance :

- l'attractivité pour de nouvelles entreprises ou de nouvelles implantations et la nécessité de créer des emplois sont-ils des critères retenus toujours comme majeurs dans la labellisation des projets ?
- la création des pôles s'est effectuée à partir de mouvements souvent déjà en marche autour d'entreprises, de centres de recherche et de collectivités porteuses de projets. Ceux-ci ont soutenu une dynamique initiale et ont permis de faire émerger une organisation correspondant à une volonté de rassemblement autour de technologies, d'un tissu économique ou de territoires.

L'aboutissement et l'éligibilité se sont trouvés facilités lorsque préexistaient une structuration par des organisations professionnelles, un SPL, un cluster économique ou l'engagement de grands groupes industriels.

C'est ici que de nouveaux points de vigilance apparaissent et sur lesquels des dispositifs de pilotage devraient être construits.

En effet, lorsque les grands projets auront été construits, labellisés et financés, le risque qu'ils soient fermés existe et les sources de financement seront taries pour de nouveaux candidats n'ayant pas participé à la dynamique initiale.

La recherche universitaire objet de débats actuels et d'une forte mobilisation, en particulier autour de la réforme LMD et des nouveaux moyens d'accès qu'elle permet à l'emploi sous différentes formes, n'apparaît pas encore prendre toute sa place dans les pôles. Par contre, la recherche effectuée dans les écoles d'ingénieurs, les grands organismes de recherche, les centres techniques et la recherche privée, semblent avoir mieux occupé le terrain.

Les petites et moyennes entreprises, si elles n'ont pas l'expérience de la recherche, particulièrement de la recherche en réseau, pourraient être tenues à l'écart des grands projets et cela de manière définitive. Il est possible qu'il en soit de même pour certaines *start up* que pourtant les pôles de compétitivité avaient vocation à faire émerger.

Enfin on peut s'interroger sur la place de la recherche collective.

Les pôles devront donc rapidement s'interroger à nouveau sur leurs missions, leur attractivité, l'offre qu'ils sont susceptibles d'apporter à de nouveaux candidats qui voudront connaître ce qui peut justifier leur cotisation.

Toutefois, il faut bien noter qu'un mouvement est en marche, qu'il a fait se mieux connaître entre eux des acteurs qui travaillaient en proximité tout en s'ignorant. Quelques transferts significatifs peuvent être repérés et, même si cet exercice est difficile, le dispositif de labellisation, avec ses critères bien cernés, est sans doute plus efficace que la multiplication des guichets pour que les thèmes de recherche les plus porteurs d'enjeux soient soutenus.

➤ *Les pôles dans la Loire*

Sans revenir dans ce cadre sur la dynamique qui les a fait émerger et qui correspond sans doute aux mêmes fondements que partout ailleurs, les pôles nés dans la Loire s'appuient sans doute ici sur une très forte expérience de l'action collective chez les acteurs économiques, sur certaines formes de structuration préexistantes autour des entreprises, sur des acteurs qui se connaissent depuis longtemps, et enfin sur des projets de recherche bien identifiés.

Toutefois, au-delà de la qualité des projets soutenus, certainement porteurs pour les entreprises et organismes qui les ont construits, sans doute aussi générateurs d'attractivité pour les pôles et le territoire, on peut évoquer quelques points.

Les thèmes majeurs de macroenvironnements se trouvent portés dans des pôles qui sont nés à l'extérieur du Département.

Ainsi en est-il des biotechnologies, des technologies numériques, des biotechnologies, de l'agroalimentaire, de l'énergie, par exemple. A cet égard, il serait peut-être utile de s'interroger sur les prolongements à créer et de susciter chez des acteurs du territoire présents et identifiés sur ces thématiques, ou d'autres, la volonté de s'inscrire dans les dynamiques existantes au sein d'autres pôles présents en région Rhône-Alpes pour commencer. D'aucuns diront qu'ils ont déjà structuré des modes d'action communes, qu'ils n'ont pas attendu ou qu'ils répondront directement aux appels à projets. S'agissant de l'innovation, nous pouvons toutefois redouter que les nouveaux points de passage ne soient le plus souvent obligés.

Enfin, compte tenu encore une fois de l'histoire industrielle, économique, sociale de ce département, de sa densité d'entreprises, mais aussi de la taille de celles-ci, petite ou moyenne à quelques exceptions près, mais détenant un réel savoir-faire, ne serait-il pas opportun de travailler dès maintenant sur certaines actions transverses afin de voir comment elles pourraient répondre au plus vite à des attentes fortes locales ou à des attentes nationales dont la typologie n'a pas été prise en compte ici ou ailleurs, ce qui en constituerait l'originalité et la force ?

Avant d'être créatifs collectivement, nous pouvons penser par exemple :

- au développement de l'innovation et des produits ou services nouveaux dans les petites structures,
- aux nouvelles formes de commerce,
- à l'énergétique et au développement durable dans la construction,
- à l'innovation et à la recherche dans les parcours vers l'emploi et la création des compétences actualisées,
- aux nouveaux flux de toute nature dans l'économie, leur optimisation, leur anticipation,
- à la rénovation du tissu associatif et à la modélisation de microréalisations exemplaires,
- ...

Trouverons-nous ici ou ailleurs de nouvelles voies de progrès pour un Département qui a toujours su innover pour surmonter des mutations ou des crises ? S'inscriront-elles dans la dynamique des Pôles de Compétitivité ou selon d'autres formes appelées à être transférées ? J'en suis pour ma part convaincu.

Jean-Pierre PICOLET
Directeur d'entreprise

POLITIQUE INDUSTRIELLE ET TERRITOIRE

Après trois décennies terribles pour les territoires touchés par les restructurations industrielles lourdes qui ont laissé exsangues de grands bassins industriels, après les mutations liées à l'émergence de pays « continents » construisant leur développement sans trop se préoccuper des normes environnementales et du droit du travail, la France et, à un degré moindre, l'Europe redécouvrent les politiques industrielles.

L'élargissement de l'Europe, l'internationalisation de l'économie et les nouvelles lois de décentralisation (loi du 13 août 2004) obligent à repenser les fondamentaux d'une politique d'aménagement et de compétitivité des territoires.

De ce point de vue, les années 2003-2004 ont vu se multiplier les débats, les rapports pour redonner des perspectives à l'industrie française, mais aussi aux territoires et notamment au niveau régional.

Le rapport publié par la DATAR, en janvier 2004, montre que la France reste la 5^{ème} puissance industrielle mondiale et si nous avons perdu en 20 ans, près de 2 millions d'emplois industriels, nous en avons recréés pendant la même période 1,9 million. Mais ce ne sont pas les mêmes emplois et pas toujours devant les mêmes portes. Beaucoup de tâches ont été externalisées et le recours à l'intérim a doublé.

Le Président de la République confiait alors à Jean-Louis BEFFA la rédaction d'un rapport « Pour une nouvelle politique industrielle » (janvier 2005). Ce rapport sollicite la puissance publique pour définir une politique industrielle autour des programmes mobilisateurs, dans le but de redéfinir une stratégie industrielle basée sur le long terme, permettant de spécialiser l'industrie française à partir de grandes entreprises et en y associant le tissu des PME-PMI.

Ces programmes mobilisateurs pour l'innovation industrielle s'appuieraient, pour le financement, sur une Agence de l'Innovation Industrielle. Le rapport avance quelques thématiques où la recherche publique et privée jouerait les synergies nécessaires : la santé, l'énergie, les transports, les biocarburants, l'environnement et les TIC.

En avril 2004, le député Christian BLANC rend public son rapport au Premier Ministre « Pour un écosystème de la croissance », et préconise au niveau des territoires, des bassins d'emploi et des régions le rapprochement entre les entreprises, les universités, la recherche et la création de « Clusters » ou de pôles de compétitivité, comme de grands pays le pratiquent déjà (Etats-Unis, Japon, Allemagne, Espagne, Italie, ...).

Le CIADT du 14 septembre 2004 donne l'orientation nécessaire et donc l'impulsion à cette politique. L'appel à projets de la DATAR du 7 novembre 2004 connaît un franc succès et une forte mobilisation des acteurs au niveau territorial les plus appropriés : la région.

10 à 15 pôles de compétitivité ont été prévus au lancement de cette politique, 105 projets sont envoyés à la DATAR, le CIADT du 12 juillet 2005 en labellise 67.

En Midi-Pyrénées cette politique est soutenue, dès le départ, par le Conseil Economique et Social Régional qui s'appuyant sur sa connaissance des territoires, des bassins d'emploi et ses travaux sur l'émergence de 10 Systèmes Productifs Locaux participe à la mobilisation des acteurs sur deux projets retenus :

- « l'Aéronautique-Espace-Systèmes Embarqués » en donnant une impulsion forte dès la première semaine (décembre 2004) pour une dimension territoriale du projet de la Mécanic-Vallée, Aveyron-Lot et bassin de Tarbes et plaidant l'interrégionalité avec l'Aquitaine soit au total : 100 000 emplois concernés et la première région française et européenne ;
- un second, « Cancer-Bio-Santé » pour jouer à fond la carte de la reconversion du site AZF après le traumatisme du terrible accident industriel du 21 septembre 2001 et donner sa chance à la nouvelle chimie, celle du médicament, au service d'une cause mondiale, la lutte contre le cancer.

Ces deux pôles ont reçu les labels le 12 juillet 2005.

La région est le seul niveau capable d'impulser une politique permettant de faire travailler ensemble les entreprises, les universités et la recherche. La région apparaît comme l'espace géographique permettant de faire jouer les solidarités et les complémentarités.

La Région Midi-Pyrénées a créé en juin 2006 l'Agence Régionale pour l'Innovation dédiée au tissu des PME-PMI. Elle renforce les moyens existants, en bonne intelligence avec l'Etat et Oséo-Anvar.

Le CESR prend l'initiative de préparer les conditions d'une troisième candidature à un pôle de compétitivité en activant ses réseaux autour de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la recherche agronomique en réunissant par cercles successifs, chaque fois plus importants, tous les acteurs et toutes les collectivités. Cette démarche a permis de faire travailler ensemble des acteurs importants du premier secteur d'activité de la région (100 000 emplois dont 25 000 pour les IAA), de créer l'association Agrimip qui porte la candidature que le gouvernement doit valider au prochain CIIACT de janvier 2007 avec le soutien de toutes les collectivités et de l'Etat. La Région est fédératrice des initiatives.

➤ *Pour une gouvernance partagée*

Si la Région devient le pivot et l'avenir de la décentralisation, le dialogue avec les acteurs socio-économiques doit être renforcé. C'est un nouveau challenge pour les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux.

La gouvernance des pôles de compétitivité dont la fonction essentielle est la validation des programmes de recherche mettant en synergie : la recherche, l'enseignement supérieur et les entreprises doit permettre d'inclure les partenaires sociaux dans la dynamique des pôles de compétitivité.

Parce que la compétitivité des entreprises, l'innovation et la recherche conditionnent les produits et les activités de demain permettant à notre pays de garder une industrie, ces enjeux comme ceux de la formation, de l'élévation des niveaux de qualification, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences sont de la responsabilité des partenaires sociaux.

C'est pour ces bonnes raisons que le Conseil Economique et Social de la région Midi-Pyrénées prend l'initiative de proposer l'inclusion d'une charte sociale dans la gouvernance des pôles. Il appartient aux partenaires sociaux de partager les enjeux et d'être à la hauteur d'un dialogue économique et social territorialisé.

Travaillant au quotidien en partenariat avec les universités, les grandes écoles, les lycées, le réseau consulaire et le conseil économique et social régional, la Région doit voir rapidement son rôle, ses compétences et ses moyens renforcés.

L'observation du dynamisme des régions en Espagne, de la Catalogne au Pays Basque, montre qu'un niveau de pouvoir et d'initiative régionale permet l'impulsion des politiques innovantes au service du développement économique. Le Pays Basque a perdu entre 1975 et 1986, 150 000 emplois industriels (sidérurgie) mais a créé en 1991 treize Clusters et a gardé une industrie forte représentant 35 % des emplois et 38 % du PIB. La Catalogne en a fait autant. Le chômage est passé de 21 % à 5,7 %.

Alors pourquoi attendre ?

Jean-Louis CHAUZY
Président du Conseil Economique
et Social de la région Midi-Pyrénées

ANNEXE

HEURS ET MALHEURS DU PÔLE DE FINANCEMENT SEMI-PUBLIC DES ENTREPRISES. QUELS ENSEIGNEMENTS POUR LE DEBAT ACTUEL SUR LA POLITIQUE INDUSTRIELLE ?

La notion de politique industrielle revient en force dans le débat de politique industrielle. Désormais, s'exprime une attente de résultats économiques et sociétaux (croissance, emploi, aménagement du territoire, environnement...) que les instruments actuels de politique économique ne semblent plus permettre d'atteindre.

Parmi les instruments de ce renouveau (éventuel) de la politique industrielle, la production d'incitations destinées à orienter les stratégies d'entreprises par le canal de l'accès sélectif à des moyens de financement privilégiés à long et moyen terme est curieusement ignorée, à l'exception, très relative, de certains financements (crédits et surtout fonds propres) destinés aux PME. Cette omission résulte-t-elle d'une définition trop restreinte des cibles de la politique industrielle, d'un problème de compatibilité entre les instruments de régulation macro-économique et ceux de la politique industrielle ou d'une opposition de principe concernant l'existence d'un ou plusieurs établissements de crédit spécialisés ? Le rappel des raisons de la création puis de la disparition de ces établissements semblent pouvoir enrichir le débat actuel sur une nouvelle politique industrielle.

L'EMERGENCE DU POLE DE FINANCEMENT SEMI-PUBLIC

Par pôle de financement semi-public³², on entend le regroupement des établissements financiers exerçant une mission de financement des entreprises à coût privilégié par la Puissance Publique, en matière de taux d'intérêt ou de garanties. Il s'agissait du Crédit National, du Crédit d'Équipement des PME (CEPME) et des Sociétés de Développement Régional (SDR). Ces financements étaient réservés aux entreprises s'engageant sur des objectifs également déterminés par la Puissance Publique. Le caractère public de ce pôle ne provenait pas de la détention du capital des établissements par l'État, mais de leur objet, l'exercice à titre principal de missions publiques.

La création du pôle financier semi-public, à l'initiative de l'État, au début du 20^e siècle, vient du constat que les banques n'étaient pas en mesure de satisfaire les besoins des entreprises. Ainsi s'explique la création en 1919 du Crédit National, société de droit privé, chargée de la distribution des dommages de guerre et du financement à moyen et long terme des entreprises.

Concernant son rôle dans le financement des entreprises, l'exposé des motifs de la loi créant le Crédit National est explicite : « Créer en France le crédit industriel et commercial de long

³² Les entreprises appartenant au pôle de financement semi-public constituent une partie d'un ensemble plus vaste d'établissements privés exerçant des missions de service public, notamment dans le domaine du logement ou de la coopération avec les pays en développement. En contrepartie de l'exercice de ces missions, ces établissements de crédit sont dotés de statuts spéciaux qui les constituent en "établissements à statut légal spécial" devenues "Institution Financières Spécialisées" (IFS) dans les catégories retenues par les instances de régulation bancaire. L'une des caractéristiques la plus significative de ce statut spécial est que le Conseil d'administration de ces établissements n'a pas le pouvoir de nommer les Présidents et directeurs généraux, pouvoir qui appartient à l'État, qui dispose de plus d'un poste de censeur.

terme dont on avait maintes fois proclamé la nécessité, sans parvenir à l'organiser pratiquement ». En effet, cette création se heurtait déjà non seulement à l'hostilité de ceux qui y voyaient une ingérence étatique dans le domaine du crédit, mais aussi à l'opposition des banques, qui craignaient l'apparition de nouveaux concurrents. Le débat sur la pertinence de ces deux arguments dure depuis cette date... Pour calmer ces oppositions, le Crédit National a été conçu dès l'origine comme un établissement de place (les banques détiennent 60 % de son capital et 16 sièges sur 23 de son conseil d'administration), il ne peut recevoir de dépôts et se finance donc quasi exclusivement sur le marché obligataire, il supporte sur ses fonds propres le risque des crédits qu'il accorde. Ces caractéristiques en font donc une institution financière non bancaire³³.

Les deux autres établissements du pôle financier semi-public, plus particulièrement orientés vers le financement des PME, présentaient des caractéristiques voisines : il s'agissait du CEPME créé en 1981 par la fusion du Crédit Hôtelier Commercial et Industriel (lui-même créé en 1923) et de la Caisse Nationale des Marchés de l'Etat et des SDR, au nombre de 22, créées entre 1955 et 1960, afin de développer une activité de capital investissement, rapidement complétée, dès 1962, par une activité de financement à moyen et long terme des PME d'intérêt régional.

Les activités de ces établissements ne prirent véritablement leur essor qu'à partir des années 1960 avec le développement des crédits mobilisables à moyen terme et des prêts bonifiés (par l'Etat) à long terme. Après le premier choc pétrolier, ces financements s'amplifièrent pour finir par représenter une part importante des capitaux permanents des entreprises.

Part des différents réseaux dans les financements longs des entreprises (en % du total des financements longs)

(cumul des flux annuels)	1970-1980	1975-1980
Financements de marché	32,6	31,0
<i>Dont actions</i>	(19,4)	(10,6)
<i>Dont obligations</i>	(13,2)	(20,4)
Financements provenant de l'étranger	9,4	18,5
Concours bancaires non mobilisables *	44,6	28,0
Pôle financier semi-public	13,4	22,5
<i>Dont moyen terme mobilisable</i>	(2,1)	(5,0)
<i>Dont crédits bonifiés</i>	(11,3)	(17,5)

(*) y compris les opérations de crédit bail.

Source : Bulletin du Crédit National, 4^e trimestre 1982

³³ Le clivage bancaire-non bancaire oppose les établissements qui, en accordant des crédits sur les dépôts qu'ils collectent, contribuent à la création de monnaie à ceux qui, en accordant des crédits financés par une épargne préalable, ne contribuent pas à la création monétaire. Cette opposition, bien que jugée trop abrupte par certains théoriciens de la monnaie, justifie que les établissements non bancaires ne soient pas concernés par les décisions de politique monétaire destinées à lutter contre l'inflation.

Les interventions du pôle semi-public reposaient donc sur trois instruments dotés de deux caractéristiques communes : leur coût était, en principe, inférieur à celui que les entreprises pourraient espérer obtenir en s'adressant à une banque commerciale, mais, en contrepartie de cet avantage, elles devaient satisfaire aux objectifs définis par l'Etat. Ces trois instruments sont le crédit à moyen terme mobilisable, le prêt à long terme « aux conditions du marché » et les « crédits superbonifiés ».

➤ ***Les crédits à moyen terme mobilisables***

Cette technique a été créée en 1966 pour pallier (à nouveau) l'insuffisance des financements à terme des entreprises par les banques. Ces dernières étaient en effet contraintes, non seulement par leur manque de ressources longues, mais aussi par la volonté de la banque centrale de limiter leur refinancement auprès d'elle, afin de contenir la création monétaire. Par ailleurs, les banques, soucieuses de préserver l'exclusivité de leur relation avec leurs entreprises clientes, refusaient une intervention directe du pôle semi-public. La technique du moyen terme mobilisable permettait de satisfaire à ce cahier des charges. Les entreprises demandaient à leur banque habituelle un crédit à moyen terme, mais celle-ci se retournaient vers le Crédit National (ou dans certains cas vers le CEPME) qui intervenait de deux façons : en autorisant ce financement dès lors qu'il correspondait à un besoin réel et était conforme aux priorités de la Puissance Publique (l'industrie était prioritaire) et en refinançant partiellement la banque, déchargeant d'autant son besoin de refinancement auprès de la Banque de France.

Cette technique, qui était à la fin des années 1960 le principal moyen de financement long des entreprises, connut une perte d'influence relative au début des années 1970 ; Les banques, disposant alors d'une liquidité abondante alors même que le taux de mobilisation de la Banque de France était devenu supérieur à celui du marché monétaire, étaient alors incitées à « nourrir » elles-mêmes leurs concours à moyen terme

➤ ***Les prêts bonifiés « aux conditions du marché »***

Ces prêts ont été créés en 1954 ; il s'agissait de donner les moyens aux entreprises, cotées ou non, qui ne pouvaient accéder au marché obligataire (alors peu développé) de se financer au même coût que celles qui y accédaient. A cette fin, les établissements du pôle semi-public consentaient des crédits à long terme (15 à 20 ans) au même taux que celui de leur ressource obligataire, leur marge d'intermédiation (estimée forfaitairement à 1 point environ) étant prise en charge par l'Etat.

Le volume de ces prêts était limité par une dotation budgétaire annuelle et leurs conditions d'attribution devaient répondre aux priorités définies par le Plan³⁴, qui exerçait une fonction de contrôle qui a été supprimée en 1971.

La France n'était pas le seul pays à distribuer des prêts bonifiés à ses entreprises ; elle fut même précédée par l'Allemagne qui disposait à cette fin deux établissements, le Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), créé en 1948, et plutôt spécialisé dans le financement des grandes entreprises et l'Industrie Kreditbank (IKB créé en 1949) tourné vers le financement des PME.

³⁴ Il n'est pas inintéressant de rappeler que pour être éligibles à ces prêts, les entreprises devaient satisfaire à leurs obligations en matière de droit du travail ; en pratique, ces obligations étaient présumées respectées dès lors que les entreprises disposaient d'un Comité d'entreprise.

Comme dans le cas français, ces établissements supportaient le risque des crédits qu'ils accordaient, mais ceux-ci étaient distribués par le canal des banques.

➤ *Les crédits « superbonifiés »*

Pour surmonter les effets du premier choc pétrolier, les prêts bonifiés furent un des instruments privilégiés par la Puissance Publique ; les enveloppes budgétaires furent accrues et les bonifications accentuèrent l'avantage de taux de ces crédits, avantage variant de 2 à 5 points selon la priorité des objectifs recherchés (une « procédure » spécifique était affectée à chaque objectif : soutien à l'emploi, engagement de développement des exportations, développement industriel à l'étranger, économies d'énergie et de matières premières...)

➤ *La quasi disparition du pôle financier semi-public*

Après avoir culminé entre 1981 et 1983, les prêts bonifiés furent progressivement supprimés à partir de 1984, d'abord les prêts aux grandes entreprises, puis les prêts aux PME en 1987. La contrainte budgétaire ne peut, à elle seule, expliquer leur disparition : si le coût budgétaire de l'ensemble des crédits bonifiés (y compris exportations, logement, collectivités locales) était lourd (il a représenté jusqu'à 4 % des dépenses budgétaires), les crédits du pôle semi-public n'en représentaient qu'à peine 10 %. Les raisons doctrinales ont pesé ainsi que l'opposition persistante des banques à l'existence du pôle, tout au moins dans sa conception d'alors. Mais le facteur déterminant fut leur difficulté à s'adapter à la transformation de la politique monétaire.

De 1982 jusqu'en 1986 (avec une interruption de 1966 à 1972), la politique monétaire a reposé, pour l'essentiel, sur l'encadrement du crédit³⁵, mais les prêts bonifiés échappaient à cette contrainte, non seulement parce que leurs finalités étaient prioritaires pour le gouvernement, mais aussi parce que, financés par une épargne préalable, ils ne contribuaient que faiblement à la création monétaire. Toutefois l'ampleur de ces financements a fini par poser la question de leur compatibilité avec la technique de l'encadrement du crédit : en 1983, toutes modalités confondues, ils représentaient environ 40 % des crédits, ce qui contraignait la Banque de France, pour que l'encadrement « morde », à édicter des normes de variation des crédits draconiennes. Mais le coup de grâce résulta du changement des techniques de régulation monétaire à partir de 1987. Le pilotage par l'encadrement du crédit fut remplacé par le pilotage par les taux d'intérêt, régulés par les interventions de la Banque de France sur le marché monétaire. La création d'un continuum de marchés financiers permettant aux entreprises de se financer aussi bien à court terme (billets de trésorerie) qu'à long terme (obligations) et la suppression du contrôle des changes, qui enlevait toute contrainte à l'accès par les entreprises aux financements en provenance de l'étranger, ont suscité une concurrence accrue entre les divers moyens de financement, certaines entreprises obtenant même des financements spot renouvelables à un taux comparable à celui du marché monétaire.

³⁵ La fixation des variations autorisées des crédits était complétée par le maniement des réserves obligatoires que les banques étaient tenues de constituer à la Banque de France, afin de diminuer leur base de crédit. L'encadrement du crédit lui-même suscitait une vive opposition des banques qui lui reprochaient de contribuer à pérenniser les parts de marché, chaque établissement ne pouvant s'en libérer qu'en proportion de l'accroissement de ses fonds propres ou en se refinançant sur les marchés.

Privés de leurs outils de financement privilégiés, les établissements du pôle semi-public se lancèrent dans une politique de concurrence dévastatrice, non seulement vis-à-vis des financements de marché et des financements bancaires, mais aussi entre elles. Leur situation se détériora rapidement, malgré les tentatives de renflouement par l'Etat et la CDC des deux établissements les plus fragiles : la plupart des SDR disparurent et le CEPME ne dut sa survie, malgré l'hostilité des banques³⁶, qu'à la nécessité réaffirmée du soutien des PME ; rapproché de la SOFARIS en 1995 puis de l'ANVAR, le CEPME devient un établissement de place, intervenant aux côtés des banques, aussi bien dans les financements longs des PME³⁷, que dans les interventions en fonds propres et l'aide à l'innovation. Pour sa part, le Crédit National, bien que son activité soit totalement banalisée, avait mieux résisté ; Il fut incité par le gouvernement à absorber, en 1996, la BFCE, établissement en difficulté depuis sa privatisation et la disparition de la majeure partie des aides au financement des exportations ; Le Crédit National prit alors le nom de Natexis, mais fragilisé, il subit en 1999 une OPA des Banques Populaires, qui le fusionnèrent avec la Caisse Centrale des Banques Populaires sous le nom de Natexis Banques Populaires.

LE BILAN DE L'EXISTENCE DU POLE DE FINANCEMENT SEMI-PUBLIC

La disparition des prêts bonifiés a donc entraîné la disparition du pôle de financement semi-public, disparition préconisée, dès 1989, dans un rapport remis à P.Bérégovoy (Rapport Jurgensen). Cette disparition ne résultait directement ni de la réforme de la politique monétaire, ni de la concurrence que se faisaient les établissements du pôle, mais surtout d'une volonté politique. En effet, si on avait souhaité préserver l'instrument que constituaient les prêts bonifiés mis au service de la réalisation d'objectifs définis par la Puissance Publique, il aurait suffi de concilier leur volume avec les exigences de la politique monétaire, d'accroître l'avantage de taux dont ces crédits bénéficiaient, et de redéfinir strictement les domaines d'intervention de chacun des établissements ; on a vu qu'une telle évolution pouvait être obtenue facilement sans alourdir exagérément la charge budgétaire.

➤ *Les objections à l'existence du pôle semi-public*

On peut résumer ces objections autour de trois propositions.

- 1- Les prêts bonifiés ne seraient justifiés que par la rareté de l'offre de financements longs aux entreprises. Les réformes engagées à partir de 1985 ont levé cette contrainte, directement en permettant aux entreprises de se financer directement sur les marchés financiers, indirectement, en permettant aux banques de faire de même, et donc de pouvoir offrir des crédits à moyen et long terme sans s'exposer à un risque inacceptable de transformation.

³⁶ Michel Freyche, Président de l'AFB et ancien président de la Banque Française du Commerce Extérieur, ex banque publique chargée du soutien des exportations, qualifia le CEPME de « survivance de l'économie mixte ».

³⁷ Son activité de financement à moyen et long terme a été confortée par l'attribution d'une partie de la collecte des CODEVI (Comptes pour le Développement Industriel). Ce livret d'épargne défiscalisé, distribué par les banques, a été créé en 1983, pour permettre aux banques et au Ministère de l'industrie, de financer à un taux privilégié les entreprises ; les fonds ainsi collectés étaient centralisés par la Caisse des Dépôts qui les redistribuaient aux réseaux bénéficiaires, auxquels a été ajouté, dans les années 1990, le pôle semi-public. En 1995, le CEPME a reçu 15 % de la collecte CODEVI (30 Md F).

- 2- Les avantages fiscaux seraient plus incitatifs, pour un même coût budgétaire actualisé, que les bonifications d'intérêt, car ces avantages sont concentrés au moment de la réalisation de l'investissement, alors que les bonifications sont réparties sur toute la période de remboursement du prêt.
- 3- La décision d'investissement ne dépendrait que très peu du coût du crédit. En pratique, elle est antérieure à la décision d'endettement. Les crédits bonifiés ne peuvent donc pas jouer de rôle significatif pour favoriser les impulsions souhaitées par la Puissance Publique.

Dans un contexte de perte de confiance envers l'action volontariste de l'Etat et de disparition de la notion de « politique industrielle », ces trois arguments ont justifié, à partir de 1985, le recentrage de l'action publique sur l'allègement de la fiscalité (la première réduction de l'impôt sur les sociétés date de 1985 et celle de la taxe professionnelle de 1987), le soutien aux PME (en privilégiant l'aide à la création et à la transmission) et à l'innovation.

Depuis le milieu des années 1980, ces orientations ont été confirmées et amplifiées bien que les analyses qui les fondent ne peuvent être considérées comme décisives.

➤ *Les arguments en faveur de l'action d'un pôle de financement semi-public*

Ces arguments peuvent être regroupés autour de deux thèmes qui remettent en cause l'analyse économique traditionnelle :

- 1- Les analyses macro-économiques de la décision d'investissement sont tout à la fois d'une qualité médiocre (leur capacité prédictive est limitée), et peu adaptées à la réflexion sur le choix des instruments de politique industrielle. Ces analyses, qui reposent sur l'hypothèse de la firme représentative, aboutissent à la conclusion que la décision d'investissement ne dépend que peu du coût du crédit et des possibilités d'endettement. Or cette conclusion est contredite en partie par les enquêtes auprès des entreprises ; celles-ci montrent, au contraire, que la décision d'investissement d'une partie des entreprises est affectée par ces deux facteurs ; le pourcentage des entreprises ainsi contraintes est non seulement significatif (plus importante pour les PME et les firmes du secteur tertiaire) mais aussi d'une importance variable selon les phases du cycle conjoncturel. Les financements du pôle semi-public ont donc naturellement un caractère contra cyclique affirmé et contribuent au soutien d'investissements qui, sans eux, n'auraient pas été réalisés.
- 2- L'analyse économique du contrat de financement est également riche d'enseignements. La théorie standard postule que la demande de crédit est régulée par son coût, somme du coût de la ressource pour la banque et d'une prime de risque, dépendante des caractéristiques individuelles de l'emprunteur. Cette théorie n'est pas vérifiée par les études empiriques. Celles-ci montrent que les banques ne discriminent pas leurs clients en fonction de leur qualité, mais préfèrent rejeter les demandes trop risquées qui s'expriment aux taux d'intérêt affichés. Ce comportement s'explique par la difficulté et le coût de l'évaluation du risque de crédit pour les banques qui préfèrent donc adopter un comportement de « monopole discriminant » plutôt que de créer une capacité d'analyse pointue du risque de contrepartie. En revanche, la spécialisation des établissements du pôle semi-public leur avait permis d'acquérir une capacité reconnue d'analyse des risques à long terme, ce qui leur permettait d'accepter des demandes qui n'auraient pas été satisfaites par des établissements moins spécialisés.

FAUT-IL RECONSTRUIRE UN POLE DE FINANCEMENT SEMI-PUBLIC ?

Conçu d'abord comme une réponse aux insuffisances de l'intermédiation bancaire traditionnelle, le pôle de financement semi-public des entreprises est devenu, entre 1974 et 1984, un outil puissant de la politique industrielle sans avoir jamais fait l'objet d'une réflexion conceptuelle approfondie, à l'exception d'une brève période au début des années 1980. A cette époque, le projet de création d'une Banque Nationale d'Investissement (BNI) a été étudié par le PS, sans avoir de valeur programmatique. Il a reçu le soutien de la CFDT et de la CGT selon des modalités quelles que peu différentes. Les travaux préparatoires du IX^e Plan (1984-1988) l'évoquaient encore, mais il se heurtait à l'hostilité du Ministère des Finances et il ne verra jamais le jour. Deux conceptions de la BNI s'affrontèrent :

- selon la première, elle devait être l'outil de financement du secteur productif public (dans un contexte de larges nationalisations), chargé de mettre en œuvre les orientations du Plan. La BNI était constituée par le regroupement du pôle de financement semi-public, accru de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)³⁸ et des principales banques d'affaires (Paribas, Suez et Banexi) ;
- selon la seconde conception, plus extensive, la BNI, centrée sur le pôle de financement semi-public avait pour mission de faire respecter les objectifs du Plan, en utilisant le canal des financements à moyen et long terme, aussi bien par les entreprises publiques que privées.

La création des CODEVI (déjà évoquée) n'a été qu'un substitut à l'abandon du projet de BNI. Une partie des fonds ainsi collectés a permis, pour la première fois, de créer un instrument de financement échappant à la tutelle du Ministère des Finances, le Fonds Industriel de Modernisation – FIM –, dépendant du Ministère de l'Industrie. Les prêts participatifs du FIM étaient orientés en priorité vers les investissements de modernisation et de restructuration des entreprises.

On retiendra de ce débat sur la création éventuelle d'une BNI, deux idées forces qui prennent tout leur sens, pour l'une, au vu de l'expérience du pôle de financement semi-public, et pour l'autre au vu de l'inflexion actuelle de la politique industrielle. L'existence d'un établissement unique responsable du financement long de toutes les entreprises aurait évité la dérive concurrentielle apparue entre les établissements du pôle semi-public, dérive qui a été responsable d'un relâchement de la sélectivité de ces financements. Il aurait été possible de remédier à cette dérive en spécialisant plus strictement les établissements du pôle, pour les uns, dans le financement des PME, pour les autres, dans le financement des grandes entreprises.

³⁸ La CDC avait, entre autres, un rôle de régulation des marchés financiers (qui n'a été officiellement supprimé qu'en 2001 par la loi NRE -a.143-) qui l'amenait à détenir une part importante des capitalisations boursières et obligataires qu'il était tentant de mettre au service des objectifs de la politique industrielle. Encore aujourd'hui, elle est le premier ou le second actionnaire de presque toutes les sociétés du CAC 40, et l'utilisation de cette position est régulièrement évoquée aussi bien à droite qu'à gauche (en dernier lieu, en 2005, lors des rumeurs d'OPA sur BSN). Elle a toujours vivement refusé d'intervenir directement auprès des entreprises dans une logique de politique industrielle ou de défense des entreprises françaises contre des OPA hostiles, comme l'a encore rappelé son directeur Général en 2005 : « La CDC n'a aucune vocation à prendre des initiatives visant à restructurer ou à protéger le capital d'entreprises cotées françaises ou européennes. En actionnaire attentif, elle se préoccupe du développement de la rentabilité des sociétés dans lesquelles elle a une participation. » (Le Monde du 18/07/05).

Cependant, cette option aurait ignoré l'un des thèmes majeurs qui sous-tend l'inflexion actuelle de la politique industrielle française : la priorité accordée désormais aux interventions destinées à favoriser la coopération entre les entreprises³⁹.

Cette « nouvelle politique industrielle » représente une inflexion majeure par rapport aux orientations « horizontales » qui prévalaient depuis le milieu des années 1980 : allègement des charges pesant sur les entreprises, aides à l'innovation et soutien aux PME. Elle n'est pas sans rappeler le thème des « filières industrielles » développé au début des années 1980, qui, déjà, prenaient appui sur une conception d'un tissu productif structuré par des sous-ensembles cohérents d'entreprises de toutes tailles. Aujourd'hui, comme alors, la Puissance Publique juge nécessaire de soutenir des sous-ensembles qu'elle a choisis, les « pôles de compétitivité » (au nombre de 67) et de créer un organisme spécialisé, l'Agence de l'Innovation Industrielle (AII). Toutefois, pour intéressante que soit cette réorientation, elle suscite deux interrogations: D'une part, est-il, dans tous les cas, pertinent de définir uniquement sur une base territoriale les pôles de compétitivité et d'autre part, est-il toujours efficace que l'action de l'AII soit orientée surtout vers le soutien de projets industriels innovants au moyen d'avances remboursables et de subventions ? Sans préjuger d'une interrogation sur l'adéquation des moyens budgétaires aux besoins, il semble que l'action des établissements du pôle semi-public était mieux adaptée ; ils finançaient l'ensemble des « business plans » des entreprises et non certaines de leurs opérations ponctuelles et ils vérifiaient que les aides publiques (celles du FDES en particulier) n'étaient accordées qu'à des entreprises qui en avaient véritablement besoin (rejet des « effets d'aubaine ») pour réaliser les projets sélectionnés par l'Etat.

Ces observations incitent à penser que l'action d'établissements de financement spécialisés viendrait renforcer les orientations de la « nouvelle politique industrielle ». Toutefois, ce point de vue est insuffisant car il ne répond pas à toutes les questions soulevées : ces établissements disposant d'un savoir-faire avant tout financier, les capacités d'expertise technique, nécessaires pour vérifier que les demandes des entreprises sont bien conformes aux objectifs de la Puissance Publique, doivent-elles être situées en leur sein ou à l'extérieur ? Faudrait-il recréer un ou plusieurs établissements spécialisés (selon que le projet a une vocation nationale ou régionale) ? Convient-il qu'un même établissement soit en mesure de disposer de toute la palette des moyens de financement (fonds propres, subventions, crédits à moyen et long terme et aides diverses) ou doit-il ne disposer que du levier des crédits à moyens et long terme (mais alors son intervention doit-elle précéder ou succéder à une décision concernant l'accès à ces autres ressources) ? Enfin, quelle est la nature des relations de ces établissements avec les banques ? Comme on le voit, même si l'on est persuadé qu'un outil de politique industrielle, comme celui qu'a constitué le pôle de financement semi-public, peut jouer un rôle extrêmement favorable, l'éventualité de sa reconstruction nécessiterait un approfondissement du diagnostic sur le système productif lui-même, et sur ses relations avec le système financier. Cet approfondissement ne prendrait toutefois son sens que pour autant que des oppositions de principe ne l'interdisent pas et il ne saurait éviter que soit posée la question du relais européen de politiques jusqu'ici strictement définies au niveau national.

Michel FRIED
Economiste, Lasaire

³⁹ Cet aspect est bien mis en évidence par Jean Luc Gaffard : « Vers une nouvelle politique industrielle », Lettre de l'OFCE n° 269, 13/12/2005. L'auteur, toutefois, surestime l'efficacité actuelle de l'expérience des « districts industriels » italiens, trop centrés sur la coopération entre les seules PME. Bien adaptés aux conditions de la concurrence des années 1980, ils ont retardé l'émergence de grandes PME et la constitution d'ensembles cohérents reposant sur la coopération entre les districts et les grandes entreprises.