

ELÉMENTS POUR UNE MÉTHODE D'AUDIT DES POLITIQUES D'AIDES AUX ENTREPRISES DES RÉGIONS

Maryse SALLES

Maryse.Salles@univ-tlse1.fr

IRIT / Université Toulouse 1
2 Rue du Doyen Gabriel Marty
31042 TOULOUSE Cedex 9
FRANCE

Mots clefs :

Intelligence territoriale ; aides publiques aux entreprises ; collectivités territoriales ; système d'évaluation ; système d'information ; sources d'information sur les entreprises.

Keywords:

Territorial intelligence; public financial support to the enterprises ; local bodies ; assessment system ; information system ; sources of information on the enterprises.

Palabras clave :

Inteligencia territorial; asistencias públicas a las empresas; colectividades territoriales; sistema de evaluación; sistema de información; fuentes de información sobre las empresas.

Résumé

Les aides publiques aux entreprises représentent un coût très élevé pour les finances de l'Etat et des collectivités territoriales, et tous les acteurs s'accordent à souligner la nécessité d'en évaluer l'efficacité. Ce papier propose des éléments pour réaliser un audit amont du système d'aides aux entreprises par les Régions. Il s'agit d'analyser la phase de conception globale du système (orientations stratégiques) et celle de définition des modes de mise en œuvre de ces orientations. Le texte est organisé en trois sections, et s'appuie sur l'exemple de la politique de développement économique d'une Région française.

La première section rappelle l'importance des aides et la nécessité de les évaluer, en soulignant le caractère central de l'information, aussi bien pour aider à concevoir le système d'aides que pour constituer, puis renseigner, les indicateurs d'évaluation. La deuxième section traite des systèmes d'information qu'utilisent ou créent les Régions pour soutenir leur processus de conception et mise en œuvre des aides. Cette section propose une grille de lecture à trois niveaux. Le premier niveau est celui des visions du monde sous-jacentes dans les systèmes d'information. A un deuxième niveau, ces visions sont déclinées en modèles et méthodes pour définir les normes. Ces normes, qui permettent la mise en œuvre opérationnelle et revêtent un caractère contraignant, constituent le troisième et dernier niveau.

La troisième section, en s'appuyant sur cette grille de lecture, présente la démarche d'audit amont, ainsi qu'une application basée sur les documents écrits produits par la Région étudiée. Le but est d'évaluer la cohérence interne des politiques, ainsi que leur opérationnalité, en menant une analyse aux trois niveaux détaillés dans la deuxième section.

Abstract

The public financial support to the enterprises represent a very high cost for the finances of the State and the local bodies, and there is a general consensus about the necessity of assessing its impact. This paper proposes some elements to achieve a "first level" audit of the financial support system for the enterprises led by the Regions. Our purpose is to analyse the phase of global conception of the system (strategy) and the one of definition of the system implementation concrete modalities.

The text is organized in three sections, and lean on the example of economic development policy of a French Region.

The first section recalls the importance of financial support and the necessity to evaluate it, while underlining the central character of information, as well in conceiving the financial support system, as in setting up the evaluation indicators. The second section deals with the information systems that the Regions use or create to sustain the conception of their financial support system, and its implementation. This section proposes a grid of reading with three levels. The first level is the one of the underlying world visions that are rooted in these information systems. At a second level, these visions are declined in models and methods (to define the norms). These norms, that allow the operational implementation of the financial supports and own a coercive character, constitute the third and last level.

The third section presents the "first level" audit process, as well as an application based on the written documents produced by the considered Region. The goal is to assess the internal consistency of the policies, as well as their effectiveness. The audit process is supported by an analysis of the three levels described in the second section.

Introduction

Les aides publiques aux entreprises représentent un coût très élevé pour les finances de l'Etat et des collectivités territoriales, alors même que la question des déficits est extrêmement sensible. S'il n'est (en général) pas question de supprimer ces aides, la nécessité d'évaluer leur efficacité est exprimée par un grand nombre d'acteurs.

Ce papier propose des éléments pour évaluer les premières phases du processus de décision lié aux aides aux entreprises par les Régions : phases de conception globale et de définition des modes de mise en œuvre. C'est ce que nous nommerons un *audit amont* du système d'aides. Nous nous centrerons sur l'information, déjà produite ou à produire, pour aider au processus de définition et de mise en œuvre des aides. Notons que la suite d'un tel audit amont devrait s'inscrire dans une démarche de conception de système d'information pour le pilotage des dispositifs d'aide. Bien que quelques aspects en soient évoqués, le papier ne traite pas directement de cette phase aval.

La première section rappellera l'importance, en terme d'effort financier, que représentent les aides, et l'opinion générale assez négative qui est portée sur les systèmes d'aide aux entreprises. L'importance de l'information est soulignée, aussi bien pour aider à concevoir les systèmes d'aides que pour constituer puis renseigner les indicateurs d'évaluation. Un exemple, concernant une Région, est présenté, et sera déroulé tout au long des trois sections du texte.

La deuxième section est centrée sur les systèmes d'information qu'utilisent ou créent les Régions pour soutenir leur processus de conception et mise en œuvre des aides. Cette section proposera une grille de lecture à trois niveaux pour rendre compte des visions du monde sous-jacentes dans ces systèmes d'information, visions déclinées en modèles ou méthodes, puis enfin en normes.

La même grille servira de cadre général à la démarche d'audit amont, qui est l'objet de la troisième section. L'audit est structuré en trois phases. Il s'agit d'évaluer la cohérence interne des politiques, ainsi que leur opérationnalité, en menant une analyse aux trois niveaux détaillés dans la deuxième section. Des exemples d'une telle analyse, menée sur la base d'écrits produits par une Région (schéma régional de développement économique : SRDE), accompagnent la description des trois phases de cet audit amont.

1 Les aides aux entreprises et l'évaluation de leur impact

1.1 La nécessité d'évaluer les dispositifs d'aides aux entreprises

D'innombrables articles, rapports, études sur les aides publiques aux entreprises dénoncent le "maquis" que constituent les aides. A titre d'illustration, le Conseil d'Orientation pour l'Emploi (COE)¹, dans un prérapport consacré aux "aides publiques", fait état de 2550 systèmes d'aides rendant "difficile un travail systématique d'évaluation pourtant prioritaire". Les aides sont critiquées non seulement pour leur nombre mais aussi pour leur "opacité technique" (aides de l'État). "Champ mal connu", "foisonnement des modes d'intervention", "importance des montants financiers en jeu", multiplicité des objectifs poursuivis" sont autant de caractéristique d'un "système" considéré comme excessivement complexe.

¹ Prérapport cité par la Presse : "Délocalisations : le remboursement des aides publiques par les entreprises est jugé "difficile" ", *Le Monde*, 11 janvier 2006.

Les aides des collectivités locales font l'objet de la même critique : "plus personne ne sait combien il existe de formes d'aides différentes aux entreprises (...)". "Les experts s'y perdent et les entrepreneurs s'en détournent. Eu égard au temps nécessaire pour repérer la bonne aide et remplir les dossiers, le jeu n'en vaut pas la chandelle"².

Au total, les collectivités locales attribuent environ un tiers des quinze milliards d'Euros d'aides publiques (1% du PIB) dont bénéficient les entreprises en France, hors exonérations de cotisations sociales³. Parmi ces collectivités, la part des Régions est de l'ordre de 45% du total.

Les Régions ont conscience de la nécessité d'une part de clarifier leur dispositif d'aides aux entreprises, d'autre part d'évaluer son efficacité au regard des objectifs annoncés. Elles s'attachent à expliciter les différentes phases du processus de décision qui mène des objectifs stratégiques aux mesures plus précises, enfin à la mise en œuvre opérationnelle de leur système d'aides.

Nous illustrerons ce travail effectué par les Régions au travers du cas de Midi-Pyrénées.

1.2 Un exemple : le SRDE de la Région Midi-Pyrénées

En Midi-Pyrénées, les aides aux entreprises sont "situées" dans un document général, le "Schéma Régional de Développement Economique"⁴ (SRDE), qui énonce le cadre d'ensemble de la politique économique de la Région, comme l'y incite la loi du 13 août 2004. Produit au terme d'une large consultation, ce SRDE met à la disposition des acteurs régionaux un document synthétique qui traduit leur vision du monde en énonçant le cadre d'ensemble de la politique économique de la Région et en définissant de grandes orientations stratégiques, déclinées en axes et plans d'action, lesquels sont traduits en mesures, puis en actions.

Le document indique que "les attentes en matière de lisibilité, de simplification et de positionnement des systèmes d'aides aux entreprises deviennent des principes d'action du SRDE". Ces attentes sont citées comme suit :

- clarifier les interventions économiques des différentes collectivités,
- harmoniser les dispositifs d'aides publiques,
- adapter les outils financiers existants pour accompagner les TPE/PME sur l'ensemble du territoire régional,
- simplifier les modalités d'intervention des financeurs publics, privilégier le dossier unique et la subsidiarité des financements,
- passer d'une logique de guichet à une logique de projet tant pour les entreprises que pour les branches ou les filières professionnelles.

² Expert cité dans "De nouvelles pistes pour aider les entreprises innovantes", *La Tribune*, 18 octobre 2006

³ CANFIN Pascal, "Cherche entreprises à tout prix. Les collectivités locales versent toujours plus d'aides aux entreprises pour les attirer, sans grande efficacité", *Alternatives économiques*, n°250, septembre 2004 (les chiffres cités par l'auteur sont issus de la direction de la Comptabilité publique du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie).

⁴ *Schéma Régional de Développement Économique. Construisons ensemble le développement régional*, Région Midi-Pyrénées, 2006. Disponible sur <http://cr.midipyrenees.fr/prat/srde/srdefiesnal.pdf>

L'évaluation des politiques, et plus largement le système de pilotage régional, fait dans les SRDE l'objet d'une orientation stratégique complète (sur un total de quatre orientations), intitulée "Fédérer, associer, impulser : animation et coordination du système de pilotage et d'évaluation régional".

Si la nécessité de cette évaluation est parfaitement comprise, les modalités de sa réalisation ne sont pas encore fixées. La Région, consciente de l'ampleur du projet et de sa complexité, a décidé de se faire assister par des chercheurs du domaine, en définissant dans son appel à projet 2007 une action-clé portant sur "l'évaluation des nouvelles politiques présentées dans le SRDE".

Qu'il s'agisse d'un système de pilotage ou d'un dispositif d'évaluation, *l'information* en représente un élément central.

Pour définir et mettre en œuvre sa politique de développement économique, la Région a ainsi par exemple besoin de connaître son tissu industriel, la localisation des entreprises sur son territoire, les compétences disponibles en matière de recherche, la répartition de la population, la santé des entreprises, des filières, des bassins d'emplois, etc. Pour évaluer l'impact des actions entreprises, la Région doit définir des jeux d'indicateurs, et identifier les moyens pour les renseigner.

Dans l'une et l'autre de ces deux configurations, les services sont amenés à utiliser des systèmes d'information disponibles, produits par d'autres institutions, souvent au niveau national (notamment les statistiques de l'INSEE).

Ces systèmes d'information sont composés d'unités d'information (une entreprise, un établissement, un secteur...), chacune décrite à l'aide d'un ensemble fini de rubriques (ex. pour un établissement : adresse, effectif, activités...), et s'appuient sur des nomenclatures prédéfinies (nomenclature des activités, classification des produits, découpage du territoire...).

Comme pour tout système d'information, le choix des unités d'information, leur structure, comme les nomenclatures utilisées, constituent autant de "passages obligés", *de normes de fait*, qui vont s'imposer aux utilisateurs de ces systèmes.

La section suivante est consacrée aux systèmes d'information sur l'entreprise disponibles, en ce qu'ils sont porteurs de représentations spécifiques de l'économie, et, par là, sont susceptibles d'influer sur les politiques de développement des Régions.

2 Les systèmes d'information sur l'entreprise et la vie économique

2.1 Les systèmes d'information vus comme des langages

Le concept de système d'information est né au début des années 70. Jean-Louis Le Moigne définit alors le système d'information d'une organisation comme "l'ensemble de symboles signifiants, formels ou informels, circulant dans [celle-ci]"⁵, l'assimilant donc à un *langage*, c'est-à-dire une capacité à rendre compte du "réel" sous une forme partageable par une communauté donnée.

Un système d'information se présente donc comme un système de formalisation de représentations, mais également comme un moyen pour rendre ces formalisations opérationnelles, les rendre accessibles (et agissantes) au travers de codifications particulières.

Au niveau d'organisations publiques, et notamment de l'État, la nécessité de construire un ordre social a été associée à la production d'un langage commun, et à sa mise en œuvre dans des systèmes descriptifs afin d'orienter l'action publique⁶. Ce langage commun, qui rend possible le partage de classes d'équivalence,

⁵ LE MOIGNE Jean-Louis, *Les systèmes d'information dans les organisations*, Paris, Presses Universitaires de France, 1973.

au-delà des singularités individuelles, s'exprime "soit à travers les catégories du *droit* (perspective de justice), soit à travers des *normes* et des *standards* (perspective d'économie de gestion et d'efficacité)"⁷. Les nomenclatures utilisées dans la statistique publique sont un exemple typique de telles normes. "Ensemble des termes employés dans une science [ou] une technique, (...) méthodiquement classés"⁸ et nommés sans ambiguïté, une nomenclature est aussi la *méthode* employée pour produire cet ensemble, et sa mise en oeuvre. Créer une nomenclature est donc un *acte*, historiquement et socialement situé, acte "dont les effets performatifs s'inscrivent sur le réel ainsi normé"⁹.

2.2 Représentations, modèles et normes

2.2.1 Représentations

En accord avec ces définitions, et en prolongeant le raisonnement, nous posons l'hypothèse est que les normes, comme toute codification de consensus ou de convention, sont bien situées dans le temps et dans l'espace social, et qu'à ce titre, elles véhiculent des "visions du monde", que l'on nommera ici des *représentations*¹⁰.

Les représentations de l'entreprise ont ainsi évolué au cours du temps, passant d'une vision de l'entreprise principalement comme fonction de production, puis comme acteur du marché, enfin comme lieu de réalisation de profits pour les détenteurs de son capital et les investisseurs. Cette dernière représentation de l'entreprise comme "actif liquide" est à l'origine de nouvelles normes comptables qui considèrent la valeur des engagements de l'entreprise non sur une base historique, mais sur celle de leur prix instantané de marché (principe dit de "fair value")¹¹.

La logique concurrentielle comme mode prédéterminant, voire unique, des relations entre les territoires est très présente dans les politiques de développement territorial¹². Cette vision d'une concurrence généralisée entre les territoires est celle qu'ont forgée et diffusée de grandes institutions comme l'OCDE, le FMI ou la Banque Mondiale. Cette perspective est souvent même renforcée par une équivalence établie entre attractivité et compétitivité. Le territoire est ainsi implicitement considéré comme un récepteur potentiel de ressources externes pré-existantes et mobiles (investissements, compétences, etc.), son développement devenant alors dépendant de sa capacité à attirer ces ressources plus efficacement que ne le feraient d'autres territoires, par essence concurrents. Or l'équivalence entre compétitivité et attractivité est contredite par de nombreux exemples (pour n'en citer qu'un : l'Allemagne attire moins d'investissements étrangers que d'autres pays sensiblement moins compétitifs). Nous évoquerons en section 3 les conséquences d'une telle représentation.

Une autre illustration concerne l'opposition entre les différentes filières, qui sont, dans l'énoncé des politiques régionales, très fréquemment considérées comme intrinsèquement "traditionnelles" ou inversement "de haute technologie". Une telle dichotomie pose pourtant d'évidents problèmes (quid du textile,

⁶ Alain DESROSIÈRES, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993, p. 303.

⁷ Alain DESROSIÈRES, op. cit., p. 16.

⁸ Le Petit Robert, 1973, p. 1157.

⁹ Isabelle BOYDENS, *Informatique, normes et temps*, Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 293.

¹⁰ Maryse SALLES, Présentation du dossier "Représentations, modèles et normes pour l'entreprise", *Revue Droit et Société*, n° 65 / 2007.

¹¹ KOTZ Hans-Helmut "Europeanization of Financial Market Regulation: Conceiving a New Model by Default?" *Revue Droit et Société*, n° 65 / 2007.

¹² A titre d'exemple : "La région MIP, comme beaucoup de territoires, s'inscrit dans une logique concurrentielle", Région Midi-Pyrénées, op. cit., p. 91.

réputé "filère traditionnelle", lorsque l'on a affaire à la production de textiles techniques ?). L'opposition "filères traditionnelles" et "de haute technologie" renvoie à une représentation qui a été portée par les travaux du ministère de l'Industrie dans les années 70 et 80 sur la spécialisation de l'économie française¹³, vision relayée par l'INSEE ensuite.

2.2.2 Modèles

Notre deuxième hypothèse est que le passage des représentations aux normes n'est pas direct, mais s'effectue via des *modèles intermédiaires*. Ces modèles peuvent être interprétés comme des représentations en partie formalisées ou des normes à portée générique. Plus explicites et plus opérationnels que les représentations, les modèles constituent les *méthodes pour définir des normes* : principes pour établir les typologies et classifications, choix des entités d'information dans les systèmes d'information, logiques d'action...

Les modèles s'expriment notamment au travers des systèmes d'information. Les systèmes d'information économique sont le produit d'une histoire très longue¹⁴, qui a suivi celle de l'évolution des représentations de l'économie et de l'entreprise. On peut y distinguer trois phases¹⁵, qui correspondent à une évolution de l'unité d'information, du jeu de rubriques choisies pour décrire l'unité, et des nomenclatures utilisées. La première phase est celle d'une structuration des systèmes d'information économique sur un plan mésoéconomique, celui des branches et des secteurs (l'entreprise n'y apparaît pas comme entité distincte). La deuxième phase déplace les systèmes d'information vers le niveau microéconomique, celui de l'entreprise. Cette phase a connu différents infléchissements correspondant au glissement qui s'est opéré avec le changement de figure dominante de l'entreprise : comme "fonction de production", comme acteur du marché, enfin comme lieu de réalisation de profits pour les détenteurs de son capital et les investisseurs. Ces différentes figures correspondent à des jeux de rubriques différents pour décrire l'entreprise. La dernière figure, celle d'entreprises financiarisées, coïncide avec l'ouverture d'une troisième phase marquée par les questions de coordination et aussi de mondialisation, qui donne lieu à de nouvelles entités d'information (le groupe, le réseau d'entreprises). La logique des nomenclatures d'activités a quant à elle suivi les représentations dominantes de l'économie, classifiant les activités successivement selon l'origine "naturelle" des produits (animale, végétale, minérale), selon leurs destinations, selon la technique de production, enfin en suivant une logique sectorielle.

Dans le cas des politiques de développement territorial, les modèles vont permettre de produire le cadre de la mise en œuvre des grandes orientations stratégiques. Ils seront par exemple exprimés par les principes de découpages ou regroupement des activités (ex. : adoption des principes de l'INSEE, ou définition d'autres principes ?), par ceux de découpage du territoire, ou encore la logique du système d'aides aux entreprises (ex. : logique de soutien ou logique d'incitation ?, logique d'instruments ou à l'inverse logique de projet global ? définition ou non de critères de conditionnalité ?).

¹³ STOFFAES Christian, *La grande menace industrielle*, Paris : Calmann-Lévy, 1978.

¹⁴ Bernard GUIBERT, Jean LAGANIER, Michel VOLLE, "Essai sur les nomenclatures industrielles", *Économie et Statistique*, n° 20, février 1971.

¹⁵ SALLES, M., COLLETIS, G., "Représentations de l'entreprise dans les systèmes d'information statistique et décision dans les collectivités territoriales", *Revue Droit et Société*, n° 65 / 2007.

2.2.3 Normes

Pour permettre l'action concrète, les principes développés aux niveaux précédents (représentation et modèles) donnent lieu à des procédures, des normes ou des référentiels précis, nécessaires aux acteurs opérationnels. Comme nous l'avons évoqué plus haut, la représentation de l'entreprise comme "actif liquide", se traduit par de nouvelles normes comptables. Dans les systèmes d'information économiques, le principe du découpage des activités se traduit par des listes finies de secteurs ou de produits, dans lesquelles on doit obligatoirement puiser pour définir certains codes (ex. définition du code APE à la création d'une entreprise, renseignement des formulaires de douanes à partir des nomenclatures de produits).

Dans le cas des politiques de développement des Régions, on trouve (ou l'on devrait trouver) ces normes dans des listes de secteurs ou filières prioritaires, des listes de territoires, des définitions (qu'entend précisément une Région par "filiale à potentiel de croissance" ?), des critères d'éligibilité et de conditionnalité... C'est également à ce niveau des normes que sont définis les indicateurs d'évaluation des actions (listes d'indicateurs, plages de valeurs, mode de renseignement, méthode d'interprétation).

En nous appuyant sur cette grille à trois niveaux (représentations, modèles, normes), nous allons dans la dernière section de ce papier proposer des éléments pour réaliser un premier niveau d'audit des politiques d'aides aux entreprises, basé sur l'analyse des documents écrits décrivant ces politiques.

3 Eléments d'une démarche d'audit du système d'évaluation

Les éléments qui suivent sont destinés à aider un *audit amont* (c'est-à-dire portant sur les phases de conception et de définition des modes de mise en œuvre) des politiques des Régions en matière de développement économique, et en particulier d'aide aux entreprises.

Cet audit utilise la grille présentée dans la section précédente, et a deux objectifs principaux :

- évaluer la cohérence interne de ces politiques au travers de leurs différents niveaux d'expression (orientations stratégiques, déclinaisons en actions, procédures d'attribution concrètes, critères d'éligibilité, indicateurs d'impact...),
- et, par suite, évaluer leur opérationnalité.

Nous illustrerons notre propos par des exemples tirés du SRDE de la Région Midi-Pyrénées.

3.1 Le niveau des représentations

La première phase du processus de décision concernant les aides aux entreprises est celle de la définition des orientations politiques de la collectivité territoriale en matière de développement économique. Par le passé, ces orientations n'ont pas toujours été formalisées, ni parfois même explicitées. Cependant, afin de rendre son action cohérente et efficace (et son impact mesurable), l'acteur public doit entreprendre un travail d'explicitation. C'est ce type d'effort qu'a réalisé la Région Midi-Pyrénées en élaborant son "Schéma Régional de Développement Économique" (SRDE).

L'audit devra ici répondre à différentes questions :

- les représentations à l'œuvre dans l'expression des grandes orientations stratégiques sont-elles explicitées ?

- quelles sont les représentations dominantes (c'est-à-dire produites par d'autres institutions) qui transparaissent dans le texte (en général sans réelle explicitation) ?
- les représentations sont-elles cohérentes entre elles ?
- les représentations sont-elles cohérentes avec les objectifs stratégiques exprimés ?

Dans le SRDE que nous avons analysé, la plupart des représentations ne sont pas clairement explicitées, ce qui est très courant dans ce type de document. On ne trouve ainsi pas de définition de ce qu'est la vision de la Région en matière d'espace (quel découpage de l'espace mondial, national, européen... ?), de regroupements d'activités (secteurs, branches, filières...).

En revanche, on peut identifier un certain nombre de *représentations* dominantes, issues d'autres institutions, au travers d'un ensemble de notions clés. Parmi celles-ci, nous évoquerons ici quelques exemples concernant la concurrence entre les territoires, la représentation de l'espace, enfin le transfert de technologie.

3.1.1 Concurrence entre les territoires

La logique concurrentielle comme mode prédéterminant, voire unique, des relations entre les territoires est largement présente tout au long du texte. Cette vision, comme cela a été montré dans le paragraphe 2.2.1, est celle de grandes institutions dominantes, et porte en elle une vision du territoire unique, comme récepteur potentiel de ressources pré-existantes. Jamais remise en cause ni interrogée dans le document de la Région, cette perspective se trouve même renforcée explicitement lorsqu'il est affirmé qu'il "n'y a pas de compétitivité économique s'il n'y a pas d'attractivité des territoires concernés"¹⁶. Si domine ainsi une représentation en termes de concurrence entre les territoires, à l'inverse, très peu de mentions sont faites de projets de partenariats avec des territoires extérieurs.

3.1.2 Représentations de l'espace

Les représentations de l'espace mondial que l'on peut identifier dans le SRDE sont pour l'essentiel implicites, bien que le rapport de la région Midi-Pyrénées au reste du monde soit jugé comme essentiel pour son développement et fasse l'objet d'une des quatre orientations stratégiques présentées ("Penser et agir à l'international"). Les niveaux spatiaux reprennent les niveaux les plus couramment documentés : infra-régional, régional, national, européen et international. Si l'on excepte le niveau infra-régional, ces niveaux sont peu spécifiés¹⁷. Les seules régions françaises ou européennes citées nommément le sont en tant que concurrentes (cf. supra). Le niveau national est très peu convoqué, hors du diagnostic présenté dans le SRDE, où il est alors utilisé comme base quasi exclusive de comparaison¹⁸, c'est-à-dire, selon notre grille de lecture, avec un statut de *norme*. Cette représentation de l'espace mondial, que l'on pourrait, au risque sans doute d'une certaine simplification, résumer en une opposition entre la région et un "reste du monde" peu différencié, présente une certaine cohérence avec la logique de concurrence soulignée plus haut.

¹⁶ Région Midi-Pyrénées, op. cit., p. 58.

¹⁷ Le reste du monde apparaît relativement indifférencié, seules deux zones étant citées comme marchés potentiels (marchés émergents d'Europe de l'Est ou d'Asie du Sud Est).

¹⁸ Densité de population, PIB, taux de chômage, etc.

3.1.3 Transfert de technologie

Enfin, la représentation de la technologie, au travers de la gestion de son transfert, répond à celle d'une ressource transférable en l'état. C'est la représentation portée par l'État auprès des grands organismes de recherche (ex. CNRS) mais aussi par les Régions à travers les CRITT¹⁹. Une vision concurrente serait celle d'une technologie qui n'est pas une ressource transférable, mais, à l'inverse, le résultat d'un processus d'innovation impliquant la coordination de plusieurs types d'acteurs. La technologie est alors le résultat d'un processus indéterminé (et non linéaire comme celui du transfert).

Le faible nombre de représentations explicitées, l'usage implicite de représentations dominantes non remises en causes ou interrogée, entraîne "naturellement" des risques de manque de cohérence entre les orientations stratégiques, ou au sein d'une même orientation.

Ainsi, à titre d'exemple, le fait de consacrer une orientation stratégique complète au développement à l'international (orientation 3) peut sembler en contradiction avec une représentation de l'espace mondial quasi indifférencié, et avec un mode de relation avec les autres territoires suivant exclusivement une logique concurrentielle.

3.2 Le niveau des modèles

Dans une deuxième phase, les orientations stratégiques nécessitent, pour préparer leur mise en oeuvre, d'être transposées en axes et objectifs formalisés, en principes guidant l'action, en méthodes pour définir des typologies, ou pour déterminer des jeux d'indicateurs...

La déclinaison des orientations en axes, projets et dispositifs d'aide aux entreprises se fait sur la base de *modèles*, parfois en partie explicités, mais le plus généralement sous-jacents, concernant les "objets" impliqués dans le développement économique territorial :

- l'unité économique élémentaire considérée (entreprise indépendante, entreprise filiale de groupe, groupe lui-même) et son insertion (type de secteurs, filières, domaines, profil d'entreprises, etc.),
- les acteurs (acteurs économiques, ou autres acteurs comme les Universités, les laboratoires de recherche des grands organismes publics, etc.) et l'organisation de leur coordination (réseaux de tous types, contrats, etc.),
- la logique du système d'aides (soutien ou incitation),
- le modèle de développement et celui d'attractivité du territoire,
- ou encore la structure à donner à un système d'information territorial, ou à celle d'un dispositif d'évaluation des politiques.

L'audit s'attachera ici à vérifier :

- l'explicitation de ces modèles et leur complétude,
- leur cohérence avec les représentations inscrites dans les orientations stratégiques définies dans le SRDE,
- leur cohérence avec les orientations stratégiques elles-mêmes.

¹⁹ Centres Régionaux d'Innovation et de Transfert de Technologie.

Le travail de transposition des orientations stratégiques est actuellement en cours de finalisation au sein de la Région Midi-Pyrénées, mais des premiers résultats conséquents sont déjà accessibles dans le second tome du SRDE²⁰.

Nous étudierons trois des "objets" évoqués plus haut : l'unité économique élémentaire (en y associant la question de son insertion dans des regroupements plus larges), le système d'aides, enfin le système d'évaluation des aides.

Unités économiques considérées

En ce qui concerne les unités économiques élémentaires prises en compte, le SRDE représente un changement significatif par rapport aux dispositifs précédents. Le plus souvent, ces dispositifs, en effet, se centraient jusque là sur l'une ou l'autre des figures de l'entreprise, laquelle était donc vue au travers d'une fonction particulière ou d'un ensemble de fonctions, renvoyant à des instruments spécifiques (fonction export avec le FRAEX²¹, fonction production avec le FDPME²²). Les axes et principes d'action retenus dans le SRDE traitent désormais un ensemble d'unités sensiblement élargi : secteur et filière, réseau d'entreprises, groupe, entreprise (à présent considérée dans sa globalité). Cette perspective, largement enrichie et précisée, se trouve cependant limitée par l'absence de considérations sur les *méthodes* pour effectuer les *regroupements d'activités retenus* (secteurs, domaines ou filières). S'il est indiqué, par exemple, qu'il convient de "compléter l'appareil productif régional sur des secteurs identifiés comme stratégiques"²³, la liste de ces secteurs, comme les critères pour les définir, restent à établir. De même, les termes de "domaine" ou de "secteur" sont peu stables dans le document, renvoyant à des niveaux d'agrégation variables d'une occurrence du terme à l'autre. Les secteurs nommément désignés le sont exclusivement selon les nomenclatures de l'INSEE, dont on sait qu'elles sont peu satisfaisantes pour toutes les activités en émergence. Toutes les entreprises sont en général considérées à l'identique, c'est-à-dire sans que soient utilisée une typologie définissant leur profil²⁴. On peut ici dresser un premier bilan contrasté : certains modèles sont relativement explicites (nécessité de traiter l'entreprise dans sa globalité), quand d'autres sont insuffisamment définis (méthodes pour déterminer les regroupements d'activités, les profils d'entreprises).

Système d'aides

La logique qui structure le système d'aides fait, en revanche, l'objet d'une description détaillée, et revêt un véritable statut de méthode formalisée (modèle). La rupture avec le système précédent ("logique de guichet", centrée sur les instruments d'aide) est consommée, laissant la place à une logique globale, centrée sur les projets, lesquels seront aidés au travers d'un ou plusieurs instruments. Il s'agit bien ici d'une véritable *ingénierie* de l'aide aux entreprises, et non plus de seules procédures d'attributions spécifiques à chaque aide. La notion d'aide elle-même est clairement explicitée, positionnée comme incitation (devant amener l'infléchissement d'une trajectoire) et non comme soutien (de trajectoires maintenues en l'état), en cohérence avec les orientations stratégiques.

²⁰ Région Midi-Pyrénées, *Schéma Régional de Développement Économique, Tome 2 – Fiches Actions*, 2006.

²¹ Fonds Régional d'Aide à l'Exportation.

²² Fonds de Développement des PME.

²³ Région Midi-Pyrénées, op. cit., *Tome 2*, p. 81.

²⁴ Pour de telles typologies de PME, voir par exemple SALLES, Maryse, *Stratégies des PME et intelligence économique. Une méthode d'analyse du besoin*, 2^{ème} édition revue et augmentée, Paris, Economica, 2006, ou encore MOATI P. & POUQUET L., La diversité des logiques productives dans les PMI, *Cahier de Recherche*, janvier 1997, n° C98, CREDOC (Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie).

Systeme d'evaluation

Enfin, le système d'évaluation, s'il est évoqué à plusieurs reprises dans les orientations stratégiques et constitue un axe de l'orientation stratégique 4, n'a pas encore donné lieu à la production de modèles ou méthodes. Les actions présentées dans le tome 2 du SRDE ne sont que pour une minorité d'entre elles complétées d'indicateurs d'évaluation. Dans ce dernier cas aucune typologie des indicateurs n'apparaît clairement.

3.3 Le niveau des normes

La dernière phase que nous évoquerons dans le cadre de ce papier est celle de la définition des procédures opérationnelles de mise en œuvre concrète des mesures du SRDE. Ceci suppose que les modèles et méthodes développés produisent ces procédures, ainsi que les normes associées nécessaires aux acteurs opérationnels.

Si un tel travail n'était pas mené, deux risques principaux seraient à craindre. Le premier serait qu'en l'absence de méthode pour définir tel ou tel objet (regroupement d'activité, territoire...), les *normes de fait* que constituent les systèmes d'information produits par de grands organismes nationaux s'imposent, malgré leur relative inadéquation aux problématiques régionales. A titre d'illustration, on rappellera que le diagnostic présenté en première partie du SRDE de la Région Midi-Pyrénées est quasiment entièrement construit sur des catégories portées par l'INSEE au niveau national (secteurs, découpages territoriaux). Le second risque, en l'absence de cadre précis, est celui d'une trop grande variabilité des mises en œuvre selon les acteurs opérationnels. La volonté affichée de faire appel, pour certaines actions, à des maîtres d'œuvre hors Région, accentue ce dernier risque.

A ce niveau, l'audit aura les objectifs suivants :

- vérifier l'existence de normes, pour les deux cas de figure suivants :
 - * dans le cas où des modèles ou méthodes ont été identifiés au niveau précédent : vérifier que les normes et procédures opérationnelles ont bien été produites,
 - * dans le cas d'une absence ou d'une définition insuffisante de modèles et méthodes : identifier les normes susceptibles d'être utilisées spontanément et implicitement par les acteurs opérationnels,
- vérifier la cohérence des normes (explicitement produites, ou susceptibles d'être "importées") avec les deux niveaux précédents (représentations, modèles et méthodes)
- vérifier la cohérence des normes avec les orientations stratégiques et les actions définies dans le SRDE.

Rappelons que les illustrations que nous donnons dans la suite sont basées sur l'étude d'un document (tome 2 du SRDE) provisoire, encore en cours de constitution, et susceptible d'évoluer sensiblement.

Le système d'aide lui-même, qui a donné lieu à une explicitation de sa logique (niveau des modèles), pourrait avoir donné lieu à la production de normes. Nous rappellerons que, s'agissant de l'attribution concrète des aides et des phases ultérieures, la codification des *normes* permettant cette attribution, le suivi des aides et leur évaluation devrait s'exprimer par des types précis d'entreprises et groupements, des énumérations de secteurs ou de filières, des listes de territoires (infra ou supra régionaux, en vue de partenariats ou posés comme concurrents), des jeux d'indicateurs. Ce travail en cours d'élaboration, est inégalement avancé suivant les différents axes et actions du SRDE, mais reste encore relativement limité.

En revanche, des normes exogènes apparaissent dans le document, en particulier celles que produisent l'État, l'Union Européenne, ou l'INSEE, dans le cadre de modèles évoqués dans la partie précédente (territoire, espace). Leurs limites concernant l'appréhension de questions nouvelles (combinatoires d'activités trans-sectorielles, dynamiques spatiales) reportent de fait sur les acteurs régionaux la charge (ou le privilège) de décrire ces nouveaux "objets". L'absence de principes pour les définir, dont nous avons fait mention dans la partie précédente, se traduit ici par une *absence de listes instanciant concrètement* ces "objets". Les notions de "entreprise à potentiel export", de "savoir-faire spécifique et peu courant", de "filière à potentiel de croissance", de "secteur stratégique", ou encore de "projet stratégique"²⁵ ne sont ainsi ni définies, ni illustrées.

Au total, peu de procédures, référentiels ou normes achevés sont identifiables dans le document, à l'exception notable de la structure des fiches actions. Celle-ci, commune à toutes les actions programmées dans le SRDE mentionne notamment les objectifs de l'action en termes de résultats généraux à atteindre (même si l'on peut regretter que ceux-ci ne soient pas quantifiés).

Référentiel GEM

Deux normes spécifiques sont inscrites dans le SRDE : un référentiel (de fait, partiel) d'évaluation de la performance économique d'un territoire, et un ensemble d'indicateurs pour l'évaluation des actions entreprises.

Le seul référentiel évoqué comme tel dans le SRDE est le GEM²⁶, proposé pour "mesurer l'évolution de la performance économique régionale et celle de son positionnement vis-à-vis d'autres régions challengers"²⁷. On notera, d'une part, que ce référentiel est exogène à la Région (il s'agit donc d'une norme importée), d'autre part, qu'il a été développé pour mesurer l'entrepreneuriat dans des pays et régions, et évaluer ainsi les facteurs le favorisant. Cette question ne recouvre qu'en partie celle de la performance d'ensemble d'une économie régionale. Par ailleurs, ce référentiel exogène renvoie à des représentations de l'entrepreneuriat qui ne sont pas identifiées dans le document. Le risque d'importation non contrôlée de représentations et modèles potentiellement en contradiction avec les axes et orientations définies par la Région, là même où il s'agit d'évaluer l'impact de ceux-ci, paraît ici non négligeable.

Indicateurs d'évaluation des actions

Les indicateurs définis pour mesurer l'impact d'actions ou d'activités constituent une norme par excellence. L'ensemble des traductions successives des axes d'action, allant des représentations aux modèles, puis de ceux-ci aux procédures et normes de mise en œuvre, se trouve, quand il s'agit d'en mener l'évaluation, réduit à un ensemble (par définition limité) de variables et indicateurs agrégés censés les représenter dans leur totalité. On notera que les institutions nationales ont produit très peu d'indicateurs détaillés, les applications de la LOLF dans les services de l'État étant encore très récentes et assez décevantes sur cette question. La Région se doit donc de construire ses propres outils d'évaluation, sans pouvoir s'inspirer véritablement de référentiels pré-existants. Les indicateurs associés dans le SRDE aux "fiches actions" sont en général peu nombreux (et encore absents de nombreuses mesures), de niveaux d'agrégation très variables, et pour l'essentiel centrés sur la mesure de l'effort fourni. Les quelques indicateurs d'impact présents sont encore exprimés de façon très générale,

²⁵ Région Midi-Pyrénées, op. cit., *Tome 2*.

²⁶ Global Entrepreneurship Monitor ; pour plus d'information : www.gemconsortium.org.

²⁷ Région Midi-Pyrénées, op. cit., p. 89.

non aisément quantifiable, et ne renvoient que très partiellement aux objectifs exprimés. Le travail de constitution des instruments de mesure de la réalisation des objectifs reste donc encore pour l'essentiel à faire, ce dont la Région, comme nous l'avons signalé plus haut, est tout à fait consciente.

Conclusion

En conclusion, nous rappellerons la nécessité de disposer de systèmes d'évaluation des aides publiques aux entreprises. Les éléments présentés dans ce papier constituent un premier outil d'audit amont. Cet audit cherche d'une part à identifier l'existence explicite des trois niveaux présentés dans ce papier (représentations, modèles et normes), d'autre part à en vérifier la cohérence (cohérence interne à chacun des niveaux, cohérence globale des niveaux entre eux).

Ce travail s'inscrit dans la logique générale des systèmes de pilotage des politiques des Régions, qui relèvent de l'intelligence territoriale. Il doit être poursuivi par un travail sur la conception d'une méthode complète d'évaluation, incluant la définition de jeux d'indicateurs et leur mode de renseignement. La recherche s'appuiera dans ce cas non seulement sur des documents écrits, mais aussi sur des entretiens réalisés avec les acteurs concernés (internes et externes à la Région).

La grille de lecture à trois niveaux que nous avons proposée devrait alors s'enrichir, permettant à terme de construire une ontologie du développement territorial, qui pourrait servir de base à la conception de systèmes d'intelligence territoriale.

Bibliographie

- [1] BOYDENS Isabelle, *Informatique, normes et temps*, Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 293.
- [2] CANFIN Pascal, "Cherche entreprises à tout prix. Les collectivités locales versent toujours plus d'aides aux entreprises pour les attirer, sans grande efficacité", *Alternatives économiques*, n°250, septembre 2004.
- [3] COLLETIS Gabriel, *Approche sectorielle des politiques d'aide à l'industrie. Une comparaison France-Allemagne*, Thèse d'Etat, Aix-Marseille 2, 1987, publiée à Berne (Suisse), Publications européennes, Peter Lang, 1991.
- [4] DESROSIÈRES Alain, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, 1993, p. 303.
- [5] GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR, www.gemconsortium.org.
- [6] GUIBERT Bernard, LAGANIER Jean, VOLLE Michel, "Essai sur les nomenclatures industrielles", *Économie et Statistique*, n° 20, février 1971.
- [7] KOTZ Hans-Helmut "Europeanization of Financial Market Regulation: Conceiving a New Model by Default?" *Revue Droit et Société*, n° 65 / 2007.
- [8] LA TRIBUNE, Expert cité dans "De nouvelles pistes pour aider les entreprises innovantes", 18 octobre 2006.
- [9] LE MONDE, Prérapproché cité par la Presse : "Délocalisations : le remboursement des aides publiques par les entreprises est jugé "difficile" ", 11 janvier 2006.
- [10] LE PETIT ROBERT, 1973, p. 1157.
- [11] LE MOIGNE Jean-Louis, *Les systèmes d'information dans les organisations*, Paris, Presses Universitaires de France, 1973.
- [12] MOATI Philippe & POUQUET Laurent, "La diversité des logiques productives dans les PMI", *Cahier de Recherche*, janvier 1997, n° C98, CREDOC (Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie).
- [13] RÉGION MIDI-PYRÉNÉES, *Schéma Régional de Développement Économique. Construisons ensemble le développement régional*, 2006. Disponible sur <http://cr.midipyrenees.fr/prat/srde/srdefiesnal.pdf>
- [14] RÉGION MIDI-PYRÉNÉES, *Schéma Régional de Développement Économique, Tome 2 – Fiches Actions*, 2006.
- [15] SALLES Maryse, Présentation du dossier "Représentations, modèles et normes pour l'entreprise", *Revue Droit et Société*, n° 65 / 2007.

- [16] SALLES Maryse & COLLETIS Gabriel, "Représentations de l'entreprise dans les systèmes d'information statistique et décision dans les collectivités territoriales", *Revue Droit et Société*, n° 65 / 2007.
- [17] SALLES Maryse, *Stratégies des PME et intelligence économique. Une méthode d'analyse du besoin*, 2^{ème} édition revue et augmentée, Paris, Economica, 2006.
- [18] STOFFAES Christian, *La grande menace industrielle*, Paris : Calmann-Lévy, 1978.
- [19] VOLLE Michel, *Histoire de la statistique industrielle*, Economica, 1982.