

La complémentarité des dispositifs et des effets : problème pour l'évaluation des Politiques Publiques Territoriales ?

*To what extent the complementarity between action plans and their effects
raises problems in evaluation of economic policies?*

Denis Carré and Nadine Levratto



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/pmp/4873>
ISSN: 2119-4831

Publisher

Institut de Management Public (IDPM)

Printed version

Date of publication: 15 June 2012
Number of pages: 167-189
ISBN: 978-2-7430-1470-4
ISSN: 0758-1726

Electronic reference

Denis Carré et Nadine Levratto, « La complémentarité des dispositifs et des effets : problème pour l'évaluation des Politiques Publiques Territoriales ? », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 29/2 | 2012, mis en ligne le 10 octobre 2014, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/4873>

La complémentarité des dispositifs et des effets : problème pour l'évaluation des Politiques Publiques Territoriales ? 02

► **Denis Carré^a et Nadine Levratto^{a, b}**

^aChargé de recherche CNRS, EconomiX, CNRS
Université Paris Ouest Nanterre La Défense

200, avenue de la République, 92001 Nanterre Cedex

^bChargée de recherche CNRS, Euromed Management

Résumé

Le développement de nouvelles politiques qualifiées de systémiques en faveur des entreprises (politique des pôles de compétitivité, des grappes d'entreprises, etc.) nous paraît devoir impliquer des modèles d'évaluation en cohérence. De fait, les approches ignorant les contextes sectoriels et territoriaux, ou encore les évaluations développées à partir d'un unique critère ne suffisent pas à faire apparaître les changements qui affectent les relations interentreprises et les sous-ensembles du secteur productif. Afin de ne pas laisser de côté une partie essentielle des effets engendrés par les politiques de soutien aux collectifs d'entreprises, nous proposons de systématiser la prise en compte de trois niveaux dans les démarches d'évaluation. Ils se traduisent par l'identification de trois familles articulées plutôt que hiérarchisées de critères, microéconomiques, territoriaux et mésoéconomiques. Nous en illustrons la portée par l'analyse des apports que procurerait la combinaison d'indicateurs de productivité et d'emploi (relatif) au niveau des entreprises et des territoires complétée par des critères de contexte (milieux métropolitains, urbains, ruraux) et de disparités.

© 2012 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Mots clés : évaluation, politique locale, clusters, modèle Shift-Share.

Abstract

To what extent the complementarity between action plans and their effects raises problems in evaluation of economic policies ? The development of systemic industrial policies (poles of competitiveness, clusters, etc.) requires models of evaluation consistent with their collective purposes. Basically, most of the assessment techniques in use are unaware of the industrial and territorial contexts. In the same vein, the technical evaluations

*Auteur correspondant : denis.carre@u-paris10.fr

doi:10.3166/pmp.29.167-189 © 2012 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

techniques resting upon a unique criterion, such as productivity, are unable to reveal changes in the relationships between firms and some subsets of the productive sector. In order to take into account the collective dimension of the effects generated by these new territorial policies, we propose to systematize the recognition of three levels in any evaluation process. They correspond to three different families of criteria (microeconomic, territorial and meso-economic) we considered as complementary. The final section demonstrates the superiority of composite indicators measuring productivity and employment on one hand and assessing the geographical disparities on the other. Their usefulness is highlighted looking at the added value they bring in evaluation techniques.

© 2012 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Keywords: evaluation, local policy, clusters, Shift – Share model.

Introduction

Les déterminants de la croissance locale ont fait l'objet de nombreux travaux qui débouchent sur l'identification de grandes familles de facteurs à l'origine des dynamiques territoriales en matière d'emploi ou de Produit intérieur brut. Selon cette littérature, trois grands ensembles d'influences se conjuguent :

- Les différentes sortes d'externalités (technologiques, liées à la présence de fournisseurs et de clients et résultant d'une offre de travail locale en quantité et diversité) ;
- Les économies d'agglomération et de localisation associées à la spécialisation des activités productives et les économies d'urbanisation liées à la diversité ;
- Le degré de concurrence locale.

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

La section deux rappelle les relations entre action publique et croissance locale, en montrant l'importance croissante des politiques territoriales systémiques tandis que la suivante cherche à attirer l'attention autour de la question de la diversité et hétérogénéité des territoires du point de vue de la nature et de l'ampleur des dotations d'une part et du degré d'exploitation de ces ressources d'autre part. La quatrième section est consacrée à un examen critique des démarches d'évaluation des politiques publiques territoriales en l'illustrant par la diversité des approches d'évaluation, souvent associée à la nature même de la politique (macro, méso, micro), et par les choix méthodologiques et analytiques privilégiés. La dernière section avance des propositions en vue de tenir compte de ces

phénomènes. Au-delà des propositions sur les données et temporalités présentées en conclusion, il s'agit surtout de défendre l'idée d'évaluations qui privilégient les analyses multicritères et multi niveaux.

1. Action publique et croissance locale : un bref survol de la littérature

Il ne s'agit pas ici de se livrer à un tour d'horizon systématique des politiques territoriales tant du point de vue de leur nature (infrastructure versus action économique), de leur bien fondé (Martin, 2000), de leur objectif ou encore de leur efficacité. Le domaine couvert par cette première section est plus réduit. Il porte essentiellement sur les politiques dont l'entreprise est le vecteur tout en soulignant les problèmes posés par leur diversité du point de vue de leur évaluation. On résume donc rapidement les différentes politiques de développement des firmes et des territoires de manière à faire ressortir une série de questions concernant la démarche d'évaluation.

Les distinctions des pratiques locales et régionales en matière d'accompagnement des entreprises sont multiples, en particulier du point de vue de la nature des modalités de financement (subvention ou exonération de charge). Nous proposons de retenir ici deux autres dimensions des politiques mises en œuvre. La première a trait à la nature de l'effet visé qui peut être individuel car ciblé sur l'entreprise ou collectif s'il concerne un groupe de firme ou un objet partagé. La seconde fait référence à l'impact sur les comportements. Soit la politique mise en œuvre permet d'optimiser un comportement préexistant et génère de ce fait une efficience qualifiée de statique, soit elle suscite au contraire l'adoption d'un nouveau comportement, l'efficience étant alors dite dynamique. Pour éclairer cette répartition, nous reprenons une grille de lecture construite autour de deux grandes lignes de partage (Carré, Levratto, 2009).

La première classe des politiques publiques de soutien aux entreprises est définie par ses objectifs. Il peut s'agir d'adapter le comportement actuel des acteurs afin de leur permettre d'être plus performants dans la réalisation d'actions connues et déjà maîtrisées. Alternativement, ces politiques peuvent les inciter à adopter un nouveau comportement en remplacement d'un autre (informatisation de tâches préalablement réalisées « manuellement ») ou à introduire une véritable nouveauté dans l'entreprise (ouverture à l'international). La seconde classe opère une distinction en fonction des modalités de l'incitation ou du support institutionnel : distorsion de droit public des prix de marché ou système de récompenses conditionnelles comme pour les financements liés à des projets communs à plusieurs catégories d'établissements (entre PME, entre PME et grandes entreprises, entre entreprises et universités, etc.). Le tableau 1 résume ces quatre familles de politiques.

à favoriser l'adoption de nouvelles technologies concernant les nouveaux produits et procédés de fabrication. Sur le plan analytique, l'enjeu ne se situe donc plus au niveau de la modification des prix relatifs mais au niveau des gains d'efficacités qui peuvent être soit directement liés à l'amélioration de la productivité des facteurs, soit d'origine organisationnelle comme dans le cas d'une amélioration de l'*efficacé-X* à la Liebenstein (1966). C'est cette transition que décrit le passage d'une efficacité statique à une efficacité dynamique.

Les dispositifs qui promeuvent le partage des moyens et rendent ainsi possible une réduction des coûts fixes (quadrant III) se situent tout d'abord dans le cadre d'une démarche collective plus ou moins impulsée par un agent extérieur. En effet, si les objectifs – au moins pour certaines composantes de ces actions – visent à réduire les coûts de fonctionnement, ils ne peuvent être atteints que par une démarche qui implique la constitution d'un collectif de PME susceptible de réduire des coûts ou, encore, de dépasser certaines indivisibilités. Les actions collectives proposées par les DIRECCTE constituent le cas type de ces politiques. Sur le plan micro-économique, la mesure de l'impact de l'appartenance à un collectif se mesure aisément (par exemple, appréciation de la réduction du coût associé à un achat groupé, le cas des « actions collectives »).

En revanche, les politiques visant à l'amélioration de la compétitivité d'un collectif de production (quadrant IV) et qui font aujourd'hui l'objet d'une attention toute particulière se révèlent considérablement plus difficiles à évaluer. Rappelons que la politique des pôles de compétitivité a pour enjeu la production d'innovations et, au-delà, la dynamisation des entreprises et des territoires. Elle repose sur l'hypothèse que l'accélération et l'élargissement de la base des processus de production d'innovations nécessitent une intensification de la coopération entre les différents acteurs concentrés sur un même territoire (ACS, 2002). Cette dynamique implique en particulier de réduire les « distances cognitives » et d'améliorer les capacités d'absorption de ces PME comme le soulignent F. Huet et N. Lazaric (2009). De fait, cette politique n'apparaît pas comme seulement dédiée à la population des PME ; elle participe à renforcer les liens interentreprises en matière de RD et à favoriser la dynamique des territoires et leur attractivité (Carré, Lefebvre, Madeuf, 2008). Elle tend également à participer à la redéfinition des programmes et de l'organisation des structures et réseaux de la recherche publique (Lefebvre, Pallez, 2008).

Ces mesures prennent la forme d'une combinaison d'incitations visant l'adoption de nouveaux comportements et ce dans le cadre d'un collectif d'acteurs qui peuvent être les entreprises, grandes et petites, mais aussi des institutions publiques, de recherche en particulier. Elles ne visent donc pas simplement à modifier les performances individuelles des acteurs concernés mais tendent à engendrer une densification des échanges interentreprises et intersectoriels en favorisant de nouvelles façons de produire. Les politiques des pôles de compétitivité (PPC ci-dessous) et des grappes d'entreprises qui font suite aux politiques, plus modestes, des Systèmes Productifs Locaux (désormais notés SPL¹) visent fondamentalement à orienter les comportements vers des démarches marquées par la coopération. Obligatoires pour la PPC, elle constitue une, si ce n'est la, condition clef de réussite des politiques de grappes.

¹ Il faut rappeler qu'il y a plus que des nuances entre la politique des SPL et celle des PPC. Tout d'abord, les projets collectifs, très limités dans le cadre de la politique des SPL constituent le cœur de la PPC. Deuxièmement, l'ampleur des budgets n'est pas comparable. Enfin, la place et le rôle des grandes entreprises en tant que coordonnatrices (ingénierie de système) de ces programmes sont centraux alors que les SPL ne prévoient rien de tel.

Ce rapide tour d'horizon conduit à prendre acte de la diversité des politiques publiques de soutien à l'activité, de leur contenu, des objectifs et des modalités de mise en œuvre. C'est tout particulièrement le cas des nouvelles politiques dont le caractère systémique implique de mettre en œuvre des méthodes renouvelées pour répondre à des exigences méthodologiques (Bellandini, Caloffi, 2010). De surcroît, parce que territoriales, ces politiques ne peuvent pas, ou ne devraient pas, être évaluées sans tenir compte du contexte morphologique et dynamique, si ce n'est culturel, social ou institutionnel, local.

2. Caractéristiques des territoires, trajectoire institutionnelle et hétérogénéité des mécanismes d'agglomération

L'établissement de comparaison suppose en général une condition de comparabilité a priori. Or, comme le montre cette deuxième section, la diversité des territoires complexifie et risque de fausser les évaluations des politiques publiques qui s'y appliquent. Cette diversité recouvre en fait une double hétérogénéité. L'une tient aux conditions de base (par exemple : les dotations en matière de Recherche et développement et la PPC), aux modalités d'organisation et au profil des acteurs présents sur le territoire tandis que l'autre, plus analytique, concerne les mécanismes de transformation des inputs en output : modalité d'agglomération, efficacité, effet géographique, etc.

2.1. Conditions de base, dotations et organisation

Nous commençons par rappeler les thématiques, qui renvoient aux caractéristiques morphologiques des territoires susceptibles d'en affecter la dynamique et, par conséquent, d'altérer l'impact des politiques. En référence aux différents courants de l'analyse régionale, nous sélectionnons plusieurs catégories de déterminants regroupés autour de quelques axes, niveaux ou thématiques.

Il est commode de considérer tout d'abord les facteurs qualifiés respectivement de macro, méso et micro-économiques, renvoyant ainsi aux volumes de ressources productives, à l'organisation du tissu économique, aux profils des entreprises ou encore aux ressources technologiques. Les facteurs qualifiés de macroéconomiques regroupent des caractéristiques telles que les facteurs de base, les volumes et la qualité des facteurs de production élémentaires comme le capital privé et public, la main-d'œuvre ou encore les ressources technologiques. Viennent s'y ajouter des facteurs moins aisément quantifiables, comme le capital social et le profil des territoires concernés (espaces urbains vs. ruraux, grandes vs. petites métropoles, etc.). Les facteurs méso-économiques résultent des conditions d'agglomération, de concentration des ressources et des entreprises, mais incluent aussi les paramètres mis en exergue par l'économie géographique tels que les degrés de spécialisation et de concentration de l'activité ou la densité économique. Enfin, au niveau microéconomique, à l'approche standard en matière de comportements des firmes entièrement inscrite au niveau individuel viennent s'ajouter les relations que l'entreprise entretient avec son milieu, ses clients et ses fournisseurs. Les intrants et déterminants habituels de la production et de la productivité sont alors enrichis de la prise en compte de l'organisation, transparaissant dans les relations verticales et horizontales et, également, dans le caractère multilocalisé ou fragmenté des processus de production mis en œuvre par les entreprises.

À cette liste de facteurs, il est possible de faire correspondre un ensemble d'effets associés à des paramètres de performances des territoires. On pense par exemple, à l'effet des qualifications sur la productivité ou du volume de ressources technologiques sur l'innovation. Toutefois, les hypothèses qui sous-tendent ces relations sont contestées et, de surcroît, donnent lieu à des débats concernant les relations causales entre les instruments des politiques, les objectifs intermédiaires et les objectifs ultimes qu'ils permettent d'atteindre. Ainsi, si l'on s'inscrit dans le cadre de l'économie géographique ou de l'approche marshallienne, la concentration d'une activité devrait être favorable à sa dynamique (hypothèse M.A.R. ou Marshall-Arrow-Romer) alors que les tenants de l'hypothèse Jacobs considèrent que la croissance résulte au contraire de la diversification des activités (Prager, Thisse, 2010).

Le même type de clivage sépare les travaux relatifs aux profils scientifiques et technologiques (Dhont-Peltraut, 2006) ou aux performances (brevets, publications, etc.) des territoires. Au niveau macroéconomique, les études économétriques observent un lien entre les efforts en matière de RD et la croissance. Cette tendance d'ensemble donne néanmoins lieu à correction au fur et à mesure que l'on réduit l'échelle de l'analyse en passant à un découpage plus local. Acs (2010) montre ainsi l'existence d'une relation ou coïncidence entre les capacités d'innovation d'un territoire et la présence de structures de RD et d'université. La simultanéité des deux phénomènes fonde également la typologie des pôles de compétitivité proposée par P. Lefebvre (2008) qui s'appuie sur la présence conjointe d'une recherche publique et privée pour expliquer les déséquilibres observés dans nombre de Pôles. Cet exemple fournit l'occasion d'attirer l'attention sur les limites d'outils d'évaluation uniformes quel que soit le profil des pôles.

Ce rapide tour d'horizon de la littérature sur la relation entre conditions de base et performances locales soulève donc la question du poids respectif de chaque paramètre sur les performances relatives des territoires, c'est-à-dire à la fois la pertinence de ce paramètre et l'enjeu qu'il représente. Il doit être complété par la prise en considération de la diversité des mécanismes de transmission et des performances entre des territoires caractérisés par des conditions de base semblables.

2.2. Les disparités des performances des territoires, expressions de la complexité

Au-delà des écarts en matière de ressources, conditions, caractéristiques et organisation qui sont considérées comme des facteurs de performances, l'observation directe des performances et de leur disparité fournit une appréciation quantitative de la qualité ou de l'efficacité de l'opération de transformation de ressources en résultats. Afin d'en rendre compte, nous présentons trois justifications possibles de ces différences. Elles tiennent à l'existence d'un « effet géographique », d'effets d'agglomération et de disparités infra-territoriales.

Les effets géographiques et l'analyse shift – share ; une dynamique des territoires marquée par des particularités locales

Les travaux empiriques consacrés au développement des territoires indiquent que les rythmes et la nature des mutations économiques qui s'y déroulent ne peuvent se réduire à la seule dynamique sectorielle mais qu'ils obéissent également à un cheminement de croissance plus ou moins spécifique. En d'autres termes, les mutations locales ne dupliquent

pas les mutations sectorielles moyennes car la présence d'un effet géographique perturbe le processus qui n'est donc pas strictement proportionnel. L'effet géographique mesure les particularités locales parfois résumées par l'expression de « fait local », notion qui cristallise un ensemble de phénomènes. En effet, dans la mesure où les firmes disposent de marges de manœuvre pour mettre en place leurs stratégies, on peut admettre qu'elles participent à construire une dynamique intrinsèque propre au territoire, que Lacour (1992) qualifie de « tectonique des territoires ».

Ces effets locaux sont particulièrement visibles à l'échelle des départements français comme le montre le tableau suivant qui distingue la composante structurelle de l'effet géographique dans le classement des départements en fonction de la croissance de l'emploi entre 2000 et 2008 à partir de l'application de la méthode *Shif-Share* (Cf. annexe). Les seuils retenus pour ces critères de croissance (signe positif ou négatif pour l'effet géographique ou valeur relative par rapport à la croissance moyenne nationale pour l'effet de structure) permettent de regrouper les départements dans six catégories distinguées dans le tableau suivant.

Tableau 2 : Typologie des départements français suivant l'analyse *shift-share*

Effet géographique	Effet structurel	Croissance observée	Croissance relative par rapport à la croissance nationale moyenne	Catégorie	Nombre de départements
+	+	+	Supérieure	2	32
		Exclu			
	-	+	Supérieure	3	10
		-	Inférieure	4	3
-	+	+	Supérieure	1	4
		-	Inférieure	6	2
	-	Exclu			
		-	Inférieure	5	43

Source : Carré, Levratto, 2011.

Sur les six catégories identifiées, deux regroupent plus des trois quarts des départements. Ces derniers sont caractérisés par la combinaison d'effets structurels et géographiques de même signe. Les combinaisons « mixtes » dans lesquelles les signes des deux effets diffèrent se révèlent beaucoup plus rares. Au-delà de cet effet de répartition, l'analyse du lien entre la croissance de l'emploi observée et sa déclinaison sous la forme d'effet sectoriel ou géographique indique que l'effet local différencie plus nettement les trajectoires départementales que ne le fait la composition sectorielle. Les coefficients de corrélation respectifs sont en effet égaux à 0,95 et 0,75. Ce résultat s'avère conforme aux observations réalisées depuis une vingtaine d'années sur les systèmes productifs départementaux ou régionaux (Bonnet, 1997, Pôle emploi, 2010) qui soulignent un certain effacement de l'impact de la composante structurelle et la progression de la responsabilité locale ou géographique dans la détermination de la

croissance globale. La contribution accrue de cette dernière implique donc un examen minutieux de l'ensemble de facteurs ou conditions spécifiques propres au territoire considéré afin d'en comprendre leur trajectoire.

Les économies d'agglomérations et la productivité : avantage à la concentration

La concentration, l'agglomération et la densité des firmes favoriseraient une efficacité supérieure, voire une surproductivité des territoires démontrée par la mise en évidence de différentes conditions permissives et plusieurs types de relations causales. Nombreux sont les travaux empiriques (Melo, Graham, Noland, 2009), qui, en tendance, démontrent l'existence d'une relation entre surproductivité et concentration de l'activité productive. Dans cette perspective, Combes *et al.* (2010) montrent que la productivité des firmes françaises est d'autant plus élevée qu'elles sont localisées sur des espaces métropolitains de dimension croissante. La raison de cet écart en leur faveur reposerait davantage sur la surefficacité des firmes considérées associée aux avantages retirés de leur implantation sur ces territoires que sur la dynamique de renouvellement du tissu économique induite par la métropolisation. En outre, les firmes concernées bénéficieraient de ce que les auteurs qualifient d'effet de dilatation : plus elles sont productives, plus elles sont capables de mettre en œuvre des processus de production efficace, ce qui les fait entrer dans un cercle vertueux de gains cumulatifs de productivité. D'autres recherches parviennent à des résultats semblables. Il en est ainsi des travaux de Barbesol et Briant (2009) qui concluent aux bienfaits de la concentration spatiale sur les performances des entreprises dans nombre de secteurs d'activité économique.

En résumé, les approches précédentes défendent l'idée que la concentration spatiale est productrice d'effets d'agglomération. Or, cette relation condense une articulation logique éminemment plus complexe, entre organisation de l'économie des territoires et effets d'agglomération ou externalités². Que l'on considère les travaux des sociologues ou anthropologues ou les débats des années 1970 entre les économistes industriels, il ressort que l'on ne peut se satisfaire totalement d'une démarche qui considère les comportements individuels comme la traduction mécanique des structures, en l'occurrence la densité des connexions potentielles entre les différents acteurs. En effet, au-delà des critiques formulées à l'encontre du triptyque de l'Économie Industrielle standard sur la faiblesse empirique des « modèles structurels » (modèle partiel, problème de mesure des « variables », problème de causalité vs. corrélation, degré de corrélation limité, résultats contradictoires (Tirole, 1993)), c'est la question même de l'hypothèse d'un comportement à la fois mécanique et uniforme qui est ici posée.

Cette perspective critique de la relation entre les structures et les performances rejoint la problématique de l'économie de proximités (Pecqueur, Zimmermann, 2004) qui réfute le principe considérant la proximité géographique comme induisant mécaniquement des coopérations. « *L'approche proximiste présente l'intérêt essentiel de ne pas supposer ce*

² D'ailleurs, ces auteurs indiquent, mais seulement dans leur document de travail (Insee G2008 / 3), qu'une large partie de la variance demeure non expliquée ce qui « milite pour une extension de l'étude [...], la dynamique des échanges informationnels entre entreprises d'un même cluster [pouvant] être un déterminant important de leur productivité... », p. 38.

qu'il convient de démontrer, de considérer la territorialisation des activités comme une potentialité, l'analyse plus précise des relations économiques permettant ensuite de se prononcer sur les conditions de son effectivité » (ibid, p. 94). Bien sûr, la juxtaposition d'activités peut favoriser la réalisation d'effets d'échelle externes et la réduction des coûts de transaction. Toutefois, l'économie de proximités, sans pour autant rejeter une telle hypothèse, considère que ceci ne va pas de soi. C'est ce qui pousse ses tenants à opérer une distinction entre proximité géographique et proximité organisationnelle. La proximité géographique n'induit pas une proximité organisationnelle de même que la proximité organisée n'implique pas nécessairement une proximité géographique. La notion d'externalités potentielles ou latentes permet à la fois de rendre compte de cette situation qui fait que l'appartenance à un groupe ne suffit pas à enclencher des dynamiques collectives à travers la mise en œuvre de relations actives de coopération verticales ou horizontales.

Les disparités des performances infraterritoriales : mesure des contraintes et degré de liberté

Par rapport aux travaux privilégiant les valeurs centrales, l'approche par les disparités infraterritoriales (ou sectorielles d'ailleurs) fournit des éléments mesurant l'ampleur des contraintes et opportunités caractérisant un territoire. Certaines observations (Levratto, Tessier, Zoukri, 2010) suggèrent ainsi que la dispersion des performances des firmes est d'autant plus grande qu'il s'agit de territoires urbains et denses. Dans cette perspective, le fonctionnement au quotidien, les coûts de production et une partie des coûts de transaction des firmes se révèlent sensibles à leur localisation. Ces conditions sont susceptibles de façonner les trajectoires individuelles de ces entreprises mais aussi, dans une logique de système, moduler les performances et les dynamiques de populations ou sous-ensembles du secteur productif. On peut rapprocher ces commentaires des conclusions du point précédent et tenter de comprendre à la fois la « dilatation » et, dans une certaine mesure seulement, le processus d'éviction des emplois et des entreprises situés en deçà du niveau de productivité « normal ».

La pratique de l'évaluation des politiques suppose de prendre en compte les multiples formes de diversité des territoires dont un bref aperçu vient d'être donné. La diversité des dotations (dont leur dotation en capacité de captation de ressources externes au territoire) mais aussi celle qui touche la capacité de transformation de ces dotations initiales peuvent être saisies à travers la dispersion des valeurs prises par les indicateurs (effet d'agglomération, géographiques, etc.) qui les caractérisent. Toutefois, un rapide examen de ces différents critères estimés pour plusieurs territoires, ne permet pas de faire apparaître de cohérence entre leurs distributions respectives. Ce déficit de stabilité des classements selon le critère retenu apparaît de manière particulièrement criante dans le cas de l'Ile-de-France, plus performante que les autres régions du point de vue de la productivité mais plutôt à la traîne du point de vue de l'emploi. Sans être aussi marquées, les contradictions sont vérifiées pour plusieurs autres régions. On ne peut alors s'empêcher de s'interroger sur la nature des critères à adopter. La productivité doit-elle être considérée comme le critère « final » à mesurer pour reprendre la terminologie de Martin (2000) ou, dans une perspective plus générale, le critère de l'emploi doit-il être privilégié à moins que d'autres indicateurs représentatifs d'objectifs intermédiaires, la création d'entreprise par exemple, leur soient préférés ?

3. Analyse critique des démarches d'évaluation

Au regard de ce qui vient d'être rappelé à propos des particularités des territoires appréciées du point de vue de leur profil morphologique mais également du point de vue de leur performance, il est difficile d'imaginer que l'impact des politiques sur les performances sera a priori identique sur l'ensemble du territoire national. Cette section montre que le caractère systémique des politiques mises en œuvre renforce encore cette idée. Ce faisant, nous nous rapprochons d'auteurs comme Muller et Surel (1998) qui plaident en faveur du dépassement d'une conception séquentielle de l'évaluation des politiques publiques au motif qu'elles ont pour caractéristique de construire et de transformer les espaces de sens au sein desquels les acteurs vont poser, (re)définir leurs « problèmes », et « tester » les solutions qu'ils favorisent.

Sans procéder à une analyse critique systématique des évaluations disponibles, mais en nous appuyant sur les plus représentatives, nous pointons leurs apports et leurs limites, ces dernières étant d'ailleurs souvent soulignées par leurs auteurs mêmes. Nous évoquons successivement les travaux d'évaluation des politiques régionales en matière de soutien à la création d'entreprise et d'emploi, puis ceux de l'Insee notamment sur l'impact micro-économique des actions collectives (voir partie I) pour finir par les évaluations des politiques des SPL et des pôles de compétitivité.

3.1. Les approches macrorégionales

Quoiqu'assez anciens, les travaux exploratoires de Guesnier (1986) et S. Dormard (1986) sur l'évaluation des politiques régionales soulignaient déjà les problèmes et limites que rencontre ce type d'évaluation « macrorégional ». À partir du cas de la politique régionale en matière de création d'entreprises Guesnier (1986) rappelle les précautions à prendre dans l'examen de l'efficacité et l'impact de cette politique. S'agissant de son efficacité, il observe une relation statistique significative entre la part des créations dans chaque région et la Prime Régionale à la Création d'Entreprises³. Fragiles compte tenu de la dimension de la population (22 régions), ces résultats confirment le bien fondé de cette politique tout en mettant en avant la diversité des « effets de levier » (prime/création) selon les territoires et leurs particularités (p. 143). Le test de Dormard (1986) porte sur la création d'emplois industriels au cours de la période 1968–1982 en distinguant deux sous-périodes séparées par l'année 1975. Si les différences interrégionales des taux de croissance de l'emploi sont associées à ce que l'analyse *shift – share* qualifie d'effet structurel sur la première période, cette relation ne tient plus entre 1975 et 1982. L'auteur en conclut que « les tendances nationales et l'effet de structure ne jouent plus un rôle déterminant dans l'évolution de l'emploi régional à partir de 1975 » (*ibid*, p. 273). Les autres motifs de croissance tiennent au profil des emplois. Les régions à faible coût du travail, où les conflits sont réduits ou qui présentent un poids limité du personnel technique, connaissent un niveau de création d'emploi supérieur à celles dans lesquelles ces caractéristiques ne sont pas vérifiées. En revanche, rien ne permet de conclure à l'efficacité de la « politique d'aides financières » dans les régions en difficulté.

³ Soit $\text{Log CR} = 0,757 \log \text{PRCE} - 1,74$, avec $R^2=0,71$
(4,65) (-2,31)

Très datés, ces résultats paraissent correspondre à la phase de « basculement » de l'industrie française, aux mutations qui l'ont affectée et qui se sont opérées au détriment des régions de traditions industrielles et en faveur des régions de l'ouest et du sud. Ils souffrent, comme l'indiquent les commentaires de Taylor (1986), de faiblesses statistiques dues en tout premier à la taille de la population. Ils mettent néanmoins l'accent sur une nécessité permanente forte qui relève du niveau d'analyse à mobiliser : le territoire.

3.2. Les approches micro des actions collectives

La plupart du temps cofinancées par les DIRECCTE et par une structure locale directement impliquée par la mise en œuvre de dispositifs d'action publique, les actions collectives sont fournies par un acteur intermédiaire (l'opérateur) à destination de PME. Ces prestations de services en matière de conseil ou de formation peuvent être de nature technologique, organisationnelle ou encore managériale (Lehoucq, 1997). Certaines permettent aux entreprises de réduire leurs coûts à travers des économies d'échelle (actions « groupées ») alors que d'autres impliquent un projet partagé (actions « concertées »). Un rapport récent (Monnier, Besrest, Vallet, 2009) indique que, parmi les 285 actions recensées, la moitié concerne moins de 15 PME, alors qu'un sixième seulement en cible plus de 35.

Plusieurs évaluations sur ces différentes catégories d'aides ont été réalisées par des Directions Régionales⁴ de l'Insee. La préoccupation principale qui en ressort concerne la réduction des biais de sélection, qui trouble la comparaison entre entreprises aidées et non aidées. Une fois corrigées de ces biais, les comparaisons aboutissent en général à montrer le caractère positif de ces interventions, sur l'emploi ou sur l'investissement. On peut toutefois regretter que ces travaux n'envisagent pas d'analyse comparée de l'efficacité des différentes prestations proposées. Par ailleurs, il ne semble pas que les actions dites « groupées », *a fortiori*, « concertées », aient fait l'objet de mêmes traitements (Lehoucq, 1997), ce qui réduit la robustesse et la portée des résultats dégagés.

3.3. Les approches micro des politiques « systémiques »

Comme le soulignent Duranton *et al.* (2007)⁵ dans leur travail sur l'évaluation des SPL, leurs conclusions se situent à « contre-courant de l'enthousiasme que suscitent ces politiques (de clusters) ». Leur étude porte sur trente-neuf SPL et un peu plus de 400 entreprises. Elle les conduit à formuler un jugement largement négatif de ces politiques à partir de traitements économétriques sur données individuelles d'entreprises consistant à comparer la productivité des entreprises appartenant à un Système Productif Local à celles qui n'en font pas partie.

Pour ce faire, la robustesse des résultats est conditionnée par l'élimination du biais de sélection. À cette fin, les auteurs⁶ comparent les différences de résultats entre les

⁴ Insee Lorraine sur l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise (2005) et l'aide Ardan (2001); Limousin sur les aides régionales aux entreprises (2007), Midi Pyrénées, sur l'aide aux investissements (2005), Bourgogne, sur l'aide Ardan (2004).

⁵ En dehors des travaux d'évaluation par des cabinets de consultants sur les SPL et la PPC, la littérature académique est très limitée. Ce groupe d'auteurs est à notre connaissance le principal producteur de ces analyses sur les données individuelles d'entreprises françaises.

⁶ La présentation de cette analyse est réalisée à partir de la publication de Martin *et al.* (2011).

entreprises passées par le SPL et les autres grâce à une approche de type « différences des différences ». Ils montrent ainsi qu'entre 1996 et 2004, les entreprises qui décident d'entrer dans les SPL ne sont pas statistiquement différentes des autres en termes de productivité globale des facteurs. Cette similarité disparaît toutefois après leur entrée dans le SPL puisque celle-ci marque le début de leur décrochage. Cet écart disparaît toutefois lorsque les caractéristiques des territoires sont intégrées à l'analyse. Ainsi, si l'on corrige le modèle des erreurs causées par les différences géographiques des niveaux de productivité d'un secteur donné, la productivité des entreprises intégrées dans des SPL redevient semblable à celle des autres. Aucun effet significatif ne résulte alors du statut de membre d'un SPL. Et, la substitution de la productivité à l'évolution de l'emploi, ne modifie guère les résultats.

Cette approche se heurte à trois difficultés d'intensité croissante qui, à notre sens, réduisent la portée de la conclusion.

La première est d'ordre technique : elle concerne le laps de temps écoulé entre l'adoption du dispositif d'action publique et la mesure de son efficacité. Cette évaluation qui vise à mesurer les impacts globaux de ce programme est de nature rétrospective et, même s'il est rarement possible d'attendre la fin d'un programme pour en mesurer les effets, un certain délai est souvent nécessaire à leur exercice. Or, la brièveté de la période couverte par l'observation, mais plus encore, la période de fonctionnement de ces SPL, est courte et laisse planer un doute sur les effets captés par une évaluation réalisée à partir de données dont les plus récentes concernent l'année 2005. Cette limite est d'autant plus forte que le temps nécessaire entre la mesure et l'appréciation de ses conséquences doit être grand lorsque les effets escomptés concernent un collectif. En effet, les temps de l'apprentissage du « travail ensemble » et le temps de l'absorption nécessitent une certaine durée.

La deuxième difficulté est de nature instrumentale et touche au choix de la productivité comme indicateur de performance de l'entreprise. D'autres indicateurs doivent être pris en compte pour saisir les différentes facettes de la firme. Cette nécessité est d'autant plus criante que limiter l'évaluation de l'efficacité de ce type de dispositif aux gains de productivité réalisés par chaque firme revient à ignorer, si ce n'est à nier, la pluralité des fonctions et objectifs de l'entreprise (création de richesses, progrès social, préservation de l'environnement, etc.) soulignée par Hatchuel et Segrestin (2012).

La troisième est de nature axiomatique et touche aux principes d'évaluation des politiques publiques, surtout lorsqu'elles sont fondées sur les opérations collectives. Nous y reviendrons en détail plus loin. À ce stade de l'analyse, soulignons simplement qu'il ne s'agit pas de rejeter le critère de productivité des firmes mais, plus sobrement, de ne pas le considérer comme un critère de synthèse apte à capter tous les effets microéconomiques des politiques de réseaux de firmes. Ne constituant pas l'alpha et l'oméga de l'action publique à destination des entreprises, l'indicateur de productivité doit être complété par d'autres critères. En effet, ces politiques systémiques poursuivent différents objectifs. Certains sont immédiats comme par exemple l'innovation pour la politique des pôles, alors que d'autres, tels l'emploi ou l'attractivité du territoire, sont plus lointains ou indirects. Et dès lors que l'observation empirique montre des divergences entre les indicateurs associés à ces objectifs, l'évaluation ne peut se satisfaire d'un critère unique.

4. Pour une perspective systémique de l'évaluation

Le développement des politiques qualifiées de systémiques implique de concevoir des méthodologies d'évaluation en cohérence (Bellandi, Caloffi, 2010) que les seules approches microéconomiques ne peuvent satisfaire. En effet, malgré la règle de Tinbergen qui voudrait qu'à chaque instrument soit associé un seul objectif, un dispositif d'action publique n'exerce jamais un effet unique mais provoque un ensemble de conséquences qui touchent à la fois au fonctionnement interne de la firme et à son environnement, sectoriel et géographique notamment. D'une part l'altération de la politique publique affecte les stratégies d'un grand nombre d'acteurs ce qui, du point de vue de chacun d'entre eux, constitue un changement du contexte. Ensuite, le développement des politiques systémiques a vocation à modifier les relations à l'intérieur des filières et autres grappes d'entreprises ce qui ne conduit pas forcément à un changement des performances de chacune des entreprises qui y prennent part. Compte tenu de la multiplicité des objectifs, des acteurs et des niveaux d'actions, cette section pose les fondements d'une démarche d'évaluation à deux niveaux : le premier, microéconomique, intervient au niveau de l'entreprise alors que le second, méso-économique concerne le territoire⁷ et le secteur ou la grappe.

4.1. Des critères au niveau des entreprises

Les avantages à attendre de l'appartenance à un collectif ou à un réseau vont déterminer les outils utilisés pour en apprécier le fonctionnement. Selon certains auteurs, l'évaluation de la performance des réseaux intègre deux dimensions (Capiez, 2007). La première, objective, combine l'aspect économique d'efficacité et l'aspect systémique de pérennité de l'organisation – réseau. La seconde dimension est subjective. Elle relève d'une composante sociale de la valeur des ressources humaines, et d'une composante sociétale de légitimité de l'organisation. D'autres auteurs ont proposé une grille multicritères pour apprécier la performance du réseau (Heitz, Douard, 2000). Celle-ci intègre les objectifs et les stratégies des partenaires, les actifs du réseau, les risques perçus, le degré d'implication des partenaires, la logique de fonctionnement (additivité, intégration), l'équilibre de la coopération et l'exploitation des produits et des ressources fournis par le réseau.

Les préconisations d'acteurs de terrain vont dans le même sens et suggèrent des critères « intermédiaires » susceptibles d'apprécier très simplement les avantages tirés d'opérations de mutualisation en répondant à la question de la comptabilisation des gains produits par l'appartenance à un réseau (Bipe, 2006, Iaurif, 2008). Cette information a de la valeur pour l'entreprise qui aura à arbitrer sur l'opportunité d'entrer ou pas dans un pôle de compétitivité mais présente aussi un intérêt certain pour des instances de financement, publiques mais également privées, qui peuvent s'interroger sur la capacité de ces actions et politiques à générer un « retour sur investissements » positif.

De ce point de vue, le dépassement du seul critère de productivité est impératif. Si le recours à des indicateurs de rentabilité (très souvent cité parmi les critères à privilégier) présente un intérêt pour les financeurs privés essentiellement, la définition de la création de valeur se retrouve dans une approche financière standard selon laquelle il y a création de valeur à condition que la rentabilité économique des investissements soit supérieure au coût moyen pondéré du capital. Axés sur l'actionnaire, ces critères ne peuvent tenir lieu d'instrument de

⁷ On trouve une proposition proche dans Chalaye et Massard (2009).

pilotage pour les pouvoirs publics en dépit de l’envahissement du « nouveau management public » qui met l’accent sur le retour par euro investi.

Dans la mesure où les entreprises membres d’un pôle de compétitivité sont baignées dans un milieu générateur d’externalités émises par les « leaders » des projets collaboratifs, il est important d’apprécier leur capacité à bien les absorber pour en bénéficier pleinement. L’évaluation peut ainsi porter sur cette capacité d’absorption définie comme le niveau de connaissances externes qu’une firme peut utiliser. Elle est fonction du niveau de RD interne et de connaissances de la firme ainsi que de sa diversité. Plus une entreprise possède de connaissances dans des domaines différents, plus elle est supposée être en mesure d’absorber des *spillovers*. Les dépenses de RD peuvent alors être utilisées comme indicateur d’efficacité de la politique de pôles de compétitivité.

Toutefois, comme la minimisation de la distance technologique par la RD ne suffit pas à elle seule à activer les *spillover*, il faut aussi apprécier le mode d’organisation liant l’émetteur et le récepteur de ce dernier. C’est pourquoi les interactions et autres formes de coopérations « actives » entre l’entreprise et les partenaires du pôle doivent faire l’objet d’une surveillance pour s’assurer de la potentialisation des externalités liées au projet.

Enfin, il paraît à ce niveau opportun de prendre également en compte une mesure de la croissance fondée sur la création d’emplois. Au-delà de sa simplicité et de sa disponibilité relative, cet indicateur présente au moins quatre avantages. Il peut être agrégé tant au niveau territorial que méso-économique. En tenant compte des effets de structures, la croissance « locale » de l’emploi complète le dispositif d’appréciation des performances économiques. Il peut faire également l’objet d’une lecture en termes de « Responsabilité Sociale et Environnementale » de l’entreprise en vogue actuellement. Enfin, la grille de lecture de Camagni (1984), sectorielle ou régionale, peut aussi être mise en œuvre au niveau micro-économique. Elle fournit une classification des entreprises tenant compte de leur croissance en termes d’emploi en abscisse et de la variation de la productivité du travail en ordonnée (figure 1). Cette lecture des modalités de développement des firmes – en particulier celles inscrites dans un réseau d’entreprises – fournit une appréciation des trajectoires de chaque entreprise. Elle contribue en outre à une lecture d’ensemble de ces trajectoires et des disparités possibles. Ces dernières serviront à la fois à repérer la « bonne pratique », les cheminements susceptibles d’être amendés et les moyens ou dispositifs à modifier.

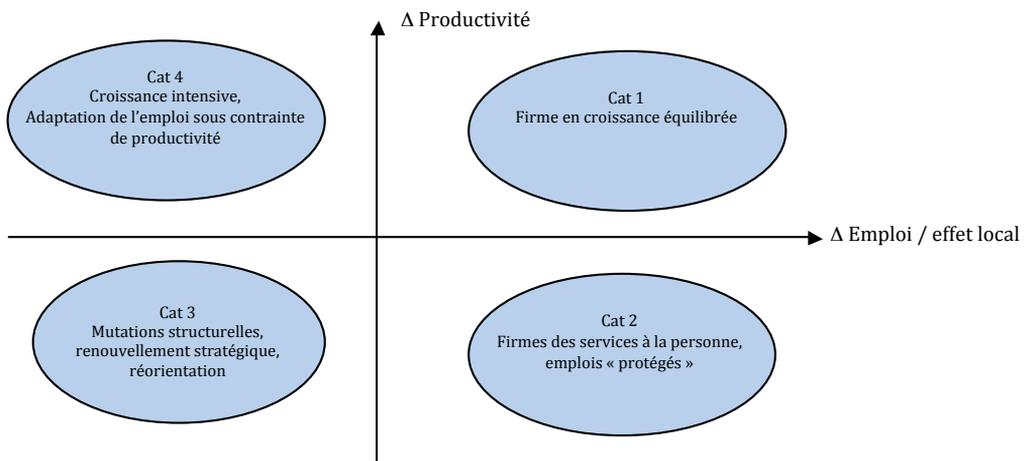


Figure 1 : Une combinaison de critères et les modèles de croissance correspondants

4.2. Des critères méso-économiques

Au niveau du territoire

À l'instar du délai nécessaire entre la mise en place d'une mesure et son évaluation, la question de l'échelle du territoire appelle une réflexion méthodologique sans *a priori*. Dans ce domaine, la diversité est de mise. Il ne s'agit pas de prétendre que le changement d'échelle est en soi un concept ou une théorie. Mais, reprenant les termes de Négrier (2005), on signale que le changement d'échelle dans l'évaluation exprime une modification dans la perception d'un problème comme relevant d'un rapport entre un territoire et l'institution qui l'incarne, passant par trois types de processus :

- la projection d'une nouvelle institution à la mesure de l'espace considéré comme pertinent ;
- une redéfinition de l'envergure et de la substance de l'action publique ;
- une recomposition des rapports entre niveaux de responsabilité (vers le haut ou vers le bas).

Comme l'une des hypothèses centrales des politiques de clusters, grappes ou pôles concerne les avantages tirés de la concentration géographique des acteurs et des entreprises, résumée par l'expression « effets d'agglomération », l'échelle territoriale idoine doit nécessairement être posée. Implicitement cette hypothèse considère les comportements individuels comme la traduction mécanique des structures si bien que les stratégies d'entreprises différentes sont supposées dépendre identiquement de la densité des connexions potentielles et du degré de spécialisation ou de diversification des activités économiques régionales. Or, nous avons eu l'occasion de souligner que la relation entre une variable explicative (la densité par exemple) et son impact sur la firme est affectée par la localisation. Il importe en conséquence de distinguer les effets latents de ceux associés au seul fait de la localisation surtout lorsque ces derniers font spontanément bénéficier les acteurs concernés de coûts inférieurs aux coûts nationaux moyens observés (par exemple associés à l'existence d'infrastructures, d'une main-d'œuvre formée, etc.). L'obtention des premiers implique des démarches délibérées, une « approche active du territoire » (Krifa, Heran, 1999). Ce peut être le développement de relations marchandes⁸ avec les fournisseurs (prestataires ou clients) ou bien la mise en œuvre de coopérations au sein de réseaux marchands (Rauch, 2001), voire non marchands.

Ces préconisations s'appliquent également pour l'évaluation des pôles de compétitivité, lesquels répondent également à un besoin d'attractivité des territoires (Carré, Lefebvre, Madeuf, 2008). Les économies d'agglomération qu'ils génèrent sont en effet autant d'éléments favorisant l'ancrage d'investissements étrangers. Dans cette optique, il est opportun de mesurer l'investissement, la création d'activités et d'entreprises nouvelles à l'intérieur des pôles et dans leur voisinage.

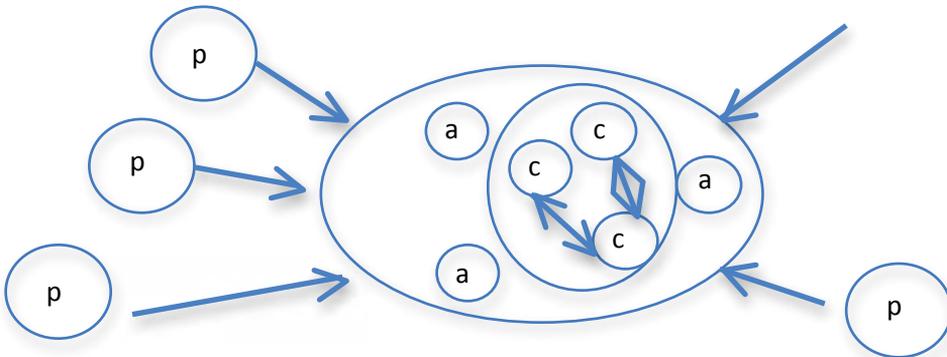
Enfin, et ceci est à mettre en relation avec l'objectif de croissance des entreprises retenu par les pouvoirs publics comme marqueur de la dynamique de croissance de la France, il nous semble intéressant de considérer le critère de l'emploi. Outre son intérêt intrinsèque, comme appréciation de la dynamique d'un territoire, articulé avec le critère de productivité, il permet la construction de trajectoires, non plus microéconomiques mais territoriales.

⁸ Il s'agit là des ingrédients du « diamant » de Porter (1993).

Au niveau des sous-ensembles d'entreprises

Si les politiques de dynamisation des territoires qui constituent la cible d'analyse privilégiée dans le cadre de cet article recherchent l'obtention d'un avantage collectif à travers le soutien aux entreprises, il paraît nécessaire d'introduire des critères relatifs au fonctionnement même du groupe ainsi ciblé. Le but est alors de produire une appréciation qui dépasse les seules entreprises concernées. À titre d'illustration, on propose tout d'abord de considérer comme niveau de performances, la population d'entreprises (et plus largement d'acteurs) intégrée au regard de la population potentielle. Dans ce sens, l'un des critères utiles peut être le taux d'entreprises concernées. Il peut être affiné par la distinction de différents « cercles » en fonction de leur degré d'engagement. Une attention particulière sera alors apportée au « noyau dur » des grappes d'entreprises. La figure 2 illustre le positionnement relatif des différentes firmes au regard de leur engagement et de leur participation aux travaux et au développement d'un réseau.

Figure 2 : Structure du réseau



La grande sphère regroupe les entreprises (a) membres de l'Association et inscrites à des degrés divers dans les différentes actions communes ; certaines d'entre elles développent des coopérations plus soutenues à travers en particulier des études conjointes (firmes c). Enfin, à la périphérie, quelques firmes sont présentes à certaines réunions sans être actuellement membres de l'Association (p). Les flèches orientées expriment la nature de l'engagement : simple observateur (\rightarrow) versus coopération interentreprises (\leftrightarrow). Cette lecture synchronique peut être complétée par une analyse diachronique faisant de ces différents regroupements de firmes, des étapes du processus de développement du réseau. Les firmes p, a et c représentent alors les étapes successives de transformation du positionnement de firmes en dynamique qui constituent le potentiel d'ensemble des firmes susceptibles de bénéficier de cette politique.

Alors que les critères précédents peuvent s'accommoder de mesures directes susceptibles de faire l'objet d'un traitement propre ou d'apparaître comme variables de base, dans des modèles économétriques plus raffinés, le repérage du rôle des dispositifs publics à l'échelle méso-économique exige des démarches comparatives qui filtrent le rôle de l'intervention publique. Les données d'emploi dont il a été question au point précédent peuvent alors être intégrées dans des approches de type *shift share* qui permettent de repérer les dynamiques « locales », alors que la confrontation aux données de productivité fournit des indications quant aux modalités d'adaptation et de développement de ces systèmes, pôles ou réseaux.

L'ultime usage de la grille « productivité / emploi » (Negrier, 2005) concerne alors le repérage des populations d'entreprises, les unes concernées par les politiques mises en œuvre, les autres en tant que population témoin. Une dimension pédagogique peut être associée à ce type d'exercice tant pour les entreprises elles-mêmes que pour les instances d'animation et de financement.

Conclusion

La logique de proximité qui s'incarne dans les bienfaits associés aux politiques implémentées au plus près des acteurs qu'elles cherchent à toucher est devenue omniprésente dans l'espace et le discours public. Elle constitue souvent une manière de re-légitimer une action publique que le « new public management » et sa transposition en France sous la forme d'une justification au premier euro a conduit à déconsidérer. Au-delà de l'aspect rhétorique, l'apport d'éléments de preuve de la légitimité technique des actions mises en œuvre reste à réaliser. Dans un contexte où l'évaluation est devenue le maître mot de l'action publique, celle des programmes territorialisés se présente comme un terrain d'enjeux pour les collectivités locales, les territoires et les entreprises. Si les résultats des dispositifs mobilisés sont sources de controverses, le recours à des outils et modèles d'évaluation, qui reposent sur l'hypothèse que les effets des politiques publiques doivent être reflétés par les performances des firmes, devrait l'être tout autant. En effet, la convention d'organisation du politique dominée par la figure de l'État territorialisé, appelle une diversification des formes d'expertise (public/privé, cabinets de consultants et équipes universitaires, etc.) et des niveaux territoriaux où elle se construit. Le processus de développement de l'expertise suit donc une dynamique symétrique à celle que connaît alors l'action publique. Elle se fragmente en de multiples niveaux de décision et d'exécution.

Emblématique de ces modes d'intervention, la PPC, mais également les nouvelles politiques, quoiqu'encore modestes, des grappes d'entreprises, appellent des modalités d'évaluation qui ne soient ni de simples contrôles déguisés par l'État, ni une transposition abrupte des critères de performances à l'œuvre dans les entreprises. Pour éviter ces écueils, le niveau pertinent de mise en œuvre de l'évaluation doit être identique à celui de la politique publique. Le territoire doit ainsi prendre en charge les enjeux techniques et politiques des évaluations conduites. Ce texte s'est penché sur le volet technique dont l'objet est la légitimation des dispositifs. Au-delà du principe, qui vise à étudier en priorité le rapport objectifs/moyens/résultats, nous avons tenté de poser les fondements d'une démarche plus compréhensive dont le point de départ est que les politiques publiques ont vocation à mettre en place un cadre cognitif, normatif et instrumental tout en mobilisant les moyens d'intervention appropriés.

Le rappel des principes de l'économie des proximités ainsi que des hypothèses de l'analyse des externalités de connaissance a été un préalable nécessaire pour juger de l'adéquation entre l'outil (les pôles) et le problème (la compétitivité). S'interroger sur la réponse que le programme mis en place apporte au problème auquel il s'adresse oblige à repenser les indicateurs utilisés. Dans le cas présent, l'enjeu dépassant les frontières de la firme, il est erroné de retenir des ratios bilanciaux propres aux entreprises ou des simples transpositions d'un cadre comptable privé à une logique d'action publique. Si l'évaluation

participe au principe de légitimation des dispositifs, elle doit reposer sur des indicateurs de mêmes ordres et niveau que les programmes qu'elle juge. Systémiques, ces politiques exigent donc des démarches d'évaluation inscrites dans une même logique.

Bibliographie

- ACS Z., (2002). *Innovation and the growth of cities*, Edward Elgar, Cheltenham.
- BARBESOL Y. et BRIANT A. (2009). Économies d'agglomération et productivité des entreprises : estimation sur données individuelles françaises, *Economie et Statistique* 419-420, 31-54.
- BELLANDI M. et CALOFFIA., (2010). Towards a Framework for the evaluation of policies of cluster upgrading and innovation, *Revue d'Économie Industrielle* 129-130, 259-276.
- BIPE, (2006). *Avantages retirés par les entreprises de leur participation à un cluster : étude exploratoire*, janvier.
- BONNET J., (1997). Les fortunes diverses du développement régional, *Économie et Statistique*, 307, 43-58.
- CAMAGNI R., (1984). Les modèles de restructuration économique des régions européennes pendant les années 70 In aydalot P., *Crise et Espace*, 350 pages, Economica, Paris.
- CAPIEZ A., (2007). Réseaux d'entreprises et performance, *Revue Internationale PME* 20 (1), 41-67.
- CARRÉ D., LEFEBVRE G. et MADEUF B., (2008). Les pôles de compétitivité, territoires d'innovation, *Revue Hermès* 50, 39-46.
- CARRÉ D. et LEVRATTO N. (2011). Les effets locaux dans la dynamique des départements français : mesure et interprétation In CARRÉ D. et LEVRATTO N. (Eds.) *Dynamique des territoires et performances des firmes*, 450 pages, Le Manuscrit, Paris.
- CARRÉ D. et LEVRATTO N. (2009). Politique industrielle et PME : nouvelle politique et nouveaux outils ? *Revue d'Économie Industrielle*, 9-30.
- CHALAYE S. ET MASSARD N., (2009). Les clusters : diversité des pratiques et mesure de performance, *Revue d'Économie Industrielle* 128 (4), 153-176.
- COMBES P.P., DURANTON G., GOBILLON L., PUGA D. ET ROUX S., (2010). The productivity advantages of large cities : distinguishing agglomération from firm sélection, december
- DHONT-PELTRAULT E., (2006) Les configurations régionales des activités de RD en 2003, *Note de recherche 06-01*, Ministère Éducation nationale.
- DORMARD S., (1986). L'efficacité économique des aides au développement régional : le cas français, *Economia Internazionale* xxxIx (2-3-4), 244-277.
- DURANTON G., MARTIN P., MAYER T. ET MAYNERIS F., (2007). *Les pôles de compétitivité : que peut-on en attendre ?*, 82 pages, rapport du Cepremap.
- GUESNIER B., (1986) Évolution et efficacité des interventions économiques des collectivités territoriales, *Economia Internazionale* xxxIx (2-3-4), 123-150.
- HATCHUEL A. ET SEGRESTIN B., (2012) *Refonder l'entreprise*, Seuil Paris.
- HEITZ M. et DOUARD J.P. (2000) Les coopérations interentreprises : Une grille de lecture des différentes formes et évolutions, *Finance-Contrôle-Stratégie* 3 (4), 57-81.
- HUET F. et LAZARIC N., (2008). Capacités d'absorption, et d'interaction : une étude de la coopération dans les PME françaises, *Revue d'Économie Industrielle* 121 (1), 65-84.
- LACOUR C., (1992). L'identité de la science régionale, introduction à l'ouvrage de DERYCKE P-H., *Espace et dynamiques territoriales*, 336 pages, Economica, Paris.
- INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME D'ILE-DE-FRANCE, (2008). *Clusters Mondiaux : Regards croisés sur la théorie et la réalité des clusters. Identification et cartographie des principaux clusters internationaux*, Étude réalisée pour le compte du Conseil Régional d'Ile-de-France.

- KRIFA H. et HÉRAN F., (1999). L'insertion locale des firmes multinationales globales dans le cas des régions de tradition industrielle, *Revue d'Économie Régionale et Urbaine* 2, 241-266.
- LEFEBVRE P., (2008). *Pour une typologie des trajectoires de développement des pôles de compétitivité*, École des Mines, Séminaire Pôles de compétitivité; comment appréhender la diversité des pôles ?
- LEFEBVRE P. et PALLEZ F., (2008) *Quelle articulation entre PRES, RTAR et Pôles de compétitivité ?* Rapport pour la DIACT, École des Mines Paris, ParisTech, Centre de Gestion Scientifique, mai.
- LEHOUCQ T., (1997). Les actions collectives au service des entreprises, 4 pages, Sessi, n°84, décembre.
- LEIBENSTEIN H., (1966) : Allocation efficiency versus X-efficiency, *American Economic Review* 56, juin, 392-415.
- LEVRATTO N., TESSIER N. et ZOUKRI M., (2010) : The determinants of growth for SMEs. À longitudinal study from French manufacturing firms, *Document de travail EconomiX*, 2010-28.
- MARTIN P. (2000). À quoi servent les politiques régionales européennes?, *Économie Internationale, la Revue du CEPII* 81 (1), 3-20.
- MARTIN P., MAYER T. et MAYNERIS F., (2011). Public support to clusters. A firm level study of french local productive systems, *Regional Science and Urban Economics* 41, 108 -123.
- MÉLO P., GRAHAM D. et NOLAND R., (2009). À méta-analysis of estimates of urban agglomération economies, *Regional Science and Urban Economics* 39, 332-342.
- MERENNE-SCHOUMAKER B. (2002). *La localisation des industries*, Nathan Université, Paris.
- MONNIER E., BESREST V. et VALLET S., (2009). Evaluation des actions collectives en faveur des entreprises, *Cahiers de l'Évaluation* 3, 8-10.
- MULKAY B., GAUTHIER C. et MARFAING J-F., (2005). Les aides aux investissements améliorent les performances des entreprises, Insee, Midi Pyrénées, 6 pages, n° 78, janvier.
- MULLER P. et SUREL Y., (1998). *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, Paris.
- NÉGRIER E., (2005). *La question métropolitaine : les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, PUG, Grenoble.
- PECQUEUR B. et ZIMMERMANN J-B., (2004). *Économie de proximités*, Lavoisier, Hermès, Paris.
- PÔLE EMPLOI, (2010). Le dynamisme de l'emploi en Ile-de-France, *Repères & Analyses* 14.
- PORTER M., (1993). *L'Avantage concurrentiel des nations*, Dunod, Paris.
- PRAGER J-C. et THISSE J-F., (2010). *Économie Géographique du Développement*, La Découverte, Paris.
- RAUCH J., (2001): Business and Social networks in international trade, *Journal of Economic Literature* XXXIX, 1177-1203.
- TAYLOR J., (1986). Comments à Dormard, in *Economia Internazionale* xxxIx (2-3-4).
- TIROLE J., (1993). *Théorie de l'organisation industrielle*, tome I, Economica, Paris.

Annexe

Le « Shift Share » et son application aux départements français

La méthode

Cette méthode tente de dégager la croissance relative de chaque territoire par rapport à la croissance nationale et de déterminer, en outre, dans cette croissance la part due à l'existence d'une structure originelle favorable et celle due aux avantages de localisation existant dans le territoire ([42], p. 28). Elle permet de décortiquer l'évolution d'une variable, l'emploi ici, en deux composantes :

- l'effet structurel qui correspond à la part locale qui représente la variation de l'indicateur qui devrait être enregistrée dans un espace i si au cours de la période T_0-T_1 l'indicateur observé au niveau du territoire avait un taux de variation identique au national ;
- la composante de localisation *ou effet résiduel* qui compare le comportement des secteurs d'activité en un lieu et durant la période T_0-T_1 avec celui de ces secteurs au niveau local.

Le principe est simple. On applique à chaque activité les tendances nationales observées et par là on détermine une croissance théorique « structurelle » fonction de la structure industrielle. Par différence entre cette valeur, et la valeur observée, on en tire un résidu, considéré comme l'expression de la dynamique propre de l'espace considéré. Un écart positif signifie que l'emploi total a crû plus vite dans la région que dans la France entière pour l'une des trois raisons suivantes :

- un effet positif dû à la fois à la structure de la région et à son comportement régional (dynamisme ou attractivité) ;
- un effet positif dû à la structure de la région malgré un comportement régional négatif (mollesse ou faible attractivité) ;
- un effet positif dû au comportement régional positif malgré une structure de la région défavorable au départ (le dynamisme ou l'attractivité surcompensent la mauvaise spécialisation).

Le même raisonnement peut être conduit avec un écart total négatif.

L'application

La méthode a été appliquée sur la période 2000-2008 à l'ensemble des départements de France métropolitaine continentale dans le cadre d'un programme de travail « Attractivité des territoires et performance des entreprises » financé dans le cadre d'un appel à projet d'EconomiX. Les données utilisées proviennent d'UNISTATIS, la direction des Études et des Statistiques de l'Unedic, qui met à disposition l'ensemble de la production statistique de l'Assurance chômage. <http://unistatis.orsid.com/>

Principaux résultats

Les trois départements dans lequel l'effet local joue le plus défavorablement sont Paris, l'Orne et le Jura, alors que les trois départements qui bénéficient de l'effet géographique le plus favorable sont la Vendée, l'Hérault et la Haute-Garonne. Plus généralement, les départements dans lesquels l'effet géographique est négatif sont situés au-dessus d'une ligne allant de la Haute Savoie à la Manche alors que les départements caractérisés par un effet géographique positif se trouvent très majoritairement le long ou au voisinage des façades atlantique et méditerranéenne. Le détail des résultats est disponible dans Carré et Levratto (2011).

Retombées pratiques

Des premières utilisations dans un cadre d'aide à la décision publique sont en cours au niveau de communautés de communes et d'agglomération. Elles visent à mettre l'accent sur la manière dont l'avantage ou le désavantage du territoire considéré est un facteur explicatif des créations d'emplois ou des licenciements par les entreprises qui y sont implantées. Des préconisations sur les dispositifs d'action publique en sont attendues.

Répartition des départements dans les 6 catégories (Cf. tableau 2)

	Départements	Catégorie		Départements	Catégorie
01	Ain	5	49	Maine-et-Loire	4
02	Aisne	5	50	Manche	1
03	Allier	5	51	Marne	5
04	Alpes-de-Haute-Provence	2	52	Haute-Marne	5
05	Hauts-Alpes	2	53	Mayenne	5
06	Alpes-Maritimes	2	54	Meurthe-et-Moselle	6
07	Ardèche	5	55	Meuse	5
08	Ardennes	5	56	Morbihan	3
09	Ariège	3	57	Moselle	5
10	Aube	5	58	Nièvre	5
11	Aude	2	59	Nord	5
12	Aveyron	2	60	Oise	5
13	Bouches-du-Rhône	2	61	Orne	5
14	Calvados	5	62	Pas-de-Calais	5
15	Cantal	2	63	Puy-de-Dôme	5
16	Charente	5	64	Pyrénées-Atlantiques	2
17	Charente-Maritime	2	65	Hauts-Pyrénées	2
18	Cher	5	66	Pyrénées-Orientales	2
19	Corrèze	4	67	Bas-Rhin	5
21	Côte-d'Or	5	68	Haut-Rhin	5
22	Côtes-d'Armor	2	69	Rhône	2
23	Creuse	2	70	Haute-Saône	5
24	Dordogne	3	71	Saône-et-Loire	5
25	Doubs	5	72	Sarthe	5
26	Drôme	3	73	Savoie	2
27	Eure	5	74	Haute-Savoie	5
28	Eure-et-Loir	5	75	Paris	6
29	Finistère	2	76	Seine-Maritime	5
30	Gard	2	77	Seine-et-Marne	2
31	Haute-Garonne	2	78	Yvelines	5
32	Gers	2	79	Deux-Sèvres	3
33	Gironde	2	80	Somme	5
34	Hérault	2	81	Tarn	3
35	Ille-et-Vilaine	3	82	Tarn-et-Garonne	2

36	Indre	5
37	Indre-et-Loire	2
38	Isère	3
39	Jura	5
40	Landes	3
41	Loir-et-Cher	5
42	Loire	5
43	Haute-Loire	4
44	Loire-Atlantique	2
45	Loiret	5
46	Lot	1
47	Lot-et-Garonne	2
48	Lozère	2

83	Var	2
84	Vaucluse	2
85	Vendée	3
86	Vienne	5
87	Haute-Vienne	5
88	Vosges	5
89	Yonne	5
90	Territoire de Belfort	5
91	Essonne	1
92	Hauts-de-Seine	1
93	Seine-Saint-Denis	2
94	Val-de-Marne	2
95	Val-d'Oise	2

