

Par la finance, au nom des start-up

Réinventer la politique technologique par son public (1992-1996)

Jean-Baptiste Devaux

DANS **GENÈSES** 2023/3 (N° 132), PAGES 47 À 70

ÉDITIONS **BELIN**

ISSN 1155-3219

ISBN 9782410027570

DOI 10.3917/gen.132.0047

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-geneses-2023-3-page-47.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Belin.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Par la finance, au nom des start-up

Réinventer la politique technologique par son public (1992-1996)

Jean-Baptiste Devaux

PP. 47-70

Quelques jours après son élection à la présidence de la République en 2017, Emmanuel Macron se rend au salon « Viva-tech » de Paris. Devant un parterre d'entrepreneurs, d'investisseurs et d'acteurs de la technologie, il résume – en anglais – sa feuille de route en matière de politique scientifique, technologique et industrielle :

« The Concorde and the French nuclear plans are the results of the strong determination of French people. And until now, French engineers are still recognized among the best of the world. But what we have to do, is to change in depth our model. I want France to be a “start-up Nation”, meaning both a nation that works with and for the start-ups, but also a nation that thinks and moves like a start-up¹. »

Depuis le milieu des années 2010, les « start-up » ont envahi l'imaginaire public et politique (Quijou et Saint-Martin 2020 ; Célérier et Arfaoui 2021). Le nouveau président de la République accompagne cette dynamique en se faisant le héraut d'un État travaillant « avec et pour les start-up », ce afin d'incarner une rupture dans la conduite de la politique technologique. Mais malgré ces formules disruptives, l'entreprise de réforme s'inscrit dans une dynamique qui précède de loin la séquence ouverte en 2017.

Cet antagonisme entre État et marché dans la conduite du développement technologique, mettant dos à dos les grands programmes technologiques et les start-up, structure en effet la trajectoire de réformes des politiques industrielles et technologiques depuis plus de cinquante ans (Devaux 2021). On peut dater les premières critiques des programmes qu'on peut qualifier de colbertistes au début des années 1960, lorsque des réformateurs plaident pour une action de l'État visant à encourager les investissements privés dans la recherche et développement (R&D) ou l'innovation, secteurs considérés comme risqués (Gabor 2021). Les

grands groupes du capitalisme hexagonal sont toutefois longtemps restés les premières cibles des pouvoirs publics, avant que les petites et moyennes entreprises ne soient très progressivement identifiées comme acteurs importants de l'innovation à partir de la fin des années 1970. À partir des années 1990, une nouvelle cible se dessine cependant : les start-up, d'abord appelées « PME de croissance » ou « innovantes ». Ces entreprises, généralement caractérisées par leur jeune âge, par le fait qu'elles incorporent des investissements conséquents dans la R&D et par leur modèle capitalistique à fort potentiel de croissance mais à haut risque, sont présentées comme porteuses de promesses économiques et technologiques qui justifient l'emploi de moyens publics importants pour en assurer la croissance (Joly 2013).

Pour soutenir leur création et leur développement, des acteurs essentiellement situés au sein des ministères de la Recherche et de l'Industrie vont s'appuyer sur les outils déjà existants de la politique d'innovation, en créant de nouvelles niches fiscales et de nouvelles structures de transfert technologique, et en transformant certaines dispositions réglementaires comme le statut des chercheurs publics. De manière plus originale, ils vont également élaborer des dispositifs destinés à capter et orienter l'épargne privée en direction de ces entreprises par la structuration d'une industrie du capital-risque (Benquet et Bourgeron 2019). La création concomitante de fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI), en 1996, et le soutien accordé la même année à la mise en place d'un « nouveau marché » boursier réservé aux start-up en témoignent.

Or les logiques qui président à l'émergence des start-up comme public des politiques technologiques et d'instruments caractéristiques de l'économie financiarisée n'ont jamais été interrogées. Dans la littérature comme dans les rapports publics, ce sont généralement des raisonnements économicistes qui prévalent et expliquent que les transformations de l'action publique ont été rendues nécessaires par celles de l'ordre économique (Foray 2003 ; France Stratégie 2016), un récit téléologique que cet article contribue à battre en brèche. En particulier, contrairement à d'autres bénéficiaires d'aides publiques dont l'émergence procède de la mobilisation de leurs représentants institués, il n'existe aucune structure de représentation des start-up en France avant la fin des années 1990 : la première organisation instituée de « PME de croissance » ou de « haute technologie » est le comité Richelieu, créé en 1991 et qui regroupe des organisations appartenant essentiellement aux industries de défense, et l'organisation « CroissancePlus », créée en 1997, peut être considérée comme sa première organisation représentative. Ensuite, si la volonté de structurer une industrie du capital-risque n'est pas nouvelle à proprement parler, ces réformes n'ont cependant rencontré que peu d'échos auprès des entreprises comme dans le secteur financier avant les années 1990 (Lachmann 1992), voire ont été freinées par le ministère de l'Économie et des Finances². Ainsi, comme nous le verrons, l'irruption de ce public de l'action publique n'est pas le produit d'un travail de « lobbying » ou du « pouvoir instrumental » des

start-up dans l'État (Hacker et Pierson 2011 ; Laurens 2015), mais procède plutôt de la mobilisation d'acteurs exogènes à ce monde.

Différents travaux d'économie politique comparée, de sociologie économique ou d'analyse de l'action publique ont déjà mis en évidence le rôle joué par les acteurs publics dans la financiarisation des économies nationales (Fligstein 1990 ; Krippner 2005 ; O'Sullivan 2007 ; Lemoine 2016). Ils montrent que l'accroissement du pouvoir des acteurs financiers dans les économies occidentales contemporaines résulte de choix politiques, découlant par exemple des réglementations financières établies aux échelles nationales et supranationales, de la transformation des activités des banques centrales ou de la montée en puissance des banques publiques de développement dans la conduite des politiques économiques (Woll 2017 ; Braun, Gabor et Hübner 2018 ; Mertens, Thiemann et Volberding 2021). Ces initiatives ont accru le pouvoir « infrastructurel » de la finance dans l'économie en rendant les acteurs publics dépendants des acteurs financiers pour conduire leurs politiques publiques (Braun 2020). Néanmoins, ces recherches portent rarement sur des acteurs *a priori* extérieurs aux mondes de la finance ou des politiques économiques. Cet article invite à élargir notre compréhension des rapports État-capitalisme à partir de l'État technologique, en montrant que, paradoxalement, la financiarisation peut se déployer à partir de secteurs non financiers.

Nous faisons ici l'hypothèse que le succès des réformes des années 1990 procède d'un travail politique, entendu à la fois comme un ensemble d'opérations symboliques par lesquels les acteurs établissent de nouvelles représentations du système économique et justifient le caractère impératif de la réforme (Roger 2021) ; et comme un processus d'instrumentation autour duquel se recomposent les relations entre l'État et les acteurs gouvernés, c'est-à-dire ici les acteurs productifs et financiers (Halpern, Lascoumes et Le Galès 2014). Dans le cas étudié, c'est par la redéfinition du public des politiques technologiques que se construit la réforme (Gourgues et Mazeaud 2018) : en instituant les start-up comme les cibles et motifs de la politique technologique, les réformateurs des ministères de la Recherche et de l'Industrie redessinent les contours de l'action de l'État et renforcent le rôle des gestionnaires de fonds d'investissement, essentiellement de capital-risque, dans le financement de la science et de l'industrie. Ils contribuent ainsi à la financiarisation des politiques technologiques, entendue à la fois comme l'adoption du regard des investisseurs sur la politique publique et comme un renforcement du pouvoir des financiers dans le gouvernement du secteur (Chiapello 2017). Nous nous proposons ainsi d'éclairer le travail taxinomique qui accompagne la redéfinition du public des politiques technologiques (Zimmermann 2003). À rebours d'une perspective internaliste, qui serait uniquement focalisée sur l'évolution du contenu des catégories, nous éclairons ces opérations en les réencastrant dans leurs espaces de production (Dubois 2022), dans les trajectoires biographiques des réformateurs (Laurens et Serre 2016) et dans la manière dont ces derniers vont endosser des rôles institutionnels (Lagroye 2002).

Dans cette optique, nous portons la focale sur le travail d'un groupe d'acteurs engagés dans ce travail de production d'un nouveau public, entre 1992 et 1996, par les ministères de la Recherche et de l'Industrie. Il apparaît que leurs prétentions et capacités à bousculer l'ordre institutionnel sont tributaires des ressources dont ils disposent et des rapports de force qui structurent les espaces bureaucratiques, politiques et entrepreneuriaux. Le matériau mobilisé provient essentiellement d'une enquête doctorale portant sur la genèse des politiques de soutien à l'innovation en France. Il est composé de quatre sources principales : tout d'abord, les fonds issus des bureaux en charge de l'aide à l'innovation au sein des ministères de la Recherche, de l'Industrie et de l'Économie et des Finances sur la période concernée ; ensuite, les archives des cabinets ministériels ayant porté ces réformes³ ; enfin, une série d'entretiens semi-directifs (n = 16) conduits avec des acteurs administratifs, issus des cabinets ou mobilisés à l'occasion de ces réformes en leur qualité d'experts. Ces entretiens, dont la durée varie d'une à six heures, portaient tant sur le travail bureaucratique et réformateur que sur les trajectoires sociales, scolaires et professionnelles des enquêtés.

L'article rend compte de l'institutionnalisation des start-up à partir de trois mécanismes singuliers. D'abord, elle procède des effets de désajustement éprouvés par certains acteurs administratifs qui se saisissent de la cause des « PME innovantes » pour réévaluer leur propre position au sein de l'appareil d'État. Nous examinons ensuite le travail de traduction, opéré par un grand commis de la politique scientifique, nécessaire à la conversion d'un problème économique en problème de politique scientifique. Enfin, nous éclairons les ressorts par lesquels acteurs bureaucratiques et acteurs issus du monde de la finance vont conjointement se partager le porte-parolat des start-up, entretenant ainsi la légitimité de la réforme.

Le désajustement, moteur d'une petite révolution de bureaux : la mise à l'agenda administratif du problème des « PME innovantes »

En 1992, c'est au sein d'une direction de second rang du ministère de la Recherche, la Direction de l'innovation, de la technologie et de l'action régionale, qu'un ingénieur du corps des Mines met sur pied un groupe de travail sur l'innovation et les PME. Jean-Michel Yolin, directeur de ce service depuis quatre mois, souhaite selon ses propres mots « réfléchir aux actions les plus prometteuses pour favoriser l'innovation dans les PME et les PMI » et envisager « quelles propositions nouvelles il faut apporter aux dispositifs actuellement en place » pour favoriser les collaborations entre universités, centres de recherche et petites entreprises⁴. Comme il le précise dans une note introductive à un premier rapport

issu des réflexions émises par le groupe de travail, les politiques technologiques sont à ses yeux inefficaces puisque réservées aux grands groupes et inadaptés aux PME :

« Il devient donc nécessaire que le système de la Recherche publique (le ministère, les organismes, les universités...) rééquilibre son action en faveur des PMI, en sachant que celles-ci ont des *besoins* spécifiques et qu'il ne suffit pas de faciliter l'accès des PMI à des procédures taillées sur mesure pour les grandes entreprises⁵. »

Comprendre ce qui autorise et conduit ce haut fonctionnaire à mettre en cause les formes et principes qui structurent la politique de sa propre administration oblige à s'intéresser au contexte organisationnel et à la manière dont il endosse son rôle de directeur d'administration.

Un franc-tireur du corps des Mines dans le bastion des scientifiques

Occuper le rôle de directeur de la technologie et de l'innovation revient alors à endosser un rôle flou et contraint. La petite administration dont il a la responsabilité a vu ses capacités et son prestige s'éroder : après un éphémère âge d'or de 1981 à 1984, la politique technologique est en effet reléguée dans l'ordre des priorités politiques et jusqu'en 1992 aucune initiative d'ampleur n'est prise en la matière⁶. Cette relégation politique entretient sa relégation hiérarchique, puisque de direction, l'administration de la technologie et de l'innovation est transformée en service puis en délégation. L'identité de ceux qui occupent la tête des services sur la période trahit ce déclassement. Dirigée par un ingénieur en vue du corps des Mines jusqu'en 1984⁷, elle est ensuite placée sous l'autorité d'un ingénieur en fin de carrière détaché de l'entreprise Saint-Gobain. Pour ce dernier, occuper le poste de directeur de l'innovation et de la technologie revenait à endosser le rôle du gestionnaire des affaires courantes. Il précise en entretien que son travail était « plutôt routinier », consistant essentiellement à « gérer les dispositifs » mis en place au début des années 1980⁸. À partir de 1991, les services de la technologie voient d'ailleurs leurs capacités budgétaires décliner : le Fonds de la recherche et de la technologie, principale ligne dont ils disposent, n'est quasiment plus abondé⁹ dans un contexte de rigueur budgétaire et de resserrement du contrôle des aides d'État aux entreprises par les institutions européennes qui tend à déprécier les interventions reposant sur la mobilisation de crédits budgétaires.

C'est dans ce contexte de marginalisation des services et de rétrécissement de ses capacités d'intervention que Jean-Michel Yolin (Encadré 1) est nommé à la tête de la petite administration, rehaussée pour l'occasion au rang de direction.

Son expérience de directeur de la technologie et de l'innovation est celle du désajustement. Dès son arrivée, il éprouve un décalage dans l'exercice quotidien de ses activités, entre les représentations du rôle qu'il a incorporées et les attentes et capacités de l'institution, qui pèse sur l'exercice de sa fonction. Dès le début de nos échanges, il replace sa propre trajectoire et la manière dont il envisage son

travail dans la longue histoire de ce grand corps d'État qu'il estime, au regard des compétences techniques de ses membres, dépositaire d'une mission d'intérêt général :

« La direction de l'innovation et de la technologie faisait partie depuis 1794 de la direction des Mines. Donc c'est pour ça, c'est pas un hasard que j'étais ingénieur des Mines. [...] Et puis en 1981, s'est passé un mécanisme de fusion entre la recherche et l'industrie, et puis ensuite l'éclatement. Donc lors de la fusion recherche industrie, eh bien, la partie innovation est partie à la direction de la recherche. Et quand les directions ont été séparées, elle est restée au ministère de la Recherche, au lieu de revenir au ministère de l'Industrie. Et donc du coup, ben cette direction elle s'est retrouvée dans un environnement qui était complètement contraire à une politique d'innovation digne de ce nom, dans un immense mammoth qui écrasait toutes les petites idées¹⁰. »

Endosser le rôle de directeur gestionnaire d'un service de second rang du ministère de la Recherche n'est pas conforme à ce qu'il estime être la mission d'un ingénieur du corps des Mines dans l'administration. Jean-Michel Yolin qualifie d'« indigne » le rattachement des services de l'innovation au ministère de la Recherche, perçu alors comme le bastion des scientifiques. À ses yeux, ce sont les ingénieurs des corps techniques – et non les scientifiques – qui sont les plus légitimes pour conduire l'action de l'État en matière technologique et d'innovation. Sa nomination est pour lui l'occasion de reprendre en main la conduite de la politique technologique selon des principes d'action conformes à ses propres appréciations du problème, c'est-à-dire en l'orientant vers les PME et non vers les laboratoires publics ou les grands groupes.

Encadré 1. Un franc-tireur aux marges de la société des grands corps

Jean-Michel Yolin est né en 1945 à Paris dans le 16^e arrondissement. Son père est ingénieur de l'École nationale des arts et métiers et directeur d'une société industrielle. Élève du lycée Saint-Louis, il intègre en 1965 l'École polytechnique (65^e) puis le corps des Mines. Il réalisera l'exclusivité de sa carrière professionnelle au sein de l'appareil administratif, que ce soit en déconcentrée (à Douai et à Paris) ou en centrale (directeur des industries textiles et chimiques du ministère de l'Industrie). De ce point de vue, il accomplit une carrière considérée comme « honorable » dans son corps de rattachement, eu égard à ses titres et responsabilités, mais en marge du monde de l'industrie. Sa nomination en 1992 est alors essentiellement due au fait qu'il est considéré comme proche de la gauche.

Tout au long de sa carrière, il manifeste une forte appétence pour l'entrepreneuriat, l'innovation et les technologies de l'information. C'est ce dont témoignent ses activités en tant que directeur de l'École des Mines de Douai, de délégué innovation au sein de l'agence publique de soutien à l'innovation (Agence nationale de valorisation de la recherche, ANVAR) à la fin des années 1970, d'animateur du groupe X-Internet (Bellon 2018) ou d'un réseau de business angels à la fin des années 1990. Au sein du corps des Mines, il se fait le héraut des PME contre la domination des grands groupes, ce qui l'amène à être qualifié par d'autres membres de ce corps de « fana » des PME, de « missionnaire », voire de « radicalisé ».

Exercer un rôle à la mesure de ses attentes

Dès son arrivée au ministère de la Recherche, Jean-Michel Yolin cherche à conformer l'ensemble de ses activités à ce qu'il estime être le sens de sa mission.

En lançant de son propre chef un groupe de travail destiné à repenser les politiques technologiques, il s'écarte du rôle du gestionnaire pour endosser celui du réformateur. Ce sont d'abord les ressources bureaucratiques dont il dispose qui rendent possible cette entreprise. Haut fonctionnaire du corps technique le plus en vue à l'intérieur de l'État, il dispose d'un sens pratique des affaires administratives. Ces ressources sont notamment garantes de son autonomie au sein d'un ministère dominé par des scientifiques et des universitaires en détachement.

Néanmoins, ses prises de position en faveur des petites et moyennes entreprises technologiques le singularisent au début des années 1990, à l'intérieur tant du ministère que de son corps de rattachement (Garçon et Belhoste 2012). Il entretient dès cette époque des principes de vision et de division du monde technologique qui lui sont propres, hiérarchisant symboliquement les acteurs (PME *vs* grandes entreprises; ingénieurs et entrepreneurs *vs* scientifiques; publics *vs* privés) selon son estimation de leur capacité innovante.

Les documents conservés aux archives comme les propos de Jean-Michel Yolín en entretien témoignent de l'intériorisation de ces principes de classement. Il souligne dans une note de présentation du groupe de travail que «le rôle essentiel des PME dans la croissance et la compétitivité de notre pays sont suffisamment démontrés et largement reconnus», sans pour autant citer de sources spécifiques¹¹. En entretien, ses éloges à l'endroit des PME se doublent de critiques vis-à-vis des grands groupes comme Rhône-Poulenc: «les chercheurs vraiment innovants ne survivent pas dans un labo de grande boîte». Il en va de même à l'occasion d'une raillerie adressée aux scientifiques des organismes de recherche publique lorsqu'il précise qu'«une PME n'a pas confiance dans un labo de recherche, parce qu'un labo de recherche, [les patrons de PME] voient ça comme des hurluberlus qui dépensent du fric pour rien, et ils ont pas totalement tort¹².»

Son attachement à un groupe d'entreprises jusqu'ici relativement ignoré des acteurs administratifs et politiques ne s'éclaire alors qu'au regard de sa trajectoire sociale et professionnelle. S'il hérite par ses socialisations scolaires et professionnelles d'une appétence pour l'industrie, l'intérêt et les faveurs qu'il porte aux PME innovantes s'expliquent autant par ses socialisations plurielles que par la position qu'il occupe alors dans l'espace bureaucratique. Investi dans les réseaux polytechniciens et du corps des Mines, il s'investit néanmoins très tôt dans des enjeux relativement peu légitimes au sein de ce groupe (l'informatique et l'entrepreneuriat *vs* les enjeux énergétiques ou les grands groupes industriels). Plus encore, il réalise l'ensemble de sa carrière dans l'administration compte tenu de choix qu'il nous présente comme «familiaux». Il est ainsi tenu à distance des espaces d'accumulation de capital social que sont les cabinets ministériels, le ministère de l'Économie et des Finances ou les puissantes directions du ministère de l'Industrie (Mines, carburants puis énergie), et jamais il n'intégrera les grands groupes du capitalisme français au sein desquels se reproduit la domination de ce corps de haut fonctionnaire dans le capitalisme national (Dudouet et Grémont 2007). Ces différents éléments contribuent à sa

marginalisation au sein de son corps d'origine (Gervais 2019). Dominé au sein d'un groupe dominant, perçu et se percevant comme un « franc-tireur », il affirme ainsi que « tout ce [qu'il a fait] toute [sa] vie était absolument passionnant même [s'il a] dû beaucoup ramer à contrecourant ».

C'est à ces conditions qu'il parvient en 1992 à endosser le rôle du directeur réformateur en embrassant une cause « secondaire » au sein de l'espace administratif. Il organise quelques mois après son arrivée à la Recherche une réunion hebdomadaire avec ses homologues du ministère de l'Industrie, essentiellement issus comme lui du corps des Mines. Ce cercle va former le noyau d'un groupe de travail sur l'innovation et les PME appelé à durer jusqu'au début de l'année 1997¹³, sous le regard bienveillant, mais distant, du ministre Hubert Curien et des autres directeurs de l'administration de la Recherche¹⁴. On y trouve par exemple Jean-Baptiste Séjourné, alors chef de service, qui devient conseiller technique d'Alain Madelin, ministre des Entreprises après l'alternance de 1993. Le groupe est essentiellement composé d'agents subalternes du ministère de la Recherche (n = 11), mais aussi d'agents de l'Industrie (n = 3), de l'ANVAR (n = 1) ou d'acteurs issus d'écoles d'ingénieur (n = 2)¹⁵. Cette pluralité organisationnelle masque une forte homogénéité des profils professionnels. La commission est en effet composée d'une majorité d'ingénieurs (onze contre six scientifiques, soit cinq physiciens et un chimiste), conforme en cela aux représentations intériorisées par son initiateur.

L'entreprise est enfin rendue possible car le public des PME-PMI ne constitue la chasse gardée d'aucune administration au sein de l'État au début des années 1990. Les services de la Recherche et de l'Industrie considèrent historiquement les grands groupes comme les principaux acteurs du développement technologique tandis que le soutien des PME est assuré par l'ANVAR ou les services régionaux des ministères¹⁶. N'étant prisées ni au sein de l'administration ni au sein du champ politique, les « PME » vont faire l'objet d'une attention soutenue d'un *outsider* de l'espace bureaucratique. En endossant le rôle de directeur-réformateur et de défenseur de la cause des PME au sein de l'appareil administratif, Jean-Michel Yolin recompose l'exercice du rôle de directeur de l'administration de la technologie et de l'innovation. Alors qu'il ne dispose d'aucun mandat pour le faire, il réussit ainsi à positionner sur le devant de l'agenda administratif le sien propre.

Du soutien technique aux PME au financement des start-up : réinventer l'État technologique

Les premières réunions du groupe de travail sur l'innovation et les PME sont organisées en septembre 1992. Huit commissions sont alors mises sur pied et chargées d'élaborer des propositions visant à alimenter un rapport prévu pour la fin de l'année suivante¹⁷. Le contenu des travaux du groupe de travail évolue néanmoins

rapidement. Jusqu'au milieu de l'année 1993, les réformateurs souhaitent refonder les structures et mécanismes dites de transfert technologique. Pas à pas, les travaux de ces commissions dessinent toutefois une réforme de plus grande envergure, à savoir la transformation des circuits et capacités de financement des PME dont les activités sont orientées vers la recherche. Cette inflexion est indissociable de l'investissement d'un second acteur, issu quant à lui du champ scientifique et qui, compte tenu de ses ressources et de sa trajectoire, se trouve à même de déplacer les normes et cadres établis de la politique technologique.

Déplacer l'enjeu de la réforme en redessinant son public

Dès les premiers mois, Jean-Michel Yolin associe à son entreprise le physicien Robert Chabbal, alors chargé de mission auprès du directeur général de la Recherche et de la Technologie. Au fil des mois, ce scientifique va incarner l'activité du groupe au point où le rapport est renommé « Rapport Chabbal » (Encadré 2)¹⁸. Accompagnés de Jean-Baptiste Séjourné, ils vont s'engager dans un travail de caractérisation des PME pour affiner les cibles et modalités d'intervention des pouvoirs publics. Robert Chabbal missionne un sous-groupe en juin 1993, auquel il participe, explicitement mandaté pour définir les PME innovantes et les besoins qui les caractérisent.

Les différents rapports qui émanent des huit commissions s'appuient fortement sur les réflexions de ce petit groupe¹⁹. Ils affirment que la réalité de ces entreprises est plurielle et encore largement méconnue, ce qui « rend difficile l'énoncé de règles absolument générales » à leur endroit²⁰. Néanmoins, ils précisent qu'à l'intérieur de la population des PME, toutes ne sont pas caractérisées par le même « comportement » en matière d'innovation. Selon les rapporteurs, c'est ce critère qui expliquerait leur plus ou moins grande contribution à la croissance, à la compétitivité et l'emploi. Ils distinguent ainsi des « PMI défensives » et des « PMI offensives » :

« Au-delà des classements habituels par taille, par secteur industriel, par statut juridique (indépendance ou appartenance à un groupe), existent des classements par comportement qui ont été dégagés par les enquêtes sur les entreprises. Retenons en ce qui concerne ce rapport, la séparation entre les « PMI défensives » qui restent pour l'instant à l'écart du système d'innovation et les PMI offensives qui s'efforcent de tirer parti de leur environnement pour innover et s'adapter²¹. »

Parmi les « PMI offensives », celles qui « font beaucoup de R&D, au point qu'elles en font la base même de leur activité²² » retiennent l'attention des membres du groupe de travail. Elles sont appelées « sociétés intensives en recherche », ou SIR. Les rédacteurs du rapport précisent qu'elles « comprennent une forte proportion d'ingénieurs et chercheurs », qu'elles sont « nées par essaimage soit d'une grande société soit d'un laboratoire » et qu'elles présentent un « rôle stratégique majeur » compte tenu du fait qu'elles sont « beaucoup plus efficaces que les laboratoires

publics pour faire aboutir et vendre leurs innovations» et qu'elles constituent «la base de notre Industrie de demain»²³. Un paragraphe situé à la fin du rapport fait mention du phénomène «start-up», expression qui, par effet de synecdoque, va caractériser ce type d'entreprises :

«Le démarrage d'entreprise, et spécialement celui des SIR [...] attire tout spécialement l'attention des pouvoirs publics tant par son caractère stratégique que parce qu'il est censé représenter une justification ex post des dépenses en Recherche publique. Le phénomène est assez massif aux US, où il est couvert par un «Capital-Venture» très développé et très diversifié. En Europe, au contraire, le capital-risque de démarrage ne s'est jamais beaucoup développé et le nombre de "start-up" est même décroissant depuis 1989²⁴.»

Entre 1993 et 1997, la distinction entre PME offensives et défensives disparaît au profit d'autres catégories, comme celles de «jeunes entreprises technologiques» ou «start-up» auxquelles s'opposent des «entreprises à croissance modérée» ou «peu ouvertes aux démarches d'innovation». Le principe de classement repose sur une évaluation de leur comportement ou de leur modèle économique plutôt que le secteur d'activité, la discipline ou de la technologie, alors même que ces entreprises sont essentiellement concentrées dans les secteurs des technologies de l'information, des biotechnologies et des industries de défense.

A contrario des notes rédigées par Jean-Michel Yolin, rarement étayées de références académiques ou de statistiques, les travaux pilotés par Robert Chabbal témoignent du souci de ce dernier de fonder son propos en mobilisant différentes expertises. La première version du rapport précise : «L'économie et la sociologie de l'innovation ont beaucoup progressé et rassemblent de nombreux chercheurs en France et au plan international. Il est essentiel que les responsables des politiques de l'innovation tirent profit de leurs analyses, de leurs statistiques et des concepts qu'ils ont dégagés²⁵». Pour établir ces catégories et affirmer la nécessité de soutenir les sociétés intensives en recherche, les rapports font mention des travaux d'économistes comme l'américain Michael Porter, du programme «Technologie, emploi et productivité» de l'OCDE, des travaux des sociologues de l'innovation Michel Callon et Philippe Mustar ou les enquêtes du service Statistiques du ministère de l'Industrie conduites au début des années 1990 sur les PME et l'innovation (Devaux 2018)²⁶. Rappelant les pratiques du benchmark, ils s'appuient également sur l'examen de cas étrangers, comme les cas italiens pour ce qui concerne les réseaux de PME ou allemands lorsqu'il est précisé que «le tissu français des PMI, à l'image du *Mittelstand* allemand, devra être composé à 80 ou 90 % de PME "offensives"²⁷».

Les principales conclusions du rapport mobilisent d'ailleurs une comparaison du cas français avec le cas américain. Les auteurs précisent que les petites entreprises innovantes sont entravées dans leur développement compte tenu de l'hostilité des grandes entreprises et de la frilosité des banques qui ne répondent pas à leurs besoins en financement dans la phase de «start-up»²⁸. En la matière, ce sont les

États-Unis qui font figure de modèle au regard du rôle qu'y jouent les fonds de «venture-capital» alors que les difficultés de l'économie française s'expliqueraient «en grande partie [par] l'insuffisance globale de capital risque dans notre pays²⁹». Partant de ce diagnostic, les membres du groupe transforment l'enjeu central de la réforme. Le faible intérêt des PME pour l'innovation ou leur manque de «connexions» avec le monde scientifique est d'abord le problème des PME «défensives». Or il s'agit plutôt de miser sur les «sociétés intensives en recherche», positionnées sur des segments incorporant d'importants investissements scientifiques et technologiques et porteuses de promesses en termes d'emploi, de croissance et de compétitivité. Les problèmes de financement de la phase démarrage sont identifiés comme la principale entrave à leur développement et c'est donc à ce titre que la réforme des politiques technologiques va prendre un tournant financier à partir de 1994.

Encadré 2. Un grand commis de la politique scientifique

Né en 1927 à Nîmes, Robert Chabbal est le fils d'un professeur de lettres classiques dans le secondaire. Élève du lycée Louis-le-Grand puis de l'École normale supérieure en section physique, il est agrégé puis devient professeur à l'Université de Paris avant d'être muté à l'université d'Orsay (Paris 11). Sa spécialisation en physique de l'optique l'a très tôt conduit à collaborer avec des industriels. En parallèle, il s'investit dans des organes de représentation disciplinaire ou du gouvernement de la politique scientifique dont il est dès la fin des années 1960 l'un des acteurs les plus en vue. Il est notamment l'un des plus jeunes membres du comité consultatif à la recherche scientifique et technique (en 1966) avant de devenir directeur de la physique et du programme solaire (1969-1976) puis directeur général du CNRS (1976-1979).

Sa trajectoire s'inscrit ensuite exclusivement dans les institutions de la politique scientifique, au sein de l'OTAN (1980-1983), du ministère de la Recherche où il est nommé par Jean-Pierre Chevènement – bien qu'il s'estime être plutôt de droite – avant de devenir directeur de la science, de la technologie et de l'innovation à l'OCDE (1988-1992). Il est notamment l'initiateur du programme «Technologie, emploi, productivité» qui réunit durant quatre ans plusieurs dizaines d'économistes. En 1992, il est nommé conseiller spécial auprès du Directeur général de la Recherche par le ministre et physicien Hubert Curien avec qui il entretient des affinités depuis le début des années 1960.

Un grand commis de la politique scientifique, traducteur de prescriptions économiques en cadres de politique scientifique

Ce glissement est indissociable de l'investissement de Robert Chabbal de 1993 à 1997. Contrairement à Jean-Michel Yolin, il fonde sa légitimité sur des ressources plurielles accumulées non seulement dans le champ scientifique, mais aussi dans le champ bureaucratique et dans celui des organisations internationales qui l'autorisent à s'imposer durant toute cette séquence en expert peu contesté des politiques technologiques.

Au ministère de la Recherche, Robert Chabbal endosse son rôle de conseiller du directeur de la Recherche dans le prolongement de la figure de l'expert réformateur des politiques scientifiques et technologique, à laquelle il s'est socialisé au sein de l'OCDE. La mise en place du groupe sur les PME et l'innovation lui offre ainsi

l'opportunité de réactualiser des compétences et manières d'être acquises au sein de l'organisation internationale :

« Mon tournant PME ça a été l'OCDE. Dans les années 1980, j'ai été persuadé comme tout le monde que... d'abord les PME ne faisaient pas de recherche, j'étais persuadé que c'était les grands groupes qui menaient tout ! Donc... J'ai pas... La vision internationale, en particulier américaine, qui m'a amené à changer d'avis quoi. Donc, je suis devenu PME à l'OCDE. Et puis après ça c'est, je le répète, avec Yolin, Séjourné, qu'on a développé l'idée³⁰. »

Au sein du groupe de travail, il agit en passeur entre les organisations internationales, le monde académique et l'espace administratif national (Jobard *et al.* 2020)³¹. Les références mentionnées plus haut et sur lesquelles s'appuient les auteurs des rapports proviennent largement des travaux de l'OCDE, ou des enquêtes statistiques qui cherchent à quantifier les dépenses nationales d'innovation conduites à partir des nomenclatures du Manuel d'Oslo³².

Robert Chabbal fait ensuite figure de généraliste de la politique de recherche, c'est-à-dire d'acteur capable de traduire des enjeux portés par des acteurs issus de différents espaces (scientifique, administratif, industriel et financier) en enjeu de politique publique (Smith et Nay 2002). Il estime en entretien avoir eu une « carrière de rapports³³ ». Rompu à ces activités durant sa carrière administrative, il est notamment le rédacteur d'un rapport en 1980 sur le financement de la Recherche. Son expérience au sein de l'OCDE où le travail scriptural occupe une place centrale (Gayon 2009) constitue d'ailleurs, selon ses propres mots, un « moment d'apprentissage ». Il se familiarise alors avec les sciences économiques et coordonne à cette occasion les travaux du programme « Technologie, emploi, productivité » dont les productions sont destinées non seulement à la communauté scientifique, mais également aux administrations et acteurs politiques des pays membres. En entretien, des acteurs issus de l'administration de la Recherche, de l'Industrie ou du cabinet du secrétaire d'État François d'Aubert le présentent respectivement comme un « grand penseur », comme « celui qui avait conceptualisé le problème des PME innovantes », voire comme leur « mentor ». De la même manière, sa prétention à illustrer sous forme schématique les enjeux de la réforme est également louée par des acteurs extérieurs à l'espace politico-administratif, comme le précise le président de l'Association française des investisseurs pour la croissance (AFIC), association qui regroupe l'ensemble des acteurs du capital-investissement parmi lesquels on trouve de nombreux acteurs du capital risque :

« Il m'a aidé à promouvoir les nouveaux marchés et les FCPI. Il prenait un exemple, c'était la cheminée. Et c'était pas un mauvais exemple ! Vous savez une cheminée, quand on fait un feu et qu'il y a pas le tirage qui permet d'oxygéner, ben ça s'étouffe. Et c'était ça son image. Et donc si on n'a pas l'effet de cheminée que sont les marchés et qui permettent de tirer des fonds importants, ben on étouffe et on manque d'oxygène.

Donc voilà, donc c'est avec ce genre d'exemple qu'on fait avancer. Non c'était vraiment très bien, ça, ce qu'on faisait au ministère de la Recherche³⁴.»

Bien qu'occupant une position subalterne de conseiller au directeur général de la Recherche et n'étant issu d'aucun grand corps, Robert Chabbal parvient à «faire avancer» la cause des PME et du capital-risque en coalisant des acteurs issus de différents espaces sociaux autour du programme porté par le ministère de la Recherche. Les ressources qui sont les siennes, associées à son statut de professeur de physique reconnu par les pairs, ont de ce point de vue entretenu la légitimité de son entreprise à l'intérieur d'un ministère composé en grande partie de scientifiques en détachement. Mais en même temps, sa longue carrière dans les institutions au sein desquelles se dessinent les politiques scientifiques nationales et internationales lui a permis d'accumuler un capital bureaucratique et de se doter d'un sens pratique du jeu administratif (Bourdieu et Christin 1990; Eloire 2022). La direction de la technologie lui apparaît ainsi comme un «bon endroit pour travailler³⁵» compte tenu du fait qu'elle est dirigée par un ingénieur du corps des Mines, ce qui à ses yeux garantit une forme de pacification des rapports entre les ministères de la Recherche et de l'Industrie opposés jusqu'à la fin des années 1980 sur ces questions. Par son entremise et celle du rapport qui porte son patronyme, la réorientation des politiques technologiques vers les PME innovantes et la nécessité d'enrôler les financements privés pour les soutenir sont autant de mots d'ordre dont la légitimité circule et se renforce dans les espaces administratifs, politiques et économiques.

Marier la recherche et la finance : le porte-parolat partagé des start-up

Au lendemain de l'alternance de juin 1993, les mesures préconisées dans les premières versions du rapport Chabbal sont d'abord critiquées par les ministres de la Recherche et de l'Industrie. Nommé ministre de la Recherche, François Fillon entreprend une vaste consultation nationale des milieux de la recherche et de l'enseignement supérieur et s'arroge une reprise en main de la politique scientifique. Une note du directeur de cabinet du ministre précise que les «orientations [de la politique du ministre] ne reprennent pas les propositions du rapport Chabbal, souvent contestées au cours de la consultation nationale³⁶». Il demande au directeur général de la recherche «de mettre fin à toute démarche» de réforme des centres de transfert technologique. Dans une note adressée à son ministre, une conseillère technique du cabinet de l'Industrie reproche le caractère trop «bureaucratique» du rapport, le qualifiant d'«extrêmement mauvais, inadapté aux réalités des PME et à leurs besoins d'innovation³⁷». Le rapport est provisoirement enterré en 1994 bien qu'il ait déjà circulé et contribué à faire du financement des PMI innovantes un problème dont le ministère de la Recherche s'estime

propriétaire. Il affirme par exemple lors de la présentation des grandes lignes de sa politique à l'Assemblée nationale que les « PME-PMI se heurtent d'abord à un problème de financement » alors que « la France a réglé celui des laboratoires »³⁸. Durant cette séquence, la réforme reçoit le soutien d'acteurs issus du monde économique, notamment de la finance et, crucialement, d'Alain Madelin, ministre des Entreprises qui souhaite promouvoir un agenda politique libéral. Dès lors, d'un problème « bureaucratique », la réforme des politiques technologiques se transforme en une entreprise dont l'impératif est partagé par différents groupes d'acteurs qui s'érigent en représentants du monde des entreprises et des start-up.

Les acteurs du capital-risque, nouveaux relais de la réforme

Si le rapport est ajourné au printemps 1994, les principaux acteurs du groupe de travail sur les « PME et l'innovation » restent à leurs postes. Jean-Michel Yolin jusqu'en 1996 et Jean-Baptiste Séjourné est nommé conseiller technique successivement auprès des ministres des Entreprises (1993-1995) puis du ministre de l'Industrie (1995-1997). Robert Chabbal reste quant à lui conseiller des directeurs successifs de la Recherche jusqu'au milieu de l'année 1997. Si le ministre de la Recherche se détourne un temps des travaux du groupe de travail, ceux-ci rencontrent l'oreille attentive du libéral Alain Madelin. Il commande la réalisation d'un rapport qui porte explicitement sur le financement des entreprises technologiques. Ce second rapport va particulièrement influencer les réformes successives puisqu'il dessine les mesures qui seront adoptées après 1996.

La composition de ce groupe de travail (rapport Chabbal 2) tranche nettement avec celle du groupe de travail sur les PMI et l'innovation (rapport Chabbal 1) puisque des acteurs jusqu'ici absents, issus du capital-risque, de la banque ou des assurances, sont représentés à part quasi égale avec ceux issus de l'espace politico-administratif (Tableau 1).

TABLEAU 1. COMPOSITION DES GROUPES DE TRAVAIL SUR L'INNOVATION DANS LES PME ET LEUR FINANCEMENT

RAPPORT CHABBAL 1 (1992-1994) N = 19	RAPPORT CHABBAL 2 (1994) N = 44
Administration/cabinet : 17/19 Universitaires/scientifiques : 2/19 OCDE : 0/19 Entreprise : 0/19 Finance/Assurances : 0/19	Administration/cabinet : 22/44 Universitaires/scientifiques : 0/44 OCDE : 1/44 Entreprise : 4/44 Finance/Assurances : 17/44 < dont sociétés de capital-risque (10/17) < dont Assurances (2/17) < dont Banques de place (2/17) < dont Conseils et sociétés boursières (3/17)

Les acteurs du capital-risque, organisés notamment au sein de l'AFIC, occupent des positions en vue au sein de cette commission³⁹. Ces acteurs, pour

la plupart responsables de fonds d'investissement, cherchent depuis le début des années 1980 à faire valoir leurs positions à l'intérieur du champ de la finance alors dominée par les investisseurs institutionnels que sont les banques de place et les assurances. Ils militent activement auprès des pouvoirs publics pour accroître leurs capacités de collecte de l'épargne en vue de faire croître le volume de leurs actifs en gestion (Benquet, Foureault et Lagneau-Ymonet 2020). Jusqu'au milieu des années 1990, ces initiatives sont couronnées de peu de succès compte tenu des réserves émises par les investisseurs institutionnels, peu enclins à voir de nouveaux acteurs s'établir comme des acteurs en vue dans le financement de l'économie. S'ils militent d'abord pour la mise en œuvre de fonds de pension, ils investissent d'autres terrains de lobbying comme les politiques scientifiques et technologiques où ils plaident pour la création de nouveaux dispositifs permettant de collecter de l'épargne et de l'allouer aux PME innovantes.

Parmi ces acteurs issus des fonds d'investissement, la figure du président de l'AFIC Denis Mortier (Encadré 3) est exemplaire⁴⁰. Ancien dirigeant de l'une des premières sociétés de capital-risque en France, il porte deux revendications : l'une, ancienne pour les milieux de la finance⁴¹, est la création d'organismes de placements financiers destinés aux entreprises innovantes ; l'autre, plus récente et par ailleurs soutenue par les investisseurs institutionnels, est la création d'un nouveau marché boursier destiné aux entreprises technologiques sur le modèle du NASDAQ américain. Entre 1994 et 1996, les réformateurs issus de l'administration et les acteurs du capital-risque vont porter un agenda similaire. Robert Chabbal multiplie par exemple les rencontres publiques avec le président de l'AFIC pour plaider en faveur de l'instauration de FCPI pour financer les start-up⁴² tandis que Jean-Baptiste Séjourné milite pour la création d'un nouveau marché de cotations.

Entretenir la croyance dans les start-up : affinités électives entre acteurs bureaucratiques et issus du capital-risque

Le fait que les acteurs du capital-risque occupent des positions en vue dans la seconde commission Chabbal s'explique d'abord par les liens étroits que ces derniers entretiennent depuis plusieurs années avec Alain Madelin, ministre commanditaire du rapport. Mais ces acteurs entretiennent également des affinités électives avec les réformateurs issus des trois ministères (Recherche, Industrie et Entreprises), ce qui contribue à façonner une alliance de circonstance. Pour les acteurs administratifs, les propositions des acteurs du capital-risque leur offrent l'opportunité d'entretenir leurs prétentions à gouverner la science et la technologie en contexte d'austérité. En se faisant les hérauts d'une politique visant à encourager la mobilisation de capitaux privés, ils engagent des réformes conformes aux velléités de l'exécutif et du ministère de l'Économie et des Finances qui se veulent les garants de l'orthodoxie budgétaire et qui, parallèlement, militent pour que le financement des entreprises s'opère sur fonds propres et non par endettement (Lemoine 2016)⁴³. Les PME innovantes requièrent en effet des investissements

conséquents dont le retour est incertain et dont la rentabilité ne s'établit – au mieux – qu'à moyen terme. Pour les acteurs publics, les fonds d'investissements sont les plus avisés pour opérer ce travail, l'État devant se limiter à garantir le bon fonctionnement de ce marché de financement : il s'assure d'une part du fait que les fonds d'investissement ont un accès croissant à des placements et, d'autre part, du fait que ces financements sont bien orientés en direction des PME innovantes⁴⁴. Comme le précise Jean-Baptiste Séjourné, ces éléments sont décisifs puisqu'ils permettent de rallier Bercy et Matignon à la cause défendue par la Recherche et l'Industrie :

« En fait on voulait pas dépenser d'argent public, donc Madelin était bien vu au ministère du Budget. Et par contre, on avait un bon contact au Trésor. [...] On n'était pas sur le discours traditionnel du ministère de l'Industrie, on était sur quelque chose qui justement était orienté sur le marché, une vision plus libérale des choses. Et qui était... Qui était tout à fait acceptable. Même ils étaient franchement en support⁴⁵. »

Il serait néanmoins réducteur de considérer que l'entente de circonstance qui se dessine entre les réformateurs issus de l'administration et les acteurs du capital-risque n'est motivée que par des considérations stratégiques et ne vise qu'à anticiper les attentes des acteurs dominants de Bercy ou de Matignon. Les propositions portées par les acteurs financiers confortent aussi les représentations et croyances incorporées par les acteurs administratifs, pour qui les dirigeants de PME sont les acteurs les plus à même de conduire le développement technologique. Positionnés sur des marchés particulièrement concurrentiels, ils seraient ainsi contraints d'innover, *a contrario* des scientifiques travaillant dans les laboratoires de recherche publics ou des acteurs des grands groupes, accusés d'entretenir des positions de rente. C'est ainsi que Robert Chabbal précise qu'à l'instar de Jean-Michel Yolin, lui « croyait » au rôle des PME dans le développement économique :

« L'innovation dans les PME, c'était un mouvement, si vous voulez. Et Yolin et moi côté recherche, on a été les moteurs dans tout cela. Bon, c'était... Parce qu'on y croyait ! Et on avait raison d'y croire. [...] Il faut dire que si Yolin a été viré c'est parce que Yolin était un type très passionné donc lui n'hésitait pas à dire, "les grands groupes c'est de la merde", ce qui est vraiment important, ce sont les PME, donc il a fini par énerver les grands groupes. Donc il a été viré⁴⁶. »

Ces principes de vision et de division du système productif français sont d'abord partagés par les principaux animateurs du groupe de travail. Jean-Baptiste Séjourné estime par exemple que l'État français entretenait historiquement des liens trop étroits avec les grands groupes, entraînant des phénomènes de capture et la marginalisation des *outsiders* du champ économique :

« Alors les start-up en 1995 elles intéressaient dans un tout petit cercle, donc, en fait. Au départ, il y avait des grands programmes, il y avait des grands groupes. On faisait les Plans Calcul, on faisait les choses qui parfois coûtaient beaucoup d'argent, mais ne

servaient à rien. Bon y a eu des réussites effectivement qui ont mieux fonctionné dans le domaine aéronautique, Airbus. Mais y a eu quand même pas mal d'échecs quoi... Et donc finalement, à ce moment-là, il y avait un virage qui devait être pris pour aller vers des initiatives de plus petite taille⁴⁷.»

Ils sont également partagés par les acteurs du capital-risque. Dans son discours de présentation du livre blanc de l'AFIC en 1995, Denis Mortier précise que, contrairement aux grands groupes, les «PME à fort potentiel sont à l'origine de 70 % des emplois créés», s'appuyant pour l'occasion sur les travaux d'économistes de l'innovation⁴⁸. Par ailleurs, dans différents entretiens qu'il donne à la presse durant son mandat, il aime à rappeler qu'en matière de financement, il ne «croit pas aux mégastructures». Son successeur à la tête de l'AFIC de 1996 et 1997 lui embrayera le pas, critiquant à plusieurs reprises la frilosité des grands investisseurs institutionnels⁴⁹.

Ces représentations sont autant de critiques explicites destinées à l'ensemble des acteurs établis du système productif français. Celui-ci est alors caractérisé par une forme de colbertisme, à savoir une forte collusion entre l'administration centrale – et notamment le ministère de l'Économie et des Finances –, les principaux groupes industriels du capitalisme national, les grandes banques et compagnies d'assurances, et par la circulation des hauts fonctionnaires issus des grands corps administratifs et techniques entre différents espaces (Denord, Lagneau-Ymonet et Thine 2011). Or, les différents réformateurs qui contribuent aux travaux sur les start-up durant la première moitié des années 1990 ont été tenus et se tiennent en marge de cet espace de régulation des carrières constitutif du champ du pouvoir national.

C'est d'abord le cas des réformateurs de l'administration : bien que dotés, ils ne comptent pas parmi les acteurs les plus légitimes du champ bureaucratique, compte tenu de leurs trajectoires professionnelles (Jean-Michel Yolin ou Jean-Baptiste Séjourné) ou bien du fait qu'ils ne disposent pas des titres qui leur permettraient d'être pleinement reconnus en tant que tel (Robert Chabbal). Mais cela est aussi vrai des acteurs du capital-risque : au milieu des années 1990, ces derniers ne disposent pas de ressources considérées comme suffisamment légitimes pour s'établir aux côtés de l'Association française des entreprises privées (AFEP), du Conseil national du patronat français (CNPF) ou des principaux investisseurs institutionnels (assurances essentiellement) comme des interlocuteurs de choix aux yeux des agents de la direction du Trésor. Si les collusions avec le monde de la finance de place ont été largement établies (Kolopp 2017), ceux-ci se maintiennent jusqu'alors à distance du secteur du capital-risque. La trajectoire sociale et professionnelle de Denis Mortier, président du conseil d'administration de l'AFIC sur la période, est de ce point de vue exemplaire (Encadré 3).

Encadré 3. Une carrière aux franges de la place financière

Denis Mortier est né en 1942 à Issy-les-Moulineaux. Fils de deux parents industriels, il réalise ses études secondaires au lycée Condorcet puis obtient un diplôme des Hautes études commerciales et *master of business administration* à l'université de Stanford. Il accomplit une partie de sa carrière professionnelle à des échelons d'encadrement au sein de structures publiques ou parapubliques comme l'Institut de développement industriel, ou au sein de la structure de valorisation et de développement industriel du Commissariat à l'énergie atomique (CEA). Il occupe ensuite des fonctions dans des institutions relativement secondaires dans le paysage économique et financier français, en tant que responsable de la première société française de capital-risque (SOFINNOVA) ou qu'administrateur d'une société rattachée au Crédit national qui entreprend des investissements dans les PME.

Au moment de sa prise de fonction, Denis Mortier n'a exercé aucun mandat dans les principaux groupes industriels ou financiers ni au sein d'un investisseur institutionnel de premier plan⁵⁰. En entretien, il précise

que toute sa vie il a envisagé son travail comme celui d'un « actionnaire ». Le profil de Denis Mortier est en cela relativement conforme aux acteurs pionniers du capital-investissement en France. La majeure partie des responsables de l'AFIC qui se succèdent de 1984 à la fin des années 1990 est issus de familles d'industriels ou d'entrepreneurs, disposent d'un diplôme d'économie, d'école de commerce ou d'Institut d'études politiques et n'ont pas effectué leur scolarité au sein des grandes écoles. Ils appartiennent ainsi à une fraction de la classe dominante et du patronat qui se tient plutôt à distance du pôle « étatique » représenté essentiellement par les hauts fonctionnaires, dont les carrières s'établissent dans des circulations entre l'arène administrative et les grands groupes manufacturiers ou financiers. Denis Mortier rappelle en entretien que le fait de ne pas appartenir aux grands corps d'État comme l'Inspection des finances a pu être un poids dans l'évolution de sa carrière, témoignant de l'intériorisation des normes et des règles qui structurent l'espace élitair français.

Au milieu de la décennie 1990, les réformateurs des ministères de la Recherche et de l'Industrie et les acteurs de la finance partagent ainsi une homologie de position. Tenus à distance des espaces qui comptent au sein du champ du pouvoir, ils sont solidaires dans leur contestation des principes d'action et de régulation et des acteurs qui dominent le système productif national. Les faveurs qu'ils accordent à ceux qu'ils nomment les « petits⁵¹ » ou les « non conformes⁵² » que sont les start-up et les fonds de capital-risque renvoient ainsi à leur position à l'intérieur du champ du pouvoir national, et entretiennent des affinités électives entre deux groupes qui, jusqu'au milieu des années 1990, ne discutaient pas.

Cette alliance entre réformateurs et financiers offre ainsi l'opportunité, pour ces deux ensembles d'acteurs, de s'ériger en porte-parole de groupes économiques dont ils ne sont pourtant pas issus, à savoir les start-up (ou PME innovantes). Si les acteurs du capital-risque accompagnent l'initiative des réformateurs issus de l'administration, ces derniers endossent quant à eux le rôle de courtiers des revendications privées au sein de l'appareil d'État. Sur une séquence relativement courte, chaque groupe tire ainsi parti des rapports de force à l'œuvre dans les espaces politico-administratifs et financiers, contribuant à institutionnaliser un nouveau répertoire de réforme, tel que l'illustre la mise en œuvre des FCPI dans le cadre de la loi de finances de 1997.

* *
*

Le cas présenté ici donne à voir une séquence singulière de construction d'une catégorie d'État. En portant notre attention sur trois acteurs clefs, nous avons mis en évidence trois mécanismes singuliers par lesquels des acteurs pourtant étrangers à un segment productif – les start-up – s'érigent en porte-parole de ce dernier et défendent sa cause dans différentes arènes. Ainsi, l'attachement de Jean-Michel Yolin aux PME innovantes est étroitement tributaire de ses diverses socialisations et de la position qu'il occupe à l'intérieur du champ bureaucratique : dominé chez les dominants, il parvient néanmoins dans un contexte organisationnel singulier à porter la question de la réforme des politiques technologiques sur le devant de l'agenda administratif. Le cas de Robert Chabbal diffère : l'intérêt qu'il porte aux PME innovantes et à leur financement est tout autant le produit de ses socialisations professionnelles, notamment à l'OCDE, mais sa croyance dans le rôle des PME innovantes provient avant tout de l'économie de l'innovation avec laquelle il entretient des relations étroites depuis plusieurs années. Sa multipositionnalité lui offre alors l'opportunité de s'ériger en traducteur de la réforme entre différents espaces. Enfin, le cas des acteurs de la finance et du capital-risque, incarnés ici dans la figure de Denis Mortier, témoigne d'un attachement opportun à la cause des start-up. À travers une réforme des politiques technologiques, menée au nom des PME innovantes et de la modernisation de leur financement, ils portent en réalité des revendications anciennes de dérégulation du système financier. Celles-ci sont centrées autour d'un État relégué à la mise en place d'un environnement financier et fiscal favorable à la sécurisation des investissements dans les activités innovantes, au sein d'un contexte où les ministres qui se succèdent au portefeuille de la Recherche ou de l'Industrie affichent par ailleurs leur libéralisme économique.

L'irruption des start-up comme public de la politique technologique marque ainsi l'avènement de nouveaux acteurs financiers – les fonds d'investissement ou acteurs du capital-risque – en tant qu'agents légitimes des politiques technologiques. En instituant ces acteurs comme des relais nécessaires à l'accomplissement d'objectifs politiques – le développement de start-up, les promesses d'emplois ou de solutions technologiques –, les réformateurs ont ainsi contribué à renforcer le pouvoir infrastructurel de la finance dans l'économie (Braun 2020 ; Gabor 2021). Après 1996, les acteurs du capital-risque deviennent des acteurs incontournables de l'élaboration des politiques d'innovation, des experts que l'État technologique se doit de consulter⁵³. Enfin, symétriquement, ces réformes redistribuent l'équilibre des pouvoirs au sein du champ de la finance, solidifiant les capacités d'action des fonds d'investissement, associé à une « seconde financiarisation » et faisant concurrence aux investisseurs traditionnels que sont les banques de place, dont les collusions avec l'État sont établies de longue date (Benquet et Bourgeron 2021). Ainsi, cette réforme dessine en creux la figure d'un État technologique dont

l'activité se cantonne à la fabrique de marchés de financement, à leur régulation et à leur sécurisation – une « financiarisation des politiques publiques » (Chiapello 2017) portée par des dynamiques non financières, concernées par le développement technologique et industriel national.

Ouvrages cités

- BELLON, Anne. 2018. « Gouverner l'internet : mobilisations, expertises et bureaucraties dans la fabrique des politiques numériques (1969-2017) », thèse de doctorat en science politique, Paris 1.
- BENQUET, Marlène et Théo BOURGERON. 2019. « Accumuler le capital », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 229 : 46-71.
- 2021. *La finance autoritaire. Vers la fin du néolibéralisme*. Paris, Raisons d'agir
- BENQUET, Marlène, Fabien FOUREAULT et Paul LAGNEAU-YMONET. 2020. « Coproduire la règle du jeu », *Revue française de sociologie*, vol. 61, n° 1 : 79-108.
- BOURDIEU, Pierre et Rosine CHRISTIN. 1990. « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la "politique du logement" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 81 : 65-85.
- BRAUN, Benjamin. 2020. « Central Banking and the Infrastructural Power of Finance: The Case of ECB Support for Repo and Securitization Markets », *Socio-Economic Review*, vol. 18, n° 2 : 395-418.
- BRAUN, Benjamin, Daniela GABOR et Marina HÜBNER. 2018. « Governing Through Financial Markets: Towards a Critical Political Economy of Capital Markets Union », *Competition & Change*, vol. 22, n° 2 : 101-116.
- CÉLÉRIER, Laure et Mehdi ARFAOUI. 2021. « La start-up comme nouvel esprit de l'action publique ? », *Gouvernement et action publique*, vol. 10, n° 3 : 43-69.
- CHIAPELLO, Ève. 2017. « La financiarisation des politiques publiques », *Mondes en développement*, n° 178 : 23-40.
- DENORD, François, Paul LAGNEAU-YMONET et Sylvain THINE. 2011. « Le champ du pouvoir en France », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 190 : 24-57.
- DEVAUX, Jean-Baptiste. 2018. « Des rapports au(x) temps contraint(s) : l'élaboration des "Outlook for science, technology and industry" à l'OCDE (1996-2016) », in Renaud Payre et Guillaume Marrel (dir.), *Temporalité(s) politique(s)*. Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur.
- 2021. « L'État technologique. Rationalisations et institutionnalisation d'un territoire bureaucratique : l'innovation (1963-2003) », thèse de doctorat de science politique, université de Lyon.
- DUBOIS, Vincent (dir.). 2022. *Les structures sociales de l'action publique. Analyser les politiques publiques avec la sociologie des champs*. Vulaines-sur-Seine, Éd. du Croquant.
- DUDOUET, François-Xavier et Éric GRÉMONT. 2007. « Les grands patrons et l'État en France », *Sociétés contemporaines*, n° 68 : 105-131.
- ELOIRE, Fabien. 2022. « Mobiliser du capital bureaucratique. Le cas des réformes financières des années 1980 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 245 : 62-79.
- FLIGSTEIN, Neil. 1990. *The Transformation of Corporate Control*. Cambridge, Harvard University Press.
- FORAY, Dominique. 2003. « On the French System of Innovation: Between Institutional Inertia and Rapid Changes », in Susana Borrás (dir.), *Innovation Policies in Europe and the US: The New Agenda*. Londres, Routledge : 61-76.
- FRANCE STRATÉGIE. 2016. « Quinze ans de politiques d'innovation en France », rapport de la Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation.

- GABOR, Daniela. 2021. «The Wall Street Consensus», *Development and Change*, vol. 52, n° 3: 429-459.
- GARÇON, Anne-Françoise et Bruno BELHOSTE (dir.). 2012. *Les ingénieurs des Mines: cultures, pouvoirs, pratiques. Colloque des 7 et 8 octobre 2010*. Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique.
- GAYON, Vincent. 2009. «Un atelier d'écriture internationale: l'OCDE au travail. Éléments de sociologie de la forme "rapport"», *Sociologie du travail*, vol. 51, n° 3: 324-342.
- GERVAIS, Julie. 2019. *L'impératif managérial. Désirs privés et devoirs publics d'un grand corps d'État*. Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion.
- GOURGUES, Guillaume et Alice MAZEAUD. 2018. *L'action publique saisie par ses «publics». Gouvernement et (dés)ordre politique*. Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion.
- HACKER, Jacob S. et Paul PIERSON. 2011. *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer and Turned Its Back on the Middle Class*, éd. illustrée. New York, Simon & Schuster.
- HALPERN, Charlotte, Pierre LASCOUTES et Patrick LE GALÈS (dir.). 2014. *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*. Paris Presses de Sciences Po.
- JOBARD, Fabien, Jérémy GEERAERT, Bénédicte LAUMOND, Irina MÜTZELBURG et Ulrike ZEIGERMANN. 2020. «Sociologie politique des passeurs [Dossier]», *Revue française de science politique*, vol. 70, n° 5: 557-573.
- JOLY, Pierre-Benoît. 2013. «On the Economics of Techno-Scientific Promises», in Madeleine Akrich, Yannick Barthe, Fabian Muniesa et Philippe Mustar (dir.), *Débordements. Mélanges offerts à Michel Callon*. Paris, Presses des Mines: 203-221.
- KOLOPP, Sarah. 2017. «Le Trésor et ses mondes (1966-1995). Contribution à une sociologie relationnelle de l'État», thèse de doctorat en sociologie politique, Paris Sciences et Lettres.
- KRIPPNER, Greta R. 2005. «The Financialization of the American Economy», *Socio-Economic Review*, vol. 3, n° 2: 173-208.
- LACHMANN, Jean. 1992. «Évolution du capital-risque en France», *Entreprises et histoire*, n° 2: 35-48.
- LAGROYE, Jacques. 2002. «L'institution en pratiques [À propos de Pierre Bourdieu]», *Revue suisse de science politique*, vol. 8, n° 3-4: 114-128. DOI: <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2002.tb00342.x>.
- LAURENS, Sylvain. 2015. *Les courtiers du capitalisme*. Marseille, Agone.
- LAURENS, Sylvain et Delphine SERRE. 2016. «Des agents de l'État interchangeables? L'ajustement dispositionnel des agents au cœur de l'action publique», *Politix*, n° 115: 155-177.
- LEMOINE, Benjamin. 2016. *L'ordre de la dette*. Paris, La découverte.
- MERTENS, Daniel, Matthias THIEMANN et Peter VOLBERDING (dir.). 2021. *The Reinvention of Development Banking in the European Union: Industrial Policy in the Single Market and the Emergence of a Field*. Oxford, Oxford University Press.
- MORTIER, Denis. 1995. «Capital-risque et capital-développement: des propositions de réforme», *Revue d'économie financière*, vol. 5, n° 1: 299-304.
- O'SULLIVAN, Mary. 2007. «Acting out Institutional Change: Understanding the Recent Transformation of the French Financial System», *Socio-Economic Review*, vol. 5, n° 3: 389-436.
- QUIJOU, Maxime et Arnaud SAINT-MARTIN. 2020. «Start-up: avènement d'un mot d'ordre», *Savoir/Agir*, n° 51: 15-22.
- ROGER, Antoine. 2021. «Bourdieu and the Study of Capitalism: Looking for the Political Structures of Accumulation», *European Journal of Social Theory*, vol. 24, n° 2: 264-284.
- SMITH, Andy et Olivier NAY. 2002. «Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institution», in Olivier Nay et Andy Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers*

et généralistes dans l'action politique. Paris, Economica : 1-21.

WOLL, Cornelia. 2017. « State Action in Financial Times », in Desmond King et Patrick Le Galès (dir.), *Reconfiguring European States in Crisis*. Oxford, Oxford University Press : 201-214.

ZIMMERMANN, Bénédicte. 2003. « Éléments pour une socio-histoire des catégories de l'action publique », in Pascale Laborier et Dany Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*. Paris, PUF : 241-258.

NOTES

1. « Discours du Président de la République au salon *VivaTech* 2017 », URL : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/06/15/discours-du-president-de-la-republique-au-salon-vivatech-2017>.

2. C'est le cas des réformes proposées entre 1983 et 1984 par les agents du ministère de l'Industrie et de la Recherche qui souhaitent mettre en place des exonérations fiscales pour les épargnants qui investissent dans les entreprises innovantes.

3. Sur la période 1992-1999, il s'agit des cabinets des ministres en charge de la Recherche (Curien, Fillon, d'Aubert, Allègre), de l'Industrie (Longuet, Borotra, Pierret), des entreprises (Madelin, Raffarin) et de l'Économie et des Finances (Arthuis, Strauss-Kahn).

4. Archives nationales (désormais AN) 20050312/12, Note : « Innovation dans les PME : note de présentation du travail en Commission », 6 mai 1993.

5. *Ibid.*

6. Seule exception, le programme « Sauts technologiques » instauré en 1988 est doté d'environ 200 MF et destiné à accompagner les projets de R&D au sein des grands groupes. Voir notamment AN 20060391/6, Note pour le directeur général à propos de la procédure « Sauts technologiques », 19 décembre 1988.

7. Il s'agit de Maurice Allègre, X-Mines (X-1951), ancien responsable du plan Calcul au ministère de l'Industrie.

8. Entretien avec Roger Pagézy, réalisé le 12 juin 2018.

9. Le Fonds de la recherche et de la technologie (FRT) qui concentre depuis 1981 les principaux crédits d'action du MRT voit ses autorisations de programmes passer de 1,2 milliards à 200 millions de francs sur la période.

10. Entretien avec Jean-Michel Yolin, réalisé le 28 juin 2017.

11. AN 20050312/12, Note : « Innovation dans les PME : note de présentation du travail en Commission », 6 mai 1993.

12. Entretien avec Jean-Michel Yolin, réalisé le 28 juin 2017.

13. Certains acteurs et actrices de la période nous précisent en entretien qu'à ce moment-là, leur responsable était entièrement absorbé par ce travail sur les PME, de sorte qu'eux-mêmes n'avaient plus de chef à proprement parler.

14. J.-M. Yolin nous confie qu'il avait la confiance d'Hubert Curien, de son cabinet et du directeur général de la recherche Bernard Decomps, même si ceux-ci ne participaient pas aux activités du groupe de travail. Le physicien Robert Chabbal, membre du groupe de travail souligne quant à lui que « Curien était très modérément intéressé par les PME » (entretien avec Robert Chabbal, réalisé le 7 mars 2018).

15. AN 20050312/13, Groupe innovation dans les PME : liste des participants ; état en septembre 1993.

16. Seule l'ANVAR, sous tutelle de ces deux ministères, dispose d'une politique qui leur est spécifiquement destinée.

17. Celles-ci portent d'abord sur l'identification des PME innovantes, la question des réseaux de PME, les dispositifs de transfert technologique vers les PME. Après l'automne 1993, une commission spécifique sur le financement de l'innovation en PME est mise en place. AN 20050312/13, Liste des commissions du groupe Innovation dans les PMI, mai 1993.

18. Ces rapports circulent très largement dans l'espace administratif. Nous en avons trouvé des copies dans différents fonds d'archives du ministère de la Recherche, du ministère de l'Industrie et des cabinets des ministres concernés ou des ministres des Entreprises et des PME.

19. AN 20050312/13, Note : Groupe de travail innovation dans les PME, commission 7 : sociétés

intensives en recherche (SIR), signée par Joseph Baixeras, 29 juin 1993.

20. AN 19990250/13, Rapport sur l'innovation dans les PME, version 6B, octobre 1993, p. 3.

21. AN 19990250/13, Rapport sur l'innovation dans les PME, version 6B, octobre 1993, p. 4.

22. *Ibid.*, p. 27.

23. *Ibid.*, p. 28.

24. AN 19990250/13, Rapport sur l'innovation dans les PME, version 6B, octobre 1993, p. 33.

25. AN 19990250/13, Rapport sur l'innovation dans les PME, version 6B, octobre 1993.

26. Ces différents documents sont pour partie conservés in AN 19990250/13, Liasse n° 4 «Groupe Chabbal».

27. AN 19990250/13 Rapport sur l'innovation dans les PME, version 6B, octobre 1993, p. 4.

28. Le rapport précise que «les banques répugnent, en général, à fournir du capital de participation» à ces entreprises (*ibid.*, p. 35).

29. AN 20050312/13, Note: Groupe de travail innovation dans les PME, commission 7: sociétés investies en recherche (SIR), signée par Joseph Baixeras, 29 juin 1993.

30. Entretien avec Robert Chabbal, mars 2018.

31. Pour illustrer notre propos, citons par exemple la présence Robert Chabbal le 25 octobre 1994 à une journée de travail sur «la création d'entreprises de haute technologie par des chercheurs d'origine publique» organisée au commissariat général du Plan à laquelle participe par exemple Philippe Mustar.

32. AN 20000308/1, Note: Les industries de Haute technologie, 2 juin 1994, SESSI [Service statistique du ministère de l'Industrie], signée Jean-Paul François, note trouvée dans les archives des groupes de travail.

33. Entretien avec Robert Chabbal, réalisé le 7 mars 2018.

34. Entretien avec Denis Mortier, réalisé le 28 septembre 2022. On retrouve par ailleurs cette métaphore dans un second rapport, publié en 1994 (voir *infra*).

35. Entretien avec Robert Chabbal, réalisé le 7 mars 2018.

36. AN 19990250/13, Note du directeur de cabinet à l'attention de M. Decomps, DGRT, 21 juillet 1994.

37. AN 19990250/13, Note à l'attention de Jean-Bernard Lévy de la part de Clarisse Perotti,

conseillère auprès du ministre de l'Industrie, 9 novembre 1993.

38. *Journal officiel*, seconde session ordinaire de 1993-1994, compte rendu intégral de la 2^e séance du mardi 21 juin 1994, p. 3288.

39. Parmi les acteurs du capital-risque, on trouve une majorité de gestionnaires de fonds d'investissement (8/10) et deux acteurs de la branche participation de la Caisse des dépôts et consignations. Côté assurances, on note la présence d'Axa qui développe au même moment une branche de *private-equity* et de l'Union des assurances de Paris. Enfin, c'est le Crédit lyonnais et la Banque populaire qui sont les représentants des banques de place.

40. Outre Denis Mortier, Emmanuel Harlé, président de la commission juridique de l'AFIC est également consulté. Les rapports annuels de l'AFIC sont par ailleurs cités à plusieurs reprises dans le rapport final. Voir AN 20000308/1, Rapport «11 Mesures de soutien à l'innovation dans les PME», version en date de mars 1996.

41. Voir notamment AN 19900594/8, Note du 25 juillet 1983, Projets de Fonds communs de placements à risques destinés à l'innovation. Voir aussi Mortier (1995).

42. Besse-Boumard Pascale, «Valeurs de croissance : la création d'un marché européen s'impose d'ici au 1er janvier 1996», *Les échos*, 15 novembre 1994.

43. Les correspondances entre le cabinet du secrétariat à la Recherche et celui du ministère de l'Économie et des Finances montrent le souci des premiers à satisfaire les attentes des seconds en mettant en évidence que la réforme «facilite le passage progressif d'une économie encore administrée à un système faisant plus largement appel à l'initiative et au financement privé», Service des archives économiques et financières (SAEF) PH 178/97-003, Note de Dominique Poiroux: Mesures fiscales proposées dans le cadre du projet de loi de finance de 1997 en faveur des PME Innovantes, destiné au cabinet de Jean Arthuis, 21 août 1996.

44. L'agence nationale d'innovation, l'ANVAR, est ainsi requise pour labelliser les entreprises considérées comme innovantes auxquelles peuvent être ensuite octroyés les fonds collectés par les FCPI.

45. Entretien avec Jean-Baptiste Séjourné, réalisé le 13 août 2019.

46. Entretien avec Robert Chabbal, réalisé le 7 mars 2018.

47. Entretien avec Jean-Baptiste Séjourné, réalisé le 13 août 2019.

48. Pascal Henisse, « Fonds propres : les investisseurs se tournent vers le gouvernement », *Les échos*, 23 mai 1995, p. 30.

49. Pascal Henisse, « Une bouffée d'oxygène modeste, mais bienvenue pour les entreprises », *Les échos*, 21 novembre 1996, p. 3.

50. Les données ont été compilées par Marlène Benquet et Théo Bourgeron (Benquet et Bourgeron 2019).

51. Entretien avec Robert Chabbal, réalisé le 26 mai 2017.

52. Entretien avec Jean-Michel Yolin, réalisé le 28 juin 2017.

53. Les archives du cabinet de Claude Allègre, qui succède en 1997 à François d'Aubert, en témoignent. Celles-ci conservent notamment des amendements rédigés par l'un des principaux fonds d'investissement de la place parisienne, AXA Equity, en vue de l'élargissement du dispositif FCPI proposé dans le cadre de la loi de finances de 2000. Voir AN 20010025/8, Courrier, objet: Amendement FCPI, document rédigé par Christine Panier, AXA Placement innovation le 30 avril 1999.