

## Complément L

# Évaluation d'une politique de *cluster* en France : les systèmes productifs locaux

**Philippe Martin**

*Université de Paris-I Panthéon Sorbonne,  
École d'économie de Paris et CEPR*

**Thierry Mayer**

*Université de Paris-I Panthéon Sorbonne,  
École d'économie de Paris et CEPR*

**Florian Mayneris**

*Paris Jourdan, École d'économie de Paris*

Ce complément résume un travail d'évaluation économétrique effectué sur la politique des systèmes productifs locaux (SPL), qui a fait l'objet d'une publication sur la question des pôles de compétitivité (voir Duranton, Martin, Mayer et Mayneris, 2008). Cette politique a été initiée par la DATAR(\*) en 1999 et elle peut être considérée comme la première politique de *cluster* en France. La définition de cette politique a été largement nourrie par l'exemple des districts industriels italiens, qui ont fait preuve dans les années quatre-vingt d'un relatif succès alors que les secteurs industriels des pays développés commençaient à ressentir fortement la concurrence des pays « à bas salaires ».

Deux appels à projets se sont succédés en 1999 et 2000 ; une centaine de dossiers de SPL ont été retenus (soit la moitié des candidats) pour bénéficier d'une subvention relativement modeste, la médiane s'élevant sur notre échantillon (voir plus bas) à 38 000 euros environ. La subvention est versée à la structure portant l'action et non aux entreprises. Les structures porteuses sont aussi bien des chambres consulaires que des collectivités ou

---

(\*) Aujourd'hui Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT).

des associations professionnelles. Dans l'esprit de la politique des SPL, la subvention monétaire ne doit être qu'un prétexte à l'amorce de démarches collaboratives entre des entreprises d'un même secteur localisées sur un même territoire (très souvent le département ou la zone d'emploi). Les organismes de recherche et de formation, s'ils peuvent être impliqués, ne sont pas directement visés à la différence de la politique des pôles de compétitivité. Ces démarches peuvent prendre des formes aussi diverses que la mise en place d'une marque commune, la création de structures mutualisées à l'export, le diagnostic sur des besoins communs en compétences, etc. Les pouvoirs publics visent ainsi, par la promotion de dynamiques de *clusters*, à favoriser la productivité et la compétitivité des entreprises parties prenantes aux projets.

Le caractère relativement souple des premiers appels à projets a pu conduire les pouvoirs publics à soutenir des démarches qui se sont avérées peu viables. La politique des SPL a été transformée en appel à projets permanent dont le cahier des charges est devenu plus contraignant. En particulier, un diagnostic du secteur d'activité concerné et des gages concernant la crédibilité des collaborations envisagées sont demandés. Une commission nationale, regroupant des représentants de différents ministères (Industrie, Emploi, agriculture, etc.), soutient chaque année quatre à cinq nouveaux projets ou renforce l'aide apportée à des projets déjà subventionnés. À ce jour, une cinquantaine de SPL en activité sont recensés (cf. carte).

## Évaluation des SPL



Source : DIACT.

Le soutien aux SPL correspond à une politique de renforcement des liens au sein de *clusters* existants, même si un accroissement de l'attractivité des territoires concernés en est aussi attendu. Une étude de cas sur cinq SPL commandée par la DIACT (Ginsbourger, Lefebvre et Pallez, 2006) décrit bien les différents objectifs des SPL, en particulier en termes d'attractivité des territoires, et les liens possibles entre SPL et pôles de compétitivité.

Il s'agit de la politique publique la plus proche de celle des pôles de compétitivité dans les objectifs affichés. Elle est cependant moins ambitieuse et beaucoup moins coûteuse dans les moyens mis en œuvre : alors que les financements prévus pour les SPL étaient assez réduits, la politique actuelle des pôles de compétitivité bénéficie d'un budget sans précédent de 1,5 milliard d'euros sur trois ans (2006-2008). Par ailleurs, les financements des pôles sont constitués pour partie de subventions directes à des entreprises, sous la forme d'aides à des projets collaboratifs de R&D ou d'exonérations de charges sociales sur les postes de chercheurs, ce qui n'était pas le cas pour les SPL. L'innovation des entreprises est un enjeu plus central pour les pôles que pour les SPL. En revanche, la question des PME est au cœur des SPL, alors que les pôles touchent principalement les grandes entreprises (d'après une étude du SESSI de décembre 2007, les PME couvrent 19 % de l'emploi des 66 pôles existant au 31 décembre 2006, alors qu'elles représentent 50 % de l'emploi industriel total). Certains des objectifs sont communs : renforcer les collaborations entre les entreprises d'un territoire et d'un secteur donnés afin d'accroître leurs performances. Il s'agit dans les deux cas d'aider à la « création de richesses nouvelles » et au « développement de l'emploi dans les territoires ». Dans les deux cas, il s'agit bien d'une politique de *cluster*. Un quart des SPL a d'ailleurs été labellisé « pôles de compétitivité » ou s'est intégré à un ou plusieurs pôles. Une association, le Club des districts industriels français, fédère SPL et pôles de compétitivité.

Pour évaluer les effets de cette politique, nous avons utilisé l'enquête annuelle d'entreprises de l'INSEE sur la période 1996-2004. Nous avons obtenu la liste des SPL ainsi que le montant de la subvention qui leur a été allouée pour la plupart d'entre eux. Nous avons contacté 90 SPL pour leur demander la liste de leurs adhérents. Nous avons obtenu 56 fichiers exploitables, représentant plus de 3 000 entreprises. Compte tenu de nos données, seules les entreprises du secteur manufacturier de plus de 20 employés peuvent être retenues. Le nombre de firmes appartenant à des SPL et pour lesquelles nous pouvons exploiter les données est de 417. Les entreprises qui n'appartiennent pas à des SPL et qui servent de groupe de comparaison sont au nombre de 28 255.

## 1. Quelques caractéristiques des firmes appartenant à un SPL

Le tableau suivant présente une comparaison simple des firmes en SPL et celles qui n'en font pas partie. Il apparaît clairement que les firmes appartenant à un SPL sont plus grosses (à la fois en termes de valeur ajoutée et en termes d'employés), plus exportatrices et plus homogènes (l'écart-type pour l'ensemble des variables est plus faible pour les firmes SPL que pour les autres). Leur productivité est cependant un peu plus faible. C'est un aspect étonnant puisqu'on sait qu'en moyenne, les entreprises exportatrices sont en général beaucoup plus productives que les entreprises non exportatrices. On verra que c'est aussi peut-être une clé d'explication de nos résultats.

### Caractéristiques des firmes SPL et non-SPL

	Moyenne (1996-2004)		Écart-type	
	Non-SPL	SPL	Non-SPL	SPL
Valeur ajoutée	6 054	11 087	37 647	30 643
Employés	124	235	571	559
Capital	7 589	15 081	84 885	54 978
Intensité capitalistique	37	40	37	35
Productivité du travail	41,3	40	19,4	16,6
Exportations	7617	10 192	134 513	43 469

*Note* : Pour la valeur ajoutée, le capital, l'intensité capitalistique, la productivité du travail et les exportations, les sommes sont en milliers d'euros.

*Source* : Duranton et alii (2008).

Nous avons d'abord voulu vérifier que la politique des SPL était bien une politique de développement de *clusters*, c'est-à-dire qu'elle visait bien des activités géographiquement agglomérées. Nous avons donc estimé la probabilité qu'un secteur (au niveau Naf 3), dans un département et une année donnée, soit représenté dans un SPL. Toutes choses égales par ailleurs, nous avons trouvé que la taille du secteur dans le département ainsi que la spécialisation du département dans ce secteur accroissent significativement cette probabilité. Les SPL semblent donc bien destinés à renforcer des *clusters* déjà existants. Ginsbourger, Lefebvre et Pallez (2006) concluent aussi, à partir de cinq études de cas, que le SPL ne crée pas un nouveau *cluster* mais est « un moment dans une histoire collective engagée bien avant lui ».

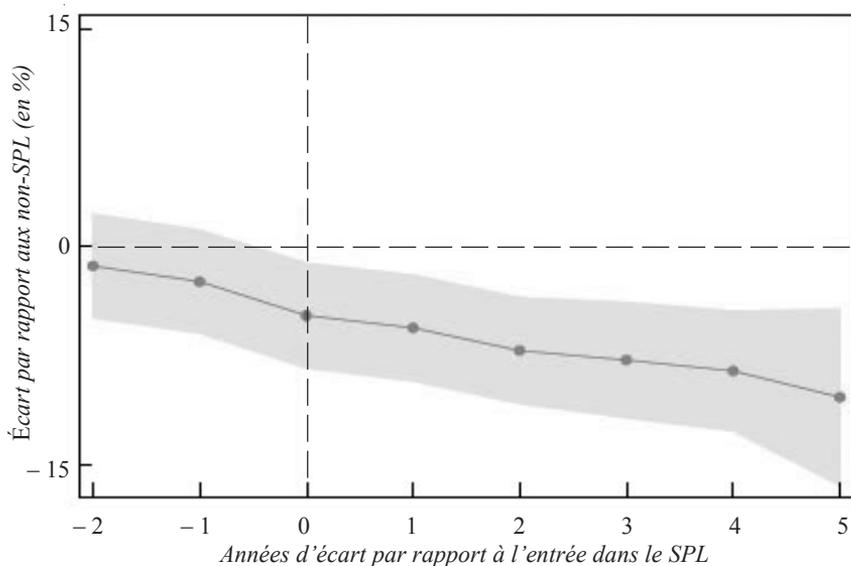
## 2. Quels effets de l'entrée dans un SPL sur les entreprises ?

Toute évaluation des effets d'une politique publique est rendue difficile du fait du problème de sélection : c'est aussi le cas des SPL. Les entreprises choisies pour faire partie d'un SPL sont intrinsèquement différentes des autres et la simple comparaison avec les performances des entreprises hors SPL n'est donc pas pertinente. C'est un point très simple mais aussi très important et souvent oublié par les défenseurs des politiques de *clusters* : il est possible que les entreprises bénéficiant d'une politique de soutien aux *clusters* soient plus productives que la moyenne nationale ou la moyenne du secteur. Cette corrélation entre le fait de bénéficier d'une politique publique et la productivité n'implique toutefois pas une causalité. Rien ne dit que c'est la politique de soutien qui cause la différence de productivité. Il se peut très bien que les entreprises aient été choisies justement parce qu'elles sont plus productives que les autres dès le départ. Nous verrons en l'occurrence que cela ne semble pas avoir été le cas pour les SPL.

Une approche communément choisie aujourd'hui par les économistes pour estimer l'effet d'une politique publique est celle dite des « différences-en-différences ». Ce type d'estimation consiste à identifier tout d'abord une intervention spécifique (ou un traitement dans le cas où cette méthode est appliquée aux problèmes de santé), ici l'entrée dans un SPL. On compare ensuite la différence de valeur ajoutée produite par l'entreprise avant et après le traitement pour deux groupes d'entreprises : celles qui sont passées en SPL et celles qui ne sont pas passées en SPL. La différence entre les deux groupes est identifiée comme étant l'effet de la politique. Bien entendu, pour que l'exercice soit valide, il faut que nous prenions en compte les informations dont nous disposons sur ces entreprises, en particulier le nombre de travailleurs et le capital utilisé. Dès lors que nous contrôlons du nombre de travailleurs et de la quantité de capital utilisée dans l'entreprise, ce que nous estimons est donc l'effet des SPL sur la productivité globale des facteurs.

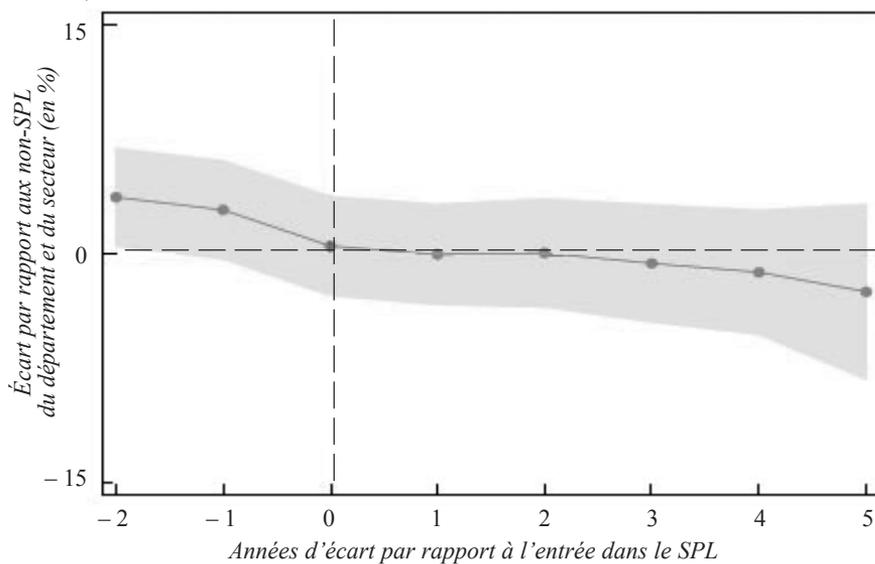
Les résultats de cette méthode économétrique se présentent de la manière suivante. En termes de productivité globale des facteurs, les firmes qui à un moment de la période 1996-2004 décident d'entrer dans un SPL ne sont pas statistiquement différentes de celles qui ne sont jamais en SPL. En revanche, une fois entrées dans un SPL, leur productivité devient plus faible et de manière statistiquement significative ! Ce résultat paradoxal apparaît clairement sur le graphique 1 qui montre la différence de productivité moyenne entre les firmes qui passent en SPL pendant la période 1996-2004 et les autres. Les bandes grises représentent les marges d'erreurs à 5 % d'intervalle de confiance. On voit que deux ans avant la « labellisation » en SPL, leur productivité est à peu près la même que celle des autres ; l'écart se creuse clairement ensuite et la productivité des firmes SPL est significativement plus faible que la moyenne des entreprises françaises de notre échantillon lors de leur entrée dans le SPL et les années qui suivent.

## 1. Différence de productivité entre firmes passant en SPL et les autres



Source : Duranton et alii (2008).

## 2. Différence de productivité entre firmes passant en SPL et les autres dans un secteur et un département donnés



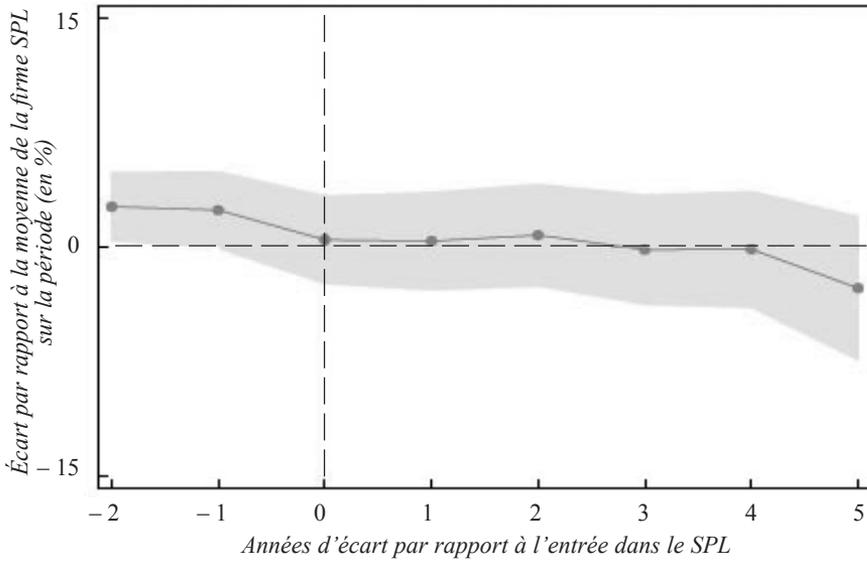
Source : Duranton et alii (2008).

Ce paradoxe s'explique toutefois. L'écart que nous mesurons vient du fait que les firmes qui passent en SPL sont localisées dans des départements et appartiennent à des secteurs qui ont une productivité plus faible que la moyenne. Si on prend en compte cette spécificité départementale et sectorielle, on trouve que les firmes en SPL sont au départ légèrement plus productives que la moyenne du département et du secteur où elles se trouvent. En revanche, une fois entrées dans le SPL, leur productivité croît moins rapidement que la moyenne départementale et sectorielle. C'est ce qu'on voit sur le graphique 2 qui estime l'évolution de la productivité moyenne des entreprises SPL par rapport à la moyenne d'un secteur et d'un département donnés.

Une fois prise en compte la spécificité de chaque entreprise, c'est-à-dire lorsqu'on estime l'effet du SPL sur la productivité de la firme par rapport à sa propre moyenne sur la période, on se rend compte que le passage en SPL n'est associé à aucun effet significatif sur leur productivité. C'est ce qu'il lustre le graphique 3.

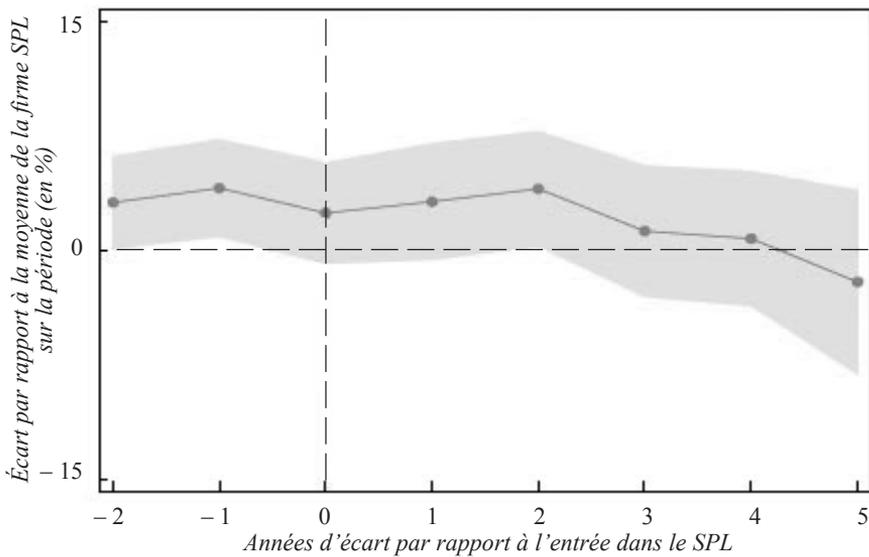
La prise en compte du nombre de travailleurs dans le département et le secteur de la firme, qui pourraient affecter à la fois la probabilité d'être dans un SPL et la croissance de la productivité de la firme, ne change pas ces résultats. Les SPL ne semblent pas non plus avoir d'effet sur la localisation des activités, puisque les firmes SPL n'ont pas connu d'évolution particulière du nombre d'employés, d'établissements ou d'entreprises de leur secteur installées dans le département. Ainsi, le passage en SPL ne semble donc pas avoir favorisé l'accroissement de la taille du *cluster* et ne l'a pas rendu plus attractif, ce qui explique peut-être en partie l'absence d'effet sur la productivité. Nous avons aussi trouvé que la taille du subside ou la taille du SPL n'affecte en rien ces résultats. La seule évolution positive que nous trouvons suite au passage en SPL concerne la productivité des entreprises mono-établissement (en pratique donc, des entreprises plus petites et aussi plus isolées puisqu'elles ne sont pas insérées dans un grand groupe) pendant les deux années qui suivent l'entrée dans le SPL. C'est aussi pour les firmes mono-établissement que les effets de *cluster* devraient *a priori* être les mieux mesurés puisque pour ces firmes la question de la localisation de la valeur ajoutée ne se pose pas. Il s'agit d'un effet de court terme et quantitativement assez faible (3 % au maximum). Il se peut donc que ces entreprises aient pu bénéficier plus que d'autres des effets d'une meilleure coopération via les SPL, compensant ainsi l'absence de réseaux internes que possèdent les établissements des grands groupes. Cet effet positif est très faible mais il faut souligner que le coût de cette politique de *cluster* a été aussi très faible et qu'on ne pouvait donc pas en attendre un impact quantitativement important.

### 3. Différence de productivité d'une firme SPL par rapport à sa propre moyenne



Source : Duranton et alii (2008).

### 4. Différence de productivité d'une firme SPL (mono-établissement) par rapport à sa propre moyenne



Source : Duranton et alii (2008).

### 3. Quels enseignements des SPL ?

La conclusion semble donc être la suivante : les entreprises parties prenantes à des SPL produisent dans des secteurs et des départements plutôt en difficulté mais elles sont inscrites dans la mondialisation (elles sont plus exportatrices que les autres). Ces entreprises étaient plus productives que la moyenne départementale et sectorielle au départ ; elles étaient cependant sur « une mauvaise pente » au sens où elles ont vu ensuite leur productivité stagner ; elles ont ainsi perdu leur avance au cours du temps. Il est difficile d'interpréter ces résultats en termes de causalité dans la mesure où nous ne pouvons pas dissocier l'effet propre du passage en SPL de l'évolution conjoncturelle négative que connaissent les entreprises qui en font partie. Il est tout à fait possible qu'en l'absence de politique de soutien, ces entreprises aient connu un décrochage beaucoup plus net de leur productivité. Néanmoins, il est clair que pour les entreprises de notre échantillon, le passage en SPL n'a pas suffi à inverser la tendance, sauf de manière temporaire et légère pour les plus petites et isolées d'entre elles. On ne pouvait pas s'attendre à un effet quantitativement important vu les sommes modestes en jeu mais le fait de ne pas trouver d'effet statistiquement significatif sur un très large échantillon de firmes est significatif de la difficulté pour les politiques de *cluster* de passer de la théorie à la pratique. Cela suggère aussi que les effets des SPL sont dans une certaine mesure assez différents des objectifs généralement donnés aux politiques de *clusters*, et en particulier aux pôles de compétitivité. Les SPL semblent avoir relevé davantage d'une politique d'aménagement du territoire traditionnelle que d'une politique de *cluster*, ce qui tendrait à montrer que la continuité dans l'action des pouvoirs publics l'a emporté dans ce domaine. Il s'agit d'une politique plus défensive qu'offensive.

Cette évaluation révèle ainsi que derrière les objectifs d'efficacité affichés par les pouvoirs publics, les déterminants plus traditionnels des politiques d'aménagement du territoire sont réapparus. La contradiction entre efficacité productive et équité territoriale semblait avoir été clairement identifiée lors du lancement de l'appel à projets des pôles de compétitivité. Le grand nombre de projets retenus a toutefois jeté le doute sur le caractère réellement discriminant de la politique. Certains diront que l'essentiel des moyens sont concentrés sur les pôles mondiaux et à vocation mondiale, au nombre de 16. Si cela semble être le cas pour le fonds unique interministériel, près de 60 % des subventions allouées par l'ANR aux pôles de compétitivité en 2006 sont toutefois allés aux pôles nationaux. À situations différentes, réponses différentes ; les besoins des secteurs et des territoires en difficultés ne sont pas les mêmes que ceux des locomotives de notre économie. En ce sens, une clarification des objectifs des politiques de développement territorial et un meilleur ciblage sembleraient souhaitables. Par ailleurs, le seul retournement de tendance véritable que nous avons trouvé (très passager) est sur les entreprises mono-établissement, c'est-à-dire sur des en-

entreprises peut-être plus isolées et pour lesquelles les effets de *clusters* (en particulier en termes de collaboration) sont peut-être aussi les plus importants et les mieux mesurés. La plupart des experts s'accordant à dire que les PME sont les entreprises qui souffrent le plus de carences dans l'accès à la R&D et à l'innovation (voir les rapports du CAE sur les exportations françaises ou les leviers de la croissance, par exemple), si cet effet bénéfique sur les plus petites entreprises était confirmé, cela suggère que la place des PME devrait être renforcée dans les politiques de *cluster*, et en particulier dans la politique des pôles de compétitivité.

## Références bibliographiques

- Aghion P., G. Clette, É. Cohen et J. Pisani-Ferry (2007) : *Les leviers de la croissance française*, Rapport du CAE, n° 72, La Documentation française, décembre.
- Artus P. et L. Fontagné (2006) : *Évolution récente du commerce extérieur français*, Rapport du CAE, n° 64, La Documentation française, novembre.
- Durantou G., P. Martin, T. Mayer et F. Mayneris (2008) : *Les pôles de compétitivité : que peut-on en attendre ?*, Éditions, CEPREMAP/ENS, Paris.
- Ginsbourger F., Ph. Lefebvre et F. Pallez (2006) : « Le rôle des SPL dans la stimulation de l'innovation », *Document de travail DICT et École des Mines de Paris*.
- SESSI (2007) : « Plus d'un salarié sur dix travaille au sein d'un pôle de compétitivité », *Le 4 Pages des Statistiques Industrielles*, MINEFI, septembre.