

## ÉVALUATION DES POLITIQUES DE CLUSTERS : SÉLECTION, AUTOSÉLECTION ET IMPACT

**Florian Mayneris**

**De Boeck Université** | *Reflets et perspectives de la vie économique*

2011/1 - Tome L  
pages 109 à 115

ISSN 0034-2971

Article disponible en ligne à l'adresse:

-----  
<http://www.cairn.info/revue-reflets-et-perspectives-de-la-vie-economique-2011-1-page-109.htm>  
-----

Pour citer cet article :

-----  
Mayneris Florian , « Évaluation des politiques de clusters : sélection, autosélection et impact » ,  
*Reflets et perspectives de la vie économique*, 2011/1 Tome L, p. 109-115. DOI : 10.3917/rpve.501.0109  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Université.

© De Boeck Université. Tous droits réservés pour tous pays.

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.

---

# Évaluation des politiques de clusters : sélection, autosélection et impact

Florian Mayneris <sup>1</sup>

---

**Résumé** – Cet article montre, à travers l'exemple de deux politiques de clusters françaises, que l'évaluation des politiques de clusters doit autant s'intéresser au processus de sélection qu'à l'impact en tant que tel des politiques. Il peut en effet exister un décalage entre le public touché par la politique et le public initialement visé. Ceci peut résulter des choix opérés par les pouvoirs publics ou d'une autosélection des entreprises qui répondent aux appels à projets sous-tendant ces politiques. Appréhender correctement les effets de sélection à l'œuvre est fondamental pour faire de l'évaluation des politiques publiques un outil d'amélioration de ces dernières.

**Mots clés** – clusters, politiques de clusters, évaluation.

---

**Abstract** – This article shows, through the example of two clusters policies implemented in France, that the evaluation of clusters policies should focus on selection effects as well as on the impact per se of clusters policies on firm-level performance. There can exist a discrepancy between the firms actually supported and the ones initially targeted. This can be the result of choices made by policy makers or due to self-selection of firms that apply to calls for tender underlying these policies. Measuring correctly selection effects is crucial to make evaluations useful for the improvement of public policies.

**Keywords** – clusters, clusters policies, evaluation.

---

## 1 INTRODUCTION

De nombreuses politiques publiques favorisant les logiques de clusters sont apparues à différents échelons de décision depuis la fin des années 1980: au niveau régional au Pays basque espagnol et en Bavière, au niveau national en France, au

---

1 IRES, CORE, Université catholique de Louvain. [florian.mayneris@uclouvain.be](mailto:florian.mayneris@uclouvain.be).

Japon et au Brésil et au niveau supranational au sein de l'Union européenne, pour ne citer que ces quelques exemples. La Wallonie n'est pas en reste, avec sa politique de clustering pérennisée par décret en 2007 et la mise en place des pôles de compétitivité dans le cadre du plan Marshall puis du plan Marshall 2.vert.

Les politiques de clusters mises en œuvre sont toutefois très différentes les unes des autres, tant du point de vue des moyens financiers alloués que de la nature du soutien apporté. En France, par exemple, deux politiques de clusters ont été lancées : les Systèmes Productifs Locaux (SPL) à partir de 1998 (remplacés aujourd'hui par les « grappes d'entreprises ») et les pôles de compétitivité à partir de 2005. La première politique consistait en une subvention de 40.000 euros en moyenne apportée à une structure (association, chambre consulaire, etc.) portant un projet collaboratif quel qu'il soit (création d'un groupement d'employeurs, étude, actions communes à l'exportation, etc.). Une centaine de SPL ont été aidés. L'essentiel des aides apportées au titre des pôles de compétitivité sont en revanche des subventions à des projets de R&D collaboratifs impliquant entreprises et laboratoires de recherche. 1,5 milliard d'euros ont été engagés entre 2005 et 2008 et 1,5 milliard sont à nouveau programmés pour la période 2009-2011. Le Pays basque espagnol offre de son côté à ses clusters des aides financières à la fois limitées (60 % des dépenses de fonctionnement et 50 % des dépenses d'investissement au maximum) et collectives (les entreprises ne peuvent pas bénéficier individuellement d'avantages fiscaux). Par ailleurs, les objectifs sous-jacents à ces politiques de clusters peuvent parfois sembler confus. Elles sont en effet défendues par les promoteurs de politiques régionales traditionnelles, centrées sur le rattrapage des régions en retard de développement, comme par les défenseurs de politiques de compétitivité, destinées à accompagner la croissance des régions motrices d'une économie. Cette ambiguïté est largement reflétée au niveau européen par les tensions qui existent parfois entre la DG Industrie et la DG Regio sur ces questions. Certains économistes et géographes se montrent ainsi sceptiques sur le caractère opérationnel du concept de « cluster ». Martin et Sunley (2003) parlent d'un concept « chaotique », trop vague pour réellement rendre compte des mécanismes à l'œuvre en matière de développement régional.

Dans ce contexte, l'évaluation des politiques de clusters peut permettre de mettre de l'ordre dans la diversité des expériences conduites. En effet, si l'évaluation doit rendre compte de l'impact d'une politique publique sur les performances des entreprises aidées, un aspect plus méconnu de l'exercice s'intéresse à la sélection proprement dite des entreprises soutenues. En effet, la mise en place d'une politique publique est en général accompagnée d'un discours sur les objectifs poursuivis et le public visé. La première question qui se pose lors de l'évaluation est ainsi celle de la conformité entre le public visé initialement et le public effectivement touché par la politique. Il est possible que l'on observe un décalage entre les objectifs affichés d'une politique et ceux que révélerait une analyse précise des caractéristiques des entreprises soutenues. Ce décalage pourrait être la conséquence directe des choix faits par les pouvoirs publics lors de l'octroi des aides. De manière plus inattendue, il pourrait aussi être tout à fait indépendant des choix opérés par les pouvoirs publics, ou plus exactement n'en être que la conséquence

indirecte. En effet, les politiques publiques, en particulier les politiques de clusters, prennent aujourd'hui souvent la forme d'appels à projets. Les décideurs publics ne peuvent donc par définition choisir les entreprises aidées que parmi celles qui ont répondu à l'appel d'offres. Il se pourrait alors que les entreprises répondant aux appels d'offres aient des caractéristiques particulières, selon le montant et la nature des incitants proposés en particulier.

Les effets de sélection mesurés relèvent-ils donc des choix opérés par les pouvoirs publics ou d'une forme d'autosélection des entreprises ? Nous développons dans cet article les enjeux liés à cette question et nous proposons des outils pour y répondre dans le cas des politiques de clusters.

## 2 MESURER LA SÉLECTION

La première étape d'une évaluation de politiques de clusters devrait s'intéresser aux caractéristiques des entreprises soutenues, avant même que ces dernières ne bénéficient de la politique étudiée. L'objectif est de déterminer si les entreprises soutenues sont initialement plus ou moins grosses, productives, exportatrices etc. que la moyenne au sein d'un groupe de référence. Ce groupe de référence peut être constitué des entreprises du même secteur d'activité, du même territoire, du même pays, etc. L'étude des effets de sélection à l'œuvre au sein du dispositif évalué permet ainsi de vérifier la conformité entre les objectifs affichés lors de la mise en place de la politique et ce qui est réalisé. Par ailleurs, il est clair que des entreprises avec des caractéristiques initiales différentes n'auront pas nécessairement la même évolution en termes de performances : la taille initiale, le fait d'exporter, d'innover, peuvent conditionner la croissance de l'entreprise ou sa réactivité aux aides publiques apportées. Lors de l'évaluation d'impact, avoir une idée claire des caractéristiques du public visé permettra ainsi de choisir de manière adéquate le groupe de contrôle, et d'éviter au mieux les biais dans la mesure de l'effet de la politique.

Martin et al. (2010) réalisent cette analyse pour les Systèmes Productifs Locaux français. Cette politique, lancée à la fin des années 1990, devait rompre avec la logique de stricte équité qui gouvernait jusque-là les politiques régionales en France, prendre acte des logiques d'agglomération spatiale des activités et les accompagner. Les auteurs utilisent un modèle logit<sup>2</sup> pour mesurer les déterminants de la probabilité qu'une entreprise bénéficie de la politique. Cela revient à comparer les caractéristiques des entreprises aidées (avant qu'elles ne bénéficient de l'aide) aux caractéristiques des entreprises non aidées. Les résultats sont présentés dans le tableau 1. La première colonne prend comme groupe de référence les entreprises non aidées de l'ensemble de la France. La deuxième colonne comprend un effet fixe secteur, c'est-à-dire qu'elle tient compte des caractéristiques moyennes des entreprises au sein de chaque secteur. Cela revient à comparer les entreprises qui vont entrer dans un SPL à celles du même secteur qui ne seront

2. Modèle non linéaire utilisé pour expliquer une variable prenant la valeur 0 ou 1. Ici, la variable expliquée vaut 1 si l'entreprise considérée bénéficie de la politique et 0 sinon.

pas aidées. La troisième colonne tient en plus compte du département où les entreprises sont situées.

**Tableau 1 : Déterminants de la politique des SPL**

	(1)	(2)	(3)
Ln(Ventes)	0,041*	0,055**	0,102***
	(0,023)	(0,025)	(0,027)
Ln(Pdté)	-0,147*	-0,044	0,018
	(0,081)	(0,070)	(0,088)
Ln(Tx de crois. pdté)	-0,038	-0,045	-0,036
	(0,096)	(0,116)	(0,121)
Ln(Subv.)	0,038***	0,040***	0,034***
	(0,007)	(0,008)	(0,007)
Ln(Nb etpses, même secteur-dép.)	-0,096***	-0,143**	0,173***
	(0,037)	(0,052)	(0,057)
Effets fixes secteur	Non	Oui	Oui
Effets fixes département	Non	Non	Oui
Nb obs.	16527	16527	16527

Source : Martin et al. (2010).

Note : résultats obtenus par estimation d'un modèle logit. Écarts-types entre parenthèses. \*, \*\*, \*\*\* indiquent significativité des coefficients à 10 %, 5 % et 1 %. Régressions tenant compte de l'autocorrélation au niveau des zones d'emploi françaises.

Quel que soit le groupe de comparaison, les entreprises des SPL sont plus grosses que les autres en termes de chiffre d'affaires. En effet, la variable « Ventes » est affectée d'un coefficient positif et significatif dans toutes les régressions. Compte tenu de leur taille, les entreprises des SPL apparaissent toutefois moins productives que les autres lorsqu'on les compare aux entreprises du reste du pays : le coefficient sur la variable de productivité est négatif et significatif. Dès que l'on ajoute un effet fixe secteur, et que l'on tient donc compte de la productivité moyenne au sein de chaque secteur, le coefficient, bien que toujours négatif, devient non significatif. La prise en compte du département conduit quant à elle à un coefficient positif et non significatif. Ces résultats signifient que le déficit de productivité dont souffrent initialement les entreprises SPL est en réalité dû à un effet de composition : les entreprises des SPL appartiennent à des secteurs et des départements moins productifs que les autres. En revanche, leur productivité n'est pas significativement différente de celles des entreprises de ces mêmes secteurs et départements. Quel que soit le groupe de comparaison, les entreprises SPL sont par ailleurs des entreprises qui touchent plus de subventions, avant même de bénéficier de la politique. La dernière variable prise en compte dans cette équation de

sélection est le nombre d'entreprises du même secteur et du même département autour de l'entreprise considérée. La politique des SPL étant une politique de clusters, on s'attend à un impact positif de cette variable. Or la première régression montre que les entreprises des SPL ont en réalité moins d'entreprises du même secteur autour d'elles que les entreprises non aidées du reste du pays. Ceci est toujours vrai lorsque l'on tient compte du secteur. Le coefficient affecté à cette variable devient en revanche positif et significatif lorsque l'on introduit un effet fixe département. Ceci signifie que les entreprises des SPL appartiennent en moyenne à des clusters qui ne sont pas d'envergure nationale mais locale.

Cet exemple des SPL montre donc que la définition du groupe de comparaison est cruciale. Elle montre aussi que des coefficients au signe et à la significativité différentes ne doivent pas nécessairement être pris comme des résultats contradictoires : des effets de composition peuvent très bien les expliquer, et leur mise à jour fait partie intégrante de l'analyse de la sélection à l'œuvre. Au cas présent, la politique des SPL devait marquer une rupture dans la conduite des politiques régionales en France, mais elle s'est inscrite en réalité dans une certaine continuité. Les résultats de Martin et al. (2010) montrent en effet que les entreprises aidées opéraient dans des secteurs et des départements en difficulté et appartenaient à des clusters locaux plutôt que nationaux.

### 3 SÉLECTION OU AUTOSÉLECTION ?

L'analyse précédente ne permet toutefois pas d'établir si la sélection mise en lumière est le reflet de choix opérés par les pouvoirs publics ou le fruit d'une auto-sélection des entreprises dans le dispositif. En effet, la politique des SPL a été lancée, comme beaucoup de politiques de clusters, sur le mode de l'appel à projets. Ce type d'intervention vise à éviter une certaine forme de dirigisme qui imposerait des choix par le haut (logique « top down »), en partant au contraire des initiatives du terrain (logique « bottom up »). Par définition, les SPL soutenus ne peuvent donc être choisis que parmi les répondants, la réponse à l'appel à projets constituant une première sélection dont les pouvoirs publics ne sont pas directement responsables. Or il se peut que, selon la nature des incitants proposés, les entreprises qui répondent à l'appel à projets aient des caractéristiques très différentes de celles qui ne répondent pas.

Baldwin et Okubo (2006) développent un modèle montrant par exemple que les subventions à la localisation peuvent avoir des effets pervers en termes de sélection. En effet, les entreprises les plus productives tendent à se localiser dans les zones les plus denses. Elles y bénéficient d'effets d'agglomération plus importants que les autres entreprises, et elles sont par ailleurs suffisamment productives pour y faire face à la concurrence accrue sur le marché final et sur le marché des bien intermédiaires (foncier compris). Dès lors, il y a de fortes raisons de penser que des politiques régionales qui cherchent à attirer des entreprises par le biais de subventions, dans des zones à la traîne, attirent en moyenne des entreprises moins productives que les autres. En effet, ces entreprises ont un coût d'opportunité moindre à quitter les zones les plus denses, où elles souffrent relativement plus

de la concurrence. Elles seront donc plus sensibles à ces aides. De ce fait, Baldwin et Okubo (2006) montrent par ailleurs que plus la subvention octroyée est faible, moins les entreprises qui acceptent de se relocaliser sont productives.

Dès que les données et le *design* de la politique le permettent, il convient donc d'essayer de distinguer sélection par les pouvoirs publics et autosélection des entreprises. C'est ce que Fontagné et al. (2010) font dans leur étude sur les pôles de compétitivité français.

En effet, la politique a été conduite en deux temps clairement définis. Le gouvernement a d'abord lancé un appel à projets pour labelliser des pôles, c'est-à-dire des territoires au sein desquels les entreprises membres du pôle de compétitivité seront éligibles à des subventions R&D allouées plus tard, par des appels à projets spécifiquement dédiés aux pôles. Ces pôles ont été classés en trois catégories, par ordre décroissant d'ambition : les pôles mondiaux, les pôles à vocation mondiale et les pôles nationaux. Cette labellisation de couples secteurs-territoires reflète donc bien les choix opérés par les pouvoirs publics. Se pose alors la question de savoir si pour un secteur donné, ce sont bien les meilleurs territoires qui ont été sélectionnés. À partir de données individuelles d'entreprises pour l'année 2005, Fontagné et al. (2010) construisent des indicateurs de productivité et de performances à l'exportation au niveau secteur d'activité-département et montrent qu'au sein d'un secteur donné, ce sont bien les meilleurs départements qui ont été sélectionnés pour faire partie des pôles de ce secteur.

C'est une fois les pôles sélectionnés et dotés d'une structure d'animation (association, groupement d'intérêt économique, etc.) que les entreprises ont adhéré aux pôles. Là encore, les résultats montrent que pour un secteur-territoire donné, ce sont les meilleures entreprises qui ont adhéré, et se sont donc autosélectionnées au sein des pôles. Quelle que soit la catégorie de pôles considérée, les entreprises des pôles sont plus productives, exportent plus, plus loin, plus de produits, vers plus de pays, que les entreprises du même secteur-département. En matière de performances à l'exportation, l'essentiel du premium dont bénéficient les entreprises des pôles mondiaux et à vocation mondiale est en réalité entièrement lié au fait que les entreprises de ces pôles sont plus grosses et plus productives que les autres (cf. Melitz, 2003). Ces pôles regroupent ainsi les champions industriels français déjà bien établis. Seules les entreprises des pôles nationaux, catégorie beaucoup plus hétérogène regroupant *a priori* des pôles moins performants, bénéficient d'une prime de performance à l'exportation au-delà de celle prédite par leur taille et leur productivité. Cette surperformance peut être liée à une qualité des produits plus importante ou à une orientation plus internationale des chefs d'entreprises. Dans tous les cas, l'appel à projets semble avoir fait émerger dans cette catégorie des entreprises certes moins performantes en moyenne que celles des pôles mondiaux, mais prometteuses.

La politique des SPL et celle des pôles de compétitivité apparaissent donc bien dissemblables. L'une, centrée sur des clusters locaux d'entreprises en perte de vitesse est proche des politiques régionales traditionnelles, tandis que l'autre s'apparente plus clairement à une politique de compétitivité, en faveur d'entreprises plus performantes ou prometteuses. Ces différences sont partiellement le reflet des choix opérés par les pouvoirs publics. Le rôle des incitants mis en place

ne doit toutefois pas être sous-estimé. Les SPL offraient une subvention relativement modeste à des projets pouvant être très différents et assez éloignés du stade opérationnel. Les montants alloués aux pôles sont beaucoup plus conséquents et sont constitués pour la plupart d'aides directes à la R&D. Les entreprises faisant de la R&D étant plus productives que les autres, la nature des incitants conduit donc les entreprises les moins performantes à rester d'elles-mêmes en dehors du dispositif.

## 4 CONCLUSION

L'évaluation des politiques de clusters doit donc autant s'intéresser aux effets de sélection qu'à l'impact des dispositifs publics sur les performances des entreprises aidées. En effet, les caractéristiques initiales des entreprises et l'évolution de leurs performances étant étroitement liées, la réussite en termes d'impact d'une politique de clusters réside en partie dans sa capacité à cibler les « bonnes » entreprises compte tenu de ses objectifs de départ. Si un décalage venait à être observé entre public visé et public touché, identifier s'il relève d'un choix délibéré des pouvoirs publics ou d'une autosélection des répondants devient crucial. En effet, en fonction de la réponse, c'est le processus de sélection, les formalités administratives pour bénéficier de l'aide ou la nature même de l'aide octroyée qu'il s'agira de réformer.

## BIBLIOGRAPHIE

- BALDWIN, R. et T. OKUBO (2006), "Heterogeneous firms, agglomeration and economic geography: spatial selection and sorting", *Journal of Economic Geography*, 6(3), pp. 323-346.
- FONTAGNÉ L., P. KOENIG, F. MAYNERIS et S. PONCET (2010), "Clustering the winners. An assessment of the French competitiveness clusters policy", CEPII DP 2010-18.
- MARTIN P., T. MAYER et F. MAYNERIS, "Public support to clusters: a firm level study of French 'Local productive systems'", *Regional Science and Urban Economics*, 41 (2), pp. 108-123.
- MARTIN R. et P. SUNLEY (2003), "Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea?", *Journal of Economic Geography*, 3(1), pp. 5-35.
- MELITZ M. (2003), "The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity", *Econometrica*, 71(6), pp. 1695-1725