

LA POLITIQUE DE SOUTIEN AUX CLUSTERS DANS UNE RÉGION EN RESTRUCTURATION, ÉVALUATION DE TROIS ANNÉES D'EXPÉRIMENTATION EN RÉGION WALLONNE

THE CLUSTERING POLICY IMPLEMENTED IN A RESTRUCTURING REGION : ASSESSMENT OF A THREE-YEARS EXPERIMENTAL PHASE IN WALLONIA

VINCENT LEPAGE*

RÉSUMÉ:

Région de tradition industrielle en reconversion, la Wallonie (Belgique) a initié et soutient la création et le développement de clusters depuis 2001. En l'absence de secteurs ou d'entreprises « locomotives », l'approche adoptée se veut résolument bottom-up : l'initiative de mettre sur pied un cluster doit venir de groupes d'entreprises (le plus souvent des PME) désireuses de travailler en réseau sur un ou plusieurs marchés.

Cinq années d'expérimentation ont abouti à la création de 10 clusters impliquant 647 entreprises et 143 organismes d'appui (centres de R&D, universités, centres de formation). On dénombre 59 partenariats interfirmes (R&D, mise au point d'un produit, démarches commerciales communes, ...) auxquels participent 222 entreprises et centres de recherche. Quelques entreprises (GIE, spin-off, ...) ont déjà été créés dans le droit fil de ces clusters. Après la phase initiale de structuration, les clusters wallons initiés en 2001/2003 étendent leur champ d'action à la sphère internationale. Après un survol des principaux courants ayant théorisé le concept de cluster, l'article développe les premiers résultats (quantitatifs et qualitatifs) de la phase expérimentale de cette politique de clustering mise en œuvre au niveau de la Région wallonne, e. a. sur la base des résultats de l'évaluation externe réalisée par le MERIT (Université de Maastricht, P-B) en mars 2004. Les conclusions et recommandations de cette étude ont largement inspiré la rédaction d'un Décret régional relatif au soutien et au développement des clusters wallons (adoption par le Parlement wallon prévue pour fin de l'année 2006).

ABSTRACT:

Heavy industrial region still continuing its redeployment, Wallonia (Belgium) has initiated and support the creation and the development of clusters since 2001. Facing the lack of leading sectors or enterprises, the approach adopted is resolutely bottom-up : the initiative of a cluster's creation must come from the enterprises themselves (mainly SME's) wishing to collaborate in a network targeting at one (or more) market(s).

Five years of experimentation later, there is in Wallonia 10 clusters involving 647 enterprises and 143 support organisations (R&D centres, universities, training centres). We can list 59 current partnerships amongst firms (R&D, development of a product, joint commercial moves, ...) involving 222 enterprises and research centres. Some companies has been created (EIG, spin-off, ...) as a result from these clusters. After a first stage of development, the wallon clusters launched in 2001/2003 extend their action to international field.

After a brief overview of the main theories related to the cluster concept, the paper is exploring the first results (qualitative and quantitative) of the experimental phase of this clustering policy implemented by the Walloon Region, a. o. on the basis of the MERIT (University of Maastricht, NL) external evaluation written in March 2004. The conclusions and recommendations of this study have largely inspired the redaction of a regional Decree concerning the support and the development of the Walloon clusters (to be adopted by the regional Parliament at the end of 2006).

MOTS CLÉS: réseaux d'entreprises, clusters, Wallonie, évaluation.

KEYWORDS: firms networks, clusters, Wallonia, evaluation.

JEL CLASSIFICATION: L52, O14, O18, R11, R38.

* Attaché économiste, Ministère de la Région Wallonne, Direction de la Politique Economique, Place de Wallonie, 1 – Bât. I, B – 5100 Jambes, Tél : 081/33 43 14, Fax : 081/33 37 44, v.lepage@mrw.wallonie.be. <http://clusters.wallonie.be>. Le contenu de cet article n'engage que l'auteur, et ne constitue pas une position officielle de la Région Wallonne.

INTRODUCTION

1. ORIGINE DU CONCEPT DE CLUSTER

Le concept de cluster est-il plus qu'une mode ? Force est de constater l'attrait qu'il exerce depuis une quinzaine d'années tant sur les milieux académiques que politiques. Pour les premiers, le concept offre une grille de lecture originale pour comprendre la dynamique de développement constatée dans différentes régions du globe. Pour les seconds, il est compris et présenté comme un outil puissant et innovant de politique économique dépassant les mécanismes traditionnels d'appui au tissu productif local / régional / national.

Le concept de cluster connaît plusieurs filiations :

Michael Porter

Au début des années '90, l'économiste américain Michael Porter met en évidence la présence, au sein de différentes régions du globe, de pôles d'activités performants au niveau international (clusters), pôles qui reposent sur quatre déterminants stratégiques qui se renforcent les uns les autres. Ce que Porter appelle le « diamant » est composé des facteurs de production, des conditions de la demande, de la rivalité et des stratégies des entreprises du secteur, et enfin de secteurs d'activités connexes performants. (Porter, 1990)

Dans le courant de la décennie, les publications de Porter et les travaux de sa société de consultance vont assurer une large diffusion du concept de cluster aussi bien dans les milieux académiques que politiques.

La littérature sur les districts industriels et les systèmes productifs localisés

Se basant sur les « success stories » des districts industriels italiens, la vision moderne du district met en évidence l'importance des échanges de connaissances tacites, peu mobiles car indissociables des personnes qui les possèdent et des contextes locaux qui les génèrent. Le courant d'analyse de ces districts est caractérisé par un intérêt marqué pour les dynamiques endogènes.

Le milieu innovateur

Très proche du courant précédent, il faut également citer la littérature relative aux milieux innovateurs, initiée par P. Aydalot au milieu des années '80.

Même si elle ne s'attache pas *sensu stricto* au concept de cluster, la littérature relative aux milieux innovateurs s'en approche véritablement puisqu'elle analyse les caractéristiques d'économies locales / régionales dont le haut niveau d'innovation est lié à une forte interconnexion entre ses acteurs (entreprises, institutions, population,...). Les

milieux innovateurs s'articulent autour de trois axes particulièrement importants du point de vue des transformations actuelles : la dynamique technologique, la transformation des territoires et les changements organisationnels (Crevoisier, 2001).

Dans cette trilogie (dont les éléments sont d'égale importance), on notera que :

- l'innovation technologique résulte des interactions entre toutes les catégories d'acteurs, pas uniquement la valorisation économique de la recherche – l'innovation résulte donc de l'articulation de l'entreprise à son environnement ;
- le volet organisationnel permet de constater que l'entreprise – et plus encore la PME – va puiser dans « son milieu » des ressources spécifiques et participer aux réseaux locaux d'innovation ;
- le paradigme territorial montre que le territoire peut générer les ressources (savoir-faire, compétences, capital, ...) et les acteurs (entreprises, institutions, organismes de support,...) nécessaires à l'innovation.

Les logiques de localisation en grappe

Enfin, et sans vouloir être exhaustif (tel n'est pas l'objet du papier), on peut épinglez la littérature mettant en évidence la logique de localisation en grappe, celle-ci se définissant comme le résultat agrégé des stratégies des firmes suivant un processus d'apprentissage interactionniste de localisation (Vicente, 2002). Ce courant reconnaît le rôle joué par les rétroactivités positives qui caractérisent les localisations en grappe : d'un côté les externalités de réseaux dans l'activité de production et d'innovation conduit à une concentration des entreprises en un même lieu. De l'autre, cette concentration des entreprises conduit par effet de rétroactions (*feed back loops*) positives à des conditions d'offre de la région de plus en plus attractives.

En lien direct avec notre propos, il faut relever que le poids de ces rétroactions positives sera d'autant plus fort que l'on se situe dans le cadre de réseaux économiques, c'est-à-dire de réseaux de firmes où la connectivité n'est pas simplement physique, mais également économique : l'adhésion à un réseau de relations productives. Enfin, à un certain degré, on reconnaît à ces rétroactions positives un effet d'irréversibilité dans le choix de (re)localisation de l'activité.

2. DE LA THÉORIE A LA PRATIQUE...

Au-delà des émergences naturelles (Silicon Valley, districts industriels italiens,...), les vertus prêtées à ces réseaux locaux ont attiré l'attention des autorités publiques en charge du développement économique, singulièrement les pouvoirs régionaux dotés des compétences autonomes en matière de développement économique (Ecosse, Flandre, ...).

Les avantages escomptés pour les économies concernées sont de trois ordres (MERIT et E&Y, 2000) :

- des gains de productivité sont obtenus grâce à l'accès à des inputs de meilleure qualité et de prix plus faible (p. ex. via des achats énergétiques groupés) et à des facteurs de production plus adaptés (p. ex. via l'organisation de formations ad hoc répondant aux besoins du réseau) ;
- le degré d'innovation des entreprises est amélioré grâce notamment à l'interaction entre clients et fournisseurs, ce qui favorise le (co-)développement d'innovations "tirées par le marché" (p. ex. mise au point de nouveaux produits grâce à la mise en commun des compétences de plusieurs PME complémentaires) ;
- la création de nouveaux courants d'affaires, voire d'entreprises, est favorisée par l'existence d'une meilleure information sur les opportunités de marché et une vision claire du cluster et de son potentiel de développement.

En résumé, les entreprises gagnent en compétitivité (mise en œuvre d'innovations, partage de ressources matérielles et immatérielles,...) et en pénétration de marchés (meilleure visibilité internationale, approches commerciales communes,...). La position concurrentielle des entreprises s'en trouve renforcée.

En soutenant les interactions interentreprises au sein du tissu productif, l'objectif poursuivi par les politiques de soutien aux clusters est en réalité multiple : élever le niveau de R&D et d'innovation, créer et consolider l'emploi, créer et consolider les entreprises ... Sur un autre plan, il est indéniable que cette politique procède du marketing régional : promotion de la région et de ses atouts réels ou supposés. Ces efforts de promotion visent notamment l'attraction d'investissements directs étrangers, dans la même logique que celle décrite ci-dessus sur un plan théorique (logique de localisation en grappe).

3. CONTEXTE WALLON

3.1. AU PLAN INSTITUTIONNEL

Depuis 1980, la Région wallonne est autonome pour ce qui concerne le développement économique. Cette compétence couvre notamment les aides aux entreprises, les programmes de restructuration et de reconversion, les services d'appui aux entreprises et tous les programmes de stimulation de l'esprit d'entreprise et de support aux entrepreneurs.

Par ailleurs, la plupart des domaines connexes à la politique économique ont également été régionalisés au fil des réformes institutionnelles : technologies nouvelles, formation, infrastructures, tourisme, aménagement du territoire et environnement etc.

3.2. RAPPEL DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE

La Wallonie, une des premières économies industrielles continentales au 19^{ème} siècle, a fondé son développement sur le couple carbo-acier jusqu'à la fin des années '50. Ensuite, l'industrie régionale a connu une succession de restructurations dans les secteurs du charbon, du textile, du verre et de la sidérurgie, pour citer les principaux.

La plupart des grandes entreprises rescapées sont passées sous capitaux étrangers (le cas de Cockerill Sambre contrôlée aujourd'hui par Arcelor est emblématique), avec ce que cela signifie en terme d'éloignement des centres de décision.

Pour beaucoup, les PME sous-traitantes des industries traditionnelles n'ont pas survécu à la disparition de leurs principaux donneurs d'ordre.

Au total, la démographie des entreprises wallonnes traduit la principale faiblesse de l'économie wallonne : avec 60 entreprises pour 1.000 habitants, la région se situe sous les moyennes belge et européenne (Hennart, 2004 a).

Une analyse récente des indicateurs de compétitivité au regard des moyennes européennes correspondantes démontre que nonobstant les progrès importants accomplis dans un passé récent, les performances économiques de la Région restent insuffisantes pour assurer son développement à long terme (Hennart, 2004 b).

Les caractéristiques intrinsèques de l'économie wallonne (poids de l'industrie traditionnelle, faible dynamisme entrepreneurial, absence d'entreprises leaders) n'ont pas favorisé l'éclosion naturelle de réseaux d'entreprises. Le tissu productif wallon n'a pas plus généré ces systèmes productifs locaux organisés à partir de savoir faire traditionnels comme l'horlogerie en Suisse ou la lunetterie en Franche-Comté.

1. LE SOUTIEN AUX CLUSTERS COMME NOUVEL AXE DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE WALLONNE

En janvier 2000, le Gouvernement wallon plaçait le soutien à l'émergence de réseaux d'entreprises parmi les mesures prioritaires de son « Contrat d'Avenir pour la Wallonie », un programme gouvernemental sur 10 ans dont l'objectif ambitieux est d'aligner la Wallonie sur le niveau moyen de développement de l'UE.

En juillet 2000, le MERIT (Université de Maastricht) et Ernst & Young France déposaient un rapport commandité par le Ministre wallon de l'Économie et la Division de la Politique économique.

Ce rapport (MERIT et Ernst & Young, 2000) a permis, à la fois :

- de confirmer l'intérêt du concept cluster auprès d'un large panel d'industriels wallons issus de différents secteurs d'activité ;
- d'adapter le concept à la réalité wallonne;
- d'identifier comment la Région pouvait soutenir les clusters : l'initiative privée doit constituer le principal moteur de l'émergence de ces clusters et de leur développement, la Région intervenant comme un catalyseur en soutenant les premières étapes de mise en place et de consolidation.

1.1. DÉFINITION RETENUE

Le concept de cluster est décliné différemment d'une région et d'un pays à l'autre suivant le profil de l'économie en question, la propension plus ou moins naturelle des entreprises à travailler en réseau, les objectifs poursuivis par les autorités publiques, etc.

La définition retenue à l'issue de l'étude MERIT / E&Y est la suivante : « Le cluster est un mode d'organisation du système productif établi à **l'initiative des entreprises** (avec éventuellement la participation de centres de recherches) et se caractérisant par ...

- un cadre de coopération portant sur des **activités liées**,
- le développement volontaire entre les entreprises de **relations de complémentarités**, verticales ou horizontales, marchandes ou non marchandes, la promotion d'une **vision commune de développement.** »

Le concept retenu permet des approches différenciées, même si certaines d'entre elles se révèlent à l'usage plus fructueuses que d'autres (cf. *infra* section III) :

- sectorielles (p. ex. Espace ou Aéronautique) aussi bien que trans-sectorielles (p. ex. Auto-mobilité) ;
- industrielles aussi bien que tertiaires (p. ex. Recherche clinique) ;
- axées sur une technologie (p. ex. TIC et Biotechnologies de l'agroalimentaire) ou un matériau (p. ex. Céramiques et Bois).

En outre, le rapport MERIT / Ernst & Young (2000) insistait sur 3 éléments constitutifs d'un cluster à bon potentiel :

- le réseau doit constituer d'emblée une **masse critique** suffisante (capacités de production, compétences technologiques et humaines, etc.) ;
- la **pérennité** du cluster au-delà du financement public doit être envisagée d'emblée par ses membres ;

- la **valeur ajoutée** des actions du cluster doit apparaître tant au niveau de ses membres (gains de marchés, accès à des compétences spécialisées, à des donneurs d'ordre wallons ou étrangers, etc.) que de l'économie wallonne (consolidation ou hausse du niveau d'activité et de l'emploi, attraction d'investissements étrangers, etc.).

1.2. PHASE PILOTE D'EXPERIMENTATION

En droite ligne de ce rapport, quatre projets pilotes ont été lancés entre juillet 2001 et mars 2002 dans les secteurs de **l'Aéronautique**, de **l'Auto-mobilité**, du **Bois** et des **Biotechnologies dans l'agroalimentaire**.

Le 2 mai 2003, sur base d'un premier bilan positif de cette phase expérimentale, le Gouvernement wallon confirmait son soutien aux 4 projets pilotes et décidait de soutenir 3 nouveaux clusters dans les domaines suivants : **Espace**, **Recherche clinique** et **Céramiques**.

Courant 2004, 7 nouveaux clusters ont été « labellisés » par le Ministre de l'Economie. Les domaines concernés sont les suivants : **Déchets solides** (traitement) ; **Logistique** ; **TIC** ; **Nutrition** ; **Eco-construction** ; **Textile** et **Micro-technologies**.

La Région finance l'animation du cluster par un expert issu du secteur concerné (et choisi par les entreprises elles-mêmes) : 3 années de financement public à 100%, suivie par une période de dégressivité. En contribuant à créer de la valeur ajoutée au profit de chacun de ses membres, et dans une perspective de pérennité, le cluster devrait en effet tendre vers un autofinancement au moins partiel.

Les clusters soutenus par la Région wallonne développent leurs actions en suivant les 9 orientations suivantes :

1. Se connaître : le premier travail du cluster consiste à faire en sorte que chaque entreprise connaisse l'autre sur le plan des services, des produits, des technologies et des hommes ;
2. Connaître l'environnement du secteur en répertoriant de manière précise et actualisée les différents acteurs du secteur et des secteurs connexes et en établissant une liste de leurs spécialités et spécificités ;
3. Accroître les retombées économiques en faveur des entreprises wallonnes et plus particulièrement des PME sous-traitantes ;
4. Encourager et faciliter les partenariats et les synergies entre les entreprises du secteur à travers des accords de spécialisation, des projets communs de recherche, d'utilisation partagée de personnel, d'investissements communs ;

5. Organisation d'actions de benchmarking ;
6. Amplifier et encourager le développement technologique ;
7. Développer une approche commerciale permanente ;
8. Assurer la promotion du secteur grâce à des programmes de foires et salons, des programmes internationaux et des actions auprès des institutions régionales, fédérales et européennes ;
9. Favoriser la création et le développement d'activités nouvelles ou de produits nouveaux dans des créneaux où les entreprises sont peu ou pas présentes.

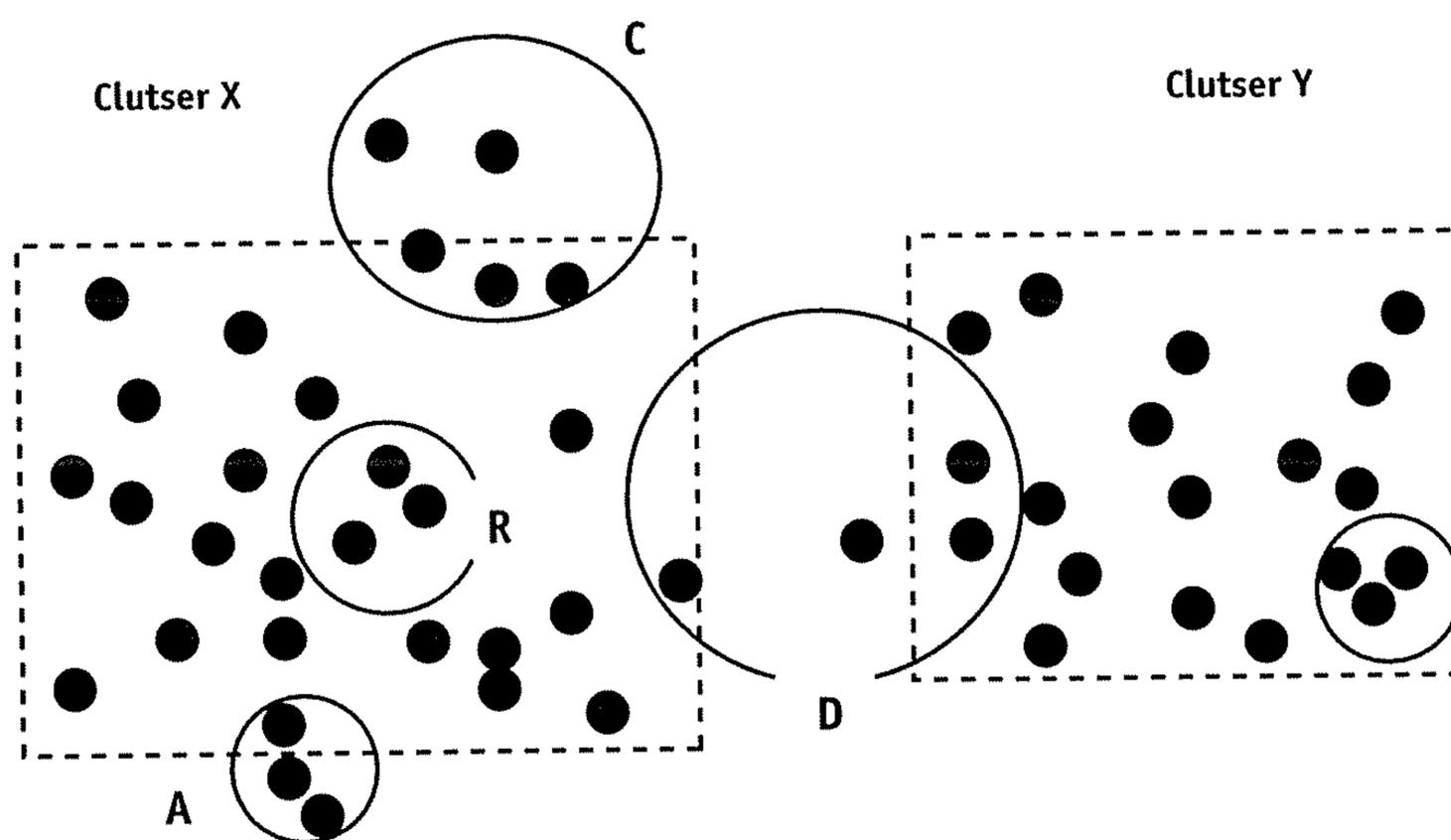
Il faut souligner le caractère très large de ces orientations qui, en réalité couvrent tous les dimensions de la vie de l'entreprise. L'absence de focalisation initiale sur la technologie permet aux entreprises « no tech » ou « low tech » (on pense ici aux PME) d'intégrer plus facilement le cluster, quitte à participer ultérieurement à un projet innovant. L'essentiel est qu'un nombre croissant de sociétés concernées par l'activité du cluster participent à la démarche de progrès.

2. BILAN DE LA PHASE PILOTE 2001-2004

2.1. OBSERVATIONS EMPIRIQUES

En pratique, une fois dépassée l'étape de la connaissance commune des membres, et donc l'instauration d'un niveau minimum de confiance entre eux, on constate que le cluster remplit principalement 2 fonctions :

- la fonction "forum d'échanges" : partage de références (centres de compétences technologiques, personne de contact chez un donneur d'ordre, etc.), confrontation et agrégation des préoccupations individuelles (dans le domaine des qualifications de la main-d'œuvre ou des standards e-business p. ex.), partage d'informations stratégiques (veille technologique et commerciale), construction progressive d'une vision commune du devenir du cluster,.... Cette dimension concerne a priori tous les membres du cluster. Sur le schéma ci-dessous cette fonction est illustrée par les carrés pointillés.
- la fonction "projets": certaines opportunités technico-économiques ou simplement commerciales poussent un nombre limité de membres à travailler ensemble sur un nouveau produit, une opportunité de marché, etc. Constitués dans un premier temps en groupe de travail, les membres concernés peuvent assez vite éprouver le besoin de formaliser leur démarche : accord de partenariat ou création d'une société en commun (p. ex. en Groupement d'Intérêt Economique). Le projet peut également associer des entités non membres du cluster (entreprises ou centres de R&D) ou membres d'un autre cluster. Sur le schéma ci-dessous, cette fonction est illustrée par les cercles tracés en continu.



Sur base des indicateurs fournis périodiquement par les clusters, le bilan chiffré et consolidé de leurs activités et résultats est le suivants (situation à fin 2005) :

- intérêt fort suscité dans le monde entrepreneurial : près de 647 entreprises wallonnes sont membres actifs de l'un des dix clusters (voire de plusieurs), auxquelles il faut ajouter 143 organismes d'appui (R&D, formation, ...);
- au sein des clusters, une cinquantaine de partenariats sont noués ou en cours de développement dans différents domaines : qualité, recherche appliquée, nouveau produit ou process, etc;
- 4 nouvelles sociétés ont été créées pour la production et / ou la commercialisation de nouveaux produits mis au point au sein de certains clusters.

Sur un plan plus qualitatif, on notera :

- dans les secteurs les plus industriels, les relations entre donneurs d'ordre et sous-traitants wallons ont pu être resserrées;
- nette amélioration de l'image de ces secteurs d'activité tant au plan interne qu'international;
- collaborations de plus en plus fréquentes avec des clusters étrangers : on dénombre actuellement 6 partenariats interclusters de ce type, allant du transfrontalier à l'inter-régional.

2.2. FACTEURS DE SUCCES ET D'ECHEC D'UN CLUSTER

Tout en rappelant la durée encore limitée du programme de clustering en Région wallonne, nous dégagons d'ores et déjà du fonctionnement des sept premiers projets pilotes un certain nombre de facteurs de succès et d'échec :

	Ce qui conduit au succès...	Ce qui conduit à l'échec...
Voie d'entrée du cluster	- Une forte orientation « marché » permet de dégager plus rapidement des préoccupations communes et des partenariats concrets.	- Une approche trop générique (sur un matériau ou une filière p. ex.) rend compliquée la mise en œuvre de la dimension « forum d'échanges »
Implication des entreprises	- Le pilotage des actions du cluster par un noyau d'entreprises motrices permet de rester continuellement en phase avec leurs attentes.	- Le pilotage au départ d'une structure d'appui (semi-)publique pose à la fois un problème de légitimité des actions, mais réduit leur adaptation aux enjeux du cluster.
Fonction d'animation	- Un expert senior issu du secteur et choisi par les entreprises... - ... adoptant une attitude pro-active et anticipative	- Un animateur sans connaissance préalable du secteur et des entreprises... - ... adoptant une attitude réactive
Composition et taille du cluster	- Implication effective des organismes de support (R&D, formation, ...), soit comme membres, soit comme partenaires - Taille permettant la génération d'effets de masse critique	- Implication des organismes de support au coup par coup - Limitation de la démarche à quelques micro-projets
Degré d'ouverture	- Absence de barrières à l'entrée et à la sortie - Ouverture au plan sectoriel : mise en relation, voire intégration, d'activités connexes - Ouverture internationale : relations avec des homologues clusters à l'étranger - Participation à des programmes internationaux (p. ex. PCRD 6), transfrontaliers ou transrégionaux.	- Ouverture relative du cluster (perçu par ses membres comme un club de pairs) - Repli sur un micro-territoire

2.3. AMÉLIORATIONS A APPORTER AU PROGRAMME REGIONAL

Après 3 années de mise en œuvre, la politique wallonne de soutien aux clusters se trouve à un tournant. La réflexion des autorités régionales est alimentée par une évaluation indépendante qui a été commanditée à l'Université de Maastricht (MERIT) et dont le rapport final a été déposé en avril 2004.

L'évaluation portait sur 2 programmes régionaux de soutien aux réseaux d'entreprises : les clusters et les grappes technologiques¹.

Le rapport (MERIT, 2004) met en exergue un bilan globalement positif des expériences menées jusqu'ici à titre expérimental, même si certains projets de clusters ou de grappes sont confrontés à des problèmes spécifiques.

Seuls les 4 clusters de la première génération (ceux lancés en 2001 et 2002) ont été évalués, de manière à disposer du recul nécessaire. Les clusters Aéronautique et Automobile sont évalués très positivement pour le dynamisme des membres, la qualité l'animation, l'existence de projets porteurs et les perspectives de pérennité.

A contrario, Bois et Biotechnologies de l'agroalimentaire sont appréciés plus négativement. Sans entrer dans le détail, on peut dire que ces 2 clusters accumulent une bonne partie des facteurs d'échec listés dans le tableau ci-dessus.

Dans son rapport, le MERIT attribue les résultats en demi-teinte des 4 clusters évalués à une carence de la phase de sélection initiale : celle-ci a été jugée peu objective et pas assez transparente. L'évaluation regrette que l'administration n'ait pas été associée dès cette phase de sélection.

En conclusion, le rapport soutient la nécessité de maintenir, tout en les améliorant, ces programmes wallons de soutien aux clusters et grappes. De manière plus précise, l'évaluation émet les recommandations suivantes (v. encadré p. 12).

2.4. DE L'EXPÉRIMENTATION À LA PÉRENNISATION

Les leçons tirées de la phase d'expérimentation, renforcées par l'évaluation indépendante menée par les experts du MERIT, ont donc conduit les autorités wallonnes à pérenniser leur politique de mise en réseau ou clustering, tout en lui apportant les améliorations nécessaires.

C'est tout le sens du projet de Décret qui vise à conférer à cette politique une base légale qui devrait être adoptée par le Parlement régional vers la fin de l'année 2006.

Le projet de décret relatif au soutien et au développement des clusters prévoit notamment :

- une procédure de sélection transparente visant à retenir les initiatives les plus porteuses ;

¹ Les démarches "clusters" et "grappes technologiques" ont en commun le soutien à des entreprises travaillant en réseau pour augmenter leur niveau de compétitivité. Le programme des grappes technologiques (géré par la DGTRE) est orienté sur une ou plusieurs des 40 technologies clefs pour la Wallonie (définies en 2000 dans le cadre du programme Prométhée). Les grappes associent un nombre limité d'entreprises (une dizaine en moyenne) à des centres de recherche, l'objectif étant de définir des applications industrielles à partir des technologies en question. Grappes sélectionnées en 2000 et 2002 : Prototypage rapide, Recyclage des matériaux réfractaires, Traitement du signal et de l'image, Gestion intégrée et sécurisée du document électronique, Nouveaux services multimédia de communication, Nutrition, Friction stir welding, Mécatronique, Applications industrielles du génie logiciel Applications des TIC au secteur de l'industrie graphique.

- le caractère dégressif du financement public (par périodes de 3 ans : 100%, 80% puis 50%) ;
- des évaluations triennales de chaque cluster, mais aussi de la politique dans son ensemble ;
- un soutien spécifique à la coopération internationale et inter-clusters.

1. Conception des programmes et financement

- Assurer le fonctionnement dans la durée des programmes en mettant en place les bases légales pour éviter les discontinuités.
- Prévoir la possibilité pour des grappes technologiques d'évoluer ou de se lier à des clusters, et aux clusters de présenter des projets de grappes.
- Prévoir un financement dégressif, mais non nul, car la partie « forum » des clusters et grappes ne pourra être financée par un apport privé.

2. Sélection des projets

- Mettre en place une procédure transparente et indépendante de sélection des clusters.
- Ne pas galvauder le concept et concentrer les ressources sur les meilleures initiatives.
- Privilégier les initiatives portées par des opérateurs réellement proches des entreprises.
- Examiner avec soin la capacité mobilisatrice de l'animateur autour de projets d'entreprises communs.
- Renforcer le poids du critère « additionnalité de l'action publique ».
- Prévoir une sélection en deux temps pour les clusters : phase de faisabilité à l'issue de laquelle la continuation du soutien public au projet-pilote doit être soumise à évaluation.

3. Gestion des projets

- Créer une Cellule interdépartementale de suivi commune aux clusters et grappes. Missions : suivi des expériences, support aux opérations menées, favoriser les interactions entre elles, gestion d'un outil statistique de suivi.
- Prévoir des forums d'échange entre gestionnaires et animateurs des deux programmes.
- Doter l'administration régionale des moyens humains nécessaires pour assurer un suivi sur le fond des projets de clustering et capitaliser un know-how sur base des expériences wallonnes et étrangères.
- Compléter les rapports d'activité des clusters par des enquêtes de satisfaction auprès des membres.
- Être attentif aux problèmes potentiels de confusion d'intérêts dans le chef des animateurs ayant des activités économiques proches de leur mission subsidiée.

Source : MERIT (2004).

3. POLITIQUE EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE CLUSTERING

Sans doute parce que le lieu naturel d'émergence des clusters se situe au niveau régional, la Commission européenne n'a pas été à la pointe dans ce domaine.

Au cours des années '90, son implication (indirecte) a essentiellement porté sur le cofinancement de clusters au titre des programmes de développement cofinancés par le FEDER (notamment aux Pays-Bas). L'initiative de ces projets revenait de toute façon aux autorités régionales ou nationales concernées. C'est en 2003 seulement que la DG REGIO intègre le soutien aux clusters et grappes dans ses lignes directrices pour la révision à mi-parcours des DOCUP 2000-2006.

Les services de la Commission reconnaissent que « les grappes d'entreprises peuvent aider les PME à atteindre la masse critique, à rassembler les ressources, à rechercher des partenaires commerciaux ou à avoir accès aux informations stratégiques. » (Commission européenne, 2004).

A l'avenir, la focalisation des fonds structurels sur les actions de soutien aux réseaux d'entreprises devrait aller croissante compte tenu de l'inflexion qui est davantage donnée à la politique régionale européenne vers une plus grande intégration de la thématique « compétitivité ».

Au-delà de ce rôle d'orientation des programmes de développement régional, la Commission européenne peut intervenir en tant que point de rencontre entre les autorités nationales et régionales pratiquant une politique de clustering. Elle peut notamment :

- mener des actions d'échange des bonnes pratiques entre régions concernées (comme ce fut le cas en 2002 dans le cadre du Programme multiannuel pour l'entreprise et l'esprit d'entreprise : voir l'encadré ci-dessous) ;
- mener des évaluations croisées de différents programmes publics de soutien aux clusters ;
- éditer des guides non normatifs concernant l'émergence et le développement des clusters : animation, outils, suivi et évaluation,... ;
- définir et expérimenter, en association avec un groupe de gestionnaires de clusters, un modèle permettant de nouer des liens stratégiques entre les clusters de l'UE ;
- soutenir les initiatives de clusters transfrontaliers ou trans-régionaux ;
- ...

Illustration : le rapport du groupe d'experts européens sur les réseaux d'entreprises et clusters

Courant 2002, la Commission européenne (DG ENTREPRISE) a réuni un groupe d'experts nationaux en politique de soutien aux clusters. L'objectif du groupe d'experts était de comparer les politiques de soutien aux clusters et réseaux d'entreprises en Europe, d'en tirer des leçons et d'émettre des recommandations politiques.

Dans leurs recommandations, les experts insistent sur les contours à donner à une politique de soutien aux clusters : les autorités (nationales, régionales) doivent jouer un rôle de catalyseur, notamment en offrant un cadre propice aux partenariats interfirmes et aux coopérations entre entreprises et institutions de recherche et d'éducation et tout acteur privé ou public jouant un rôle en matière de développement économique.

Le rapport conclut également qu'il est préférable de soutenir des réseaux existants ou embryonnaires plutôt que de tenter de monter un cluster de toutes pièces. Une politique de planification qui viserait à créer un nouveau groupe d'entreprises dans des secteurs ciblés serait contraire aux règles de concurrence puisqu'une telle démarche nuirait inéluctablement à d'autres régions déjà bien développées dans ces secteurs.

Source : Commission européenne, 2002.

La Commission (DG ENTREPRISE) a également émis l'idée de procéder à un *cluster mapping*, c'est-à-dire un recensement de tous les clusters européens. Au-delà de l'ampleur de la tâche, la mise en œuvre d'un tel projet risque néanmoins de poser de nombreux problèmes méthodologiques compte tenu de l'hétérogénéité du concept de cluster tel qu'appliqué à travers l'Europe ...

REFERENCES

- Commission Européenne**, 2002. « Entreprise clusters and networks », Rapport d'experts européens rédigé dans le cadre de la Procédure BEST.
- Commission Européenne**, 2004. « Plan d'action pour l'esprit d'entreprise ».
- Crevoisier, O.**, 2001. « L'approche par les milieux innovateurs : état des lieux et perspectives » , *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* n° 1.
- DULBEA-FUCAM**, 2003. « Evaluation à mi-parcours du DOCUP *Phasing out* Objectif 1 Hainaut 2000-2006 », Rapport à la Région Wallonne.
- Hennart, F.**, 2004a. Etude relative à la démographie d'entreprises en Wallonie, sur <http://economie.wallonie.be>
- Hennart, F.**, 2004b. La révision de la politique régionale européenne après 2006 : Etat du débat, enjeux et perspectives pour la Région Wallonne, Colloque ASRDLF septembre 2004.
- MERIT et Ernst & Young**, 2000. « Cadre conceptuel et opérationnel de la politique de clustering », Rapport à la Région Wallonne.
- MERIT**, 2004. « Evaluation des programmes wallons de clustering et de grappage », Rapport au CESRW pour le compte du Gouvernement wallon.
- Porter, M.**, 1990. « The Competitive Advantage of Nations » *Harvard Business Review*, March-April 1990.