



CRPM CPMR

CONFERENCE DES REGIONS PERIPHERIQUES MARITIMES D'EUROPE
CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE

6, rue Saint-Martin 35700 RENNES - F
Tel. : + 33 (0)2 99 35 40 50 - Fax : + 33 (0)2 99 35 09 19
e.mail : secretariat@crpm.org - web : www.crpm.org

Juillet 2009

NOTE TECHNIQUE DU SECRETARIAT GENERAL DE LA CRPM

“RENFORCER LES POLITIQUES EUROPEENNES EN FAVEUR DES CLUSTERS EN ACCENTUANT LEUR DIMENSION REGIONALE”

Alors que de nouvelles initiatives sont prises au niveau européen afin de développer plus encore les politiques européennes en faveur des clusters, la CRPM souhaite souligner l'importance de la dimension régionale dans les approches et politiques de clusters.

La CRPM invite également spécifiquement la Commission européenne et le nouveau « Groupe européen pour la politique des clusters » à donner une pleine dimension à cette dimension régionale et territoriale dans le cadre de leurs activités.

Au sein de la CRPM, la question des clusters a été abordée dans le cadre :

- De la note technique de la CRPM “*Renforcer le soutien de la politique régionale de L'Union européenne à l'innovation dans les Régions*”, de Septembre 2008, présentée à l'Assemblée Générale de la CRPM de Bayonne, le 3 octobre 2008 ;
- Le rapport final, publié en 2006, du projet “Europe de la Mer” de la CRPM, dans lequel l'idée d'un système d'observation des clusters maritimes a été mise en avant “ ;
- Une réunion avec des représentants de clusters maritimes, organisée dans le cadre d'Aquamarina à Rome le 19 Mai 2009 à l'occasion des Journées européennes de la mer.

La CRPM continuera à développer sa réflexion sur les clusters dans les prochains mois, notamment via ses liens à des projets européens portant spécifiquement sur les clusters. La CRPM prêter une attention particulière aux clusters maritimes dans son approche.

Comme rappelé dans la note technique de la CRPM “*Renforcer le soutien de la politique régionale de L'Union européenne à l'innovation dans les Régions*”, les Régions reconnaissent l'importance cruciale des interactions entre acteurs au sein des systèmes régionaux d'innovation. Les clusters présentent différents types d'intérêts, comme par exemple le partage d'équipements et d'infrastructures, la facilitation de la rencontre adéquate entre entreprise ainsi qu'entre employeurs et employés, l'amélioration de la circulation de l'information entre acteurs membres des clusters, ainsi qu'un accès plus rapide aux opportunités du marché.

Les clusters bénéficient quant à eux considérablement de leur insertion dans les systèmes économiques et d'éducation territoriaux. Le développement de leurs interactions au niveau régional est un de leurs atouts, sinon la condition de leur succès. Souvent, même les clusters capable d'être compétitifs sur les marchés mondiaux ont considérablement bénéficié ou bénéficient encore fortement du soutien des politiques régionales.

Le développement des soutiens européens aux clusters génère des opportunités intéressantes pour les Régions. La CRPM y est donc favorable, et suggère d'améliorer encore son intérêt en :

- Ajoutant des éléments qualitatifs à la cartographie européenne des clusters et en améliorant sa dimension régionale ;
- Organisant la cohérence et les synergies des politiques de clusters autour de l'approche territoriale et régionale.

I - AJOUTER DES ELEMENTS QUALITATIFS A LA CARTOGRAPHIE EUROPEENNE DES CLUSTERS ET AMELIORER SA DIMENSION REGIONALE

Le terme "clusters" est aujourd'hui très populaire, mais comprend des réalités très différentes. Les approches développées par des scientifiques et les autorités publiques aux niveaux local, régional, national et européen sont différentes et s'opposent parfois. Quelques articles ont d'ailleurs décrit l'évolution du concept et son ambiguïté^{1,2}. La Commission européenne utilise quant à elle également différentes définitions des clusters, et a décrit la complexité de la question dans des publications spécifiques et précises³.

L'extrait suivant du rapport final du projet de la CRPM "Europe de la Mer" (2006) suggérerait des éléments pour une définition des clusters maritimes :

« Dans le cadre du projet "Europe de la mer", le terme "cluster maritime" signifie un réseau d'entreprises, d'unités de recherche, de développement et d'innovation (RDI) et d'organismes de formation (universités, écoles spécialisées, etc.), parfois soutenues par les autorités locales et nationales, qui coopèrent avec comme objectifs l'innovation technologique et l'augmentation de la performance de l'industrie maritime ;(...); l'objectif de cette note est de se concentrer sur les clusters évoluant à l'échelle régionale et ayant d'étroites connections avec des organisations de RDI. Ces clusters peuvent couvrir un champ local, régional, national ou international, et faire partie de clusters plus larges. »

Dans ce contexte, les critères et indicateurs utilisés pour caractériser les clusters varient selon l'approche choisie. Une distinction peut être faite entre des critères et indicateurs d'ordre quantitatifs, tels que les taux d'emploi et de croissance économique, et d'autres d'ordre qualitatifs, tels que la confiance ou les outils et types de coopération entre les membres des clusters. Une telle distinction entre critères quantitatifs et qualitatifs a par exemple été rappelée dans l'avis du Comité des Régions sur les clusters et la politique de clusters⁴. Par ailleurs, elle reflète également la différence entre clusters au sens d'agglomération d'activité, et clusters au sens d'initiatives visant à renforcer des liens entre certains acteurs.

Les autorités régionales et les acteurs des systèmes régionaux d'innovation retiennent souvent des approches de clusters qui comprennent des critères quantitatifs mais aussi qualitatifs. Ces critères peuvent, par exemple, être l'existence et les caractéristiques d'une structure de gouvernance, ou l'existence d'une véritable stratégie partagée par les membres des clusters. Les clusters identifiés à travers ces critères peuvent tout à fait ne pas comprendre de grandes entreprises, mais seulement des PME.

Malgré le fait qu'ils ne représentent pas nécessairement une forte masse critique en termes d'emploi, ces clusters et les dynamiques de coopération qu'ils génèrent ont une grande importance dans les économies régionales. De plus, ces clusters peuvent également être très performants au niveau international. Dans certains domaines, les leaders mondiaux ne sont pas uniquement de grandes entreprises.

Jusqu'à aujourd'hui, les taux d'emploi sont au cœur des critères utilisés par l'Observatoire européen des clusters⁵. Cette approche permet de réaliser des comparaisons internationales, mais ne reflète pas toujours ni l'approche ni la cartographie de clusters réalisée dans de nombreuses Régions, et ce dans différents secteurs économiques. Dans plusieurs cas, d'importants décalages ont été remarqués entre la cartographie des clusters réalisée au niveau européen et celle réalisée dans les Régions.

Sans tenter de définir les seules et uniques critères valables pour identifier les clusters, la CRPM souligne :

- La diversité des approches de clusters, qui reflète la diversité des territoires. Les analyses développées au niveau européen ne devraient par conséquent uniquement porter sur les clusters développant des activités de recherche et d'innovation. Dans cette perspective, des initiatives telles que la publication à venir d'un document des services de la Commission européenne sur l'innovation de service, qui inclura des éléments sur les clusters dans les services, sont bienvenues ;

¹ Voir (2006) "Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea?" Ron Martin, Department of Geography University of Cambridge, UK and Peter Sunley, Department of Geography, University of Edinburgh, UK, Journal of Economic Geography, 3,1

² Voir (2007) "Is There Evidence to Support Porter-type Cluster Policies?", Frank McDonald, Qihai Huang, Dimitrios Tsagdis and Heinz Josef Tuselmann, Regional Studies, Vol. 41.1

³ Voir COM (2008) 652 "Towards world-class clusters in the European Union: Implementing the broad-based innovation strategy - Implementing the broad-based innovation strategy" and SEC (2008) 2637 "The concept of clusters and cluster policies and their role for competitiveness and innovation : main statistical results and lessons learned"

⁴ See Opinion of the Committee of the Regions on clusters and cluster policy, June 2008, Rapporteur : Antonio GONZÁLEZ TEROL

⁵ www.clusterobservatory.eu

- L'importance de critères qualitatifs dans l'identification des clusters, en complémentarité avec les critères quantitatifs comme les taux d'emploi. Les dynamiques de collaboration internes aux clusters et entre clusters aux niveaux local, régional, national et international sont très importantes. Ces éléments qualitatifs, tout comme les données reflétant les approches politiques choisies par les Régions dans leur soutien aux clusters devraient être considérablement renforcées à l'occasion des prochaines étapes du travail de l'Observatoire européen des clusters ;
- La valeur ajoutée que pourrait avoir une analyse spécifique des clusters bénéficiant d'un co-financement de la politique régionale de l'Union européenne. Ceci apporterait des éléments très intéressants et complémentaires des données collectées via les projets collaboratifs européens sur les clusters.

II - ORGANISER LA COHERENCE ET LES SYNERGIES DES POLITIQUES DE CLUSTERS AUTOUR DE L'APPROCHE TERRITORIALE ET REGIONALE

Au cours de dernières années, les clusters ont été l'objet d'une attention plus grande à tous les niveaux de gouvernance. Au niveau européen, plusieurs initiatives ont été prises par différentes Directions Générales de la Commission européenne. Aujourd'hui, plusieurs politiques européennes soutiennent les clusters et contribuent à la structuration d'une approche européenne des clusters. Par exemple :

- La DG Regio a notamment abordé la question en 2002, lorsqu'un guide relatif aux clusters dans les Régions périphériques a été développé⁶. Aujourd'hui, la politique régionale de l'Union européenne représente la principale source européenne de financement pour les clusters. Récemment, des études de cas de clusters ont été identifiées via Technopolis dans un rapport sur des projets innovants co-financés par le FEDER⁷.
- La DG Entreprise apporte un soutien au développement de collaborations entre clusters au niveau européen à travers le Programme Compétitivité et Innovation en complément des activités de mise en réseau et d'activités relatives à la structuration d'approches politiques des clusters et de la compétitivité
- La DG Recherche met en œuvre une approche des clusters qui inclut une dimension régionale spécifique, à travers le programme Régions de la connaissance du 7ème Programme Cadre de Recherche et de Développement Technologique de l'Union européenne.
- La DG Mare a abordé la question des clusters maritimes ces dernières années, et a publié des documents à leur propos⁸.

Les autorités nationales et régionales développent également des approches des clusters visant à relier entre eux les acteurs des systèmes régionaux d'innovation. Dans le soutien aux clusters qu'elles développent, les Régions tendent à encourager une approche territoriale complémentaire de la forte attention qu'elles portent aux questions telles que la gouvernance ou l'ouverture internationale des clusters. A travers cette approche territoriale, les Régions donnent souvent la priorité à des actions fortement liées à l'économie régionale, et qui ont un impact positif sur la localisation d'emplois sur le territoire régional. De plus, leurs politiques ne consistent souvent pas à apporter un soutien aux seuls clusters déjà compétitifs, mais ciblent également des clusters émergents.

Évidemment, la multiplicité des approches et des sources de financement ne facilite pas la compréhension de leurs caractéristiques ni des synergies possibles entre elles. En ce qui concerne les synergies entre les politiques européennes, des initiatives telles que le « Guide pratique des opportunités de financement de l'UE de la recherche et de l'innovation » sont particulièrement bienvenues, et devraient être développées plus encore.

Au delà de la coordination entre politiques européennes, la CRPM souligne l'intérêt de la dimension territoriale en tant que clé de cohérence entre politiques de soutien aux clusters mises en œuvre à différents niveaux de gouvernance. Dans le contexte de la crise économique, qui touche toutes les Régions, c'est

⁶ See for instance (2002) "Creating Smart Systems - A guide to cluster strategies in less favoured Regions - European Union-Regional Innovation Strategies April 2002", Stuart ROSENFELD, Regional Technology Strategies

⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/innovative_projects_fin.pdf

⁸ See SEC(2007) 1406 - Commission staff working document "Maritime clusters"

également en revenant à la question du contexte du développement économique de chacune des Régions au Cœur de ces politiques que les autorités publiques peuvent contribuer à la coordination de leurs politiques.

Du point de vue de la CRPM, l'approche européenne accroîtrait son impact en intégrant pleinement la perspective régionale en son sein. Cela pourrait par exemple se réaliser en :

- Évitant de donner une attention excessive à des approches qui seraient seulement et de manière restrictive centrées sur l'excellence globale et les clusters de dimension mondiale. Les clusters locaux et régionaux, y compris ceux qui ne sont pas les leaders mondiaux de leur domaine, ne devraient pas être laissés de côté car ils ont souvent néanmoins un impact positif très important sur leur environnement économique. A défaut, les politiques de soutien aux clusters risqueraient de n'apporter qu'un soutien supplémentaire aux clusters qui sont déjà les plus compétitifs et internationalisés, et qui de plus sont souvent localisés dans les territoires à haute intensité de technologie.
- Recherchant une meilleure la cohérence entre les politiques de clusters autour des stratégies de développement définies au niveau des territoires régionaux. La définition d'une direction commune aux différentes approches développées par la Commission européenne pourrait être améliorée via un appui plus fort sur la dimension régionale. L'établissement de meilleures synergies avec les politiques mises en œuvre par les Régions, ainsi qu'avec l'utilisation faite au niveau régional des Fonds structurels, pourrait par exemple être obtenue en :
 - Insistant très fortement sur l'impact des programmes opérationnels dans les critères de sélection des projets de coopération impliquant des clusters et financés par les différents programmes européens ;
 - Promouvant le développement de liens entre clusters et différents acteurs des systèmes régionaux d'innovation, dont les autorités publiques. A cet égard, le programme Régions de la connaissance, qui cofinance des projets impliquant des autorités publiques régionales, des entreprises et des organisations de recherche, est un exemple positif.