

## **CLUSTERING THE WINNERS: THE FRENCH POLICY OF COMPETITIVENESS CLUSTERS**

Lionel Fontagné, Pamina Koenig, Florian Mayneris & Sandra Poncet

### **NON-TECHNICAL SUMMARY**

Policy makers have found arguments in favor of subsidizing local networks of export-oriented innovative firms in the economic literature on externalities and localized growth. The existence of beachhead costs (e.g. collecting information on remote or uneasy markets) that may be shared, and the fact that innovation and ideas can spread over space but only on short distances, both tend to justify the geographical clustering of innovative activities. These arguments, reinforced by France's deceiving export performance, have inspired a French policy launched in 2005 that aimed at promoting competitiveness clusters. The French competitiveness clusters policy has grouped the selected clusters in three categories reflecting their differences in terms of ambition. "Worldwide clusters" are at the top of this ranking, followed by "potentially worldwide clusters" and "national clusters". Compared to the previous French clusters policy, the "Systèmes Productifs Locaux" policy started in 1998, the current competitiveness clusters scheme is very ambitious and quite costly (1.5 billion euros for each of the three-year phases).

It is probably too early to assess the impacts of this public intervention on firms' long-run performance. Still, the selection process that took place before the implementation of the subsidies program is worth studying. In this paper, we adopt a statistical approach to highlight the outcome of the selection process. The official selection procedure of the local actors that were to receive the subsidies included two steps. First, national public authorities asked firms, research centers and local authorities to submit proposals of sector-location pairs aimed at becoming the clusters. Then, firms and research centers self-selected to become members of the

## **CLASSE D'EXCELLENCE: LA POLITIQUE FRANÇAISE DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ**

Lionel Fontagné, Pamina Koenig, Florian Mayneris & Sandra Poncet

### **RESUME NON TECHNIQUE**

Les responsables de la politique économique peuvent trouver dans la littérature économique relative aux externalités et à la croissance localisée des arguments en faveur de la subvention des réseaux locaux de firmes innovantes et exportatrices. Les coûts d'accès aux marchés étrangers (pour collecter des informations sur les marchés lointains ou d'accès difficile, par exemple), mais aussi le fait que les idées et les innovations diffusent dans des espaces limités, justifient la co-localisation des activités innovantes. Dans le cas français, le constat de piètres performances exportatrices a renforcé le poids de ces arguments et a inspiré la politique des pôles de compétitivité lancée en 2005. Les pôles ont été regroupés en trois catégories : les pôles "à vocation mondiale" sont les plus ambitieux, suivis des pôles "potentiellement à vocation mondiale" et enfin des pôles "nationaux". Les moyens mobilisés (1,5 milliards d'euros pour chaque phase triennale) sont beaucoup plus importants que ceux alloués au programme des "Systèmes Productifs Locaux" lancé en 1998.

Il est trop tôt pour évaluer les impacts de cette intervention publique sur la performance à long terme des firmes. Par contre, il est utile d'étudier le résultat du processus de sélection ayant précédé la mise en place des programmes de subvention. C'est ce que nous faisons dans cet article, en nous appuyant sur une analyse statistique. La procédure de sélection des accords locaux éligibles aux subventions s'est faite en deux étapes. La première étape a consisté pour les entreprises, centres de recherches et autorités locales à soumettre des couples secteur-localisation qui constitueront des pôles. Au cours de la deuxième étape, les firmes et centres de

recherche se sont auto-sélectionnés pour participer aux pôles retenus pour les financements. La mise en évidence statistique des critères qui ont abouti à la sélection permet de répondre à de nombreuses questions. La politique des pôles de compétitivité est-elle un simple avatar des politiques régionales ? S'agit-il d'une politique industrielle de soutien aux champions nationaux ? Cette politique a-t-elle été sélective, en dépit du nombre élevé de pôles sélectionnés ? A-t-elle été capturée, les autorités publiques retenant au final les firmes les moins efficaces plutôt que les plus efficaces ?

Notre analyse suit les étapes de la procédure officielle. Nous commençons par examiner comment les pôles ont été sélectionnés. Peut-on observer, dans les secteurs considérés, que les localisations sélectionnées pour constituer des pôles regroupent en moyenne des firmes plus efficaces dans l'activité ciblée ? Cette première étape est informative quant aux forces à l'œuvre au niveau local. Ensuite, nous nous concentrons sur l'auto-sélection des entreprises au sein des pôles. Dans la mesure où cette politique vise à promouvoir la compétitivité dans un contexte de concurrence internationale croissante, nous retenons comme critère la performance individuelle à l'exportation et la productivité des firmes, avant que les subventions publiques soient versées.

Nos résultats montrent qu'en dépit du grand nombre de pôles subventionnés, cette politique a été finalement assez sélective : seulement 2% des exportateurs du secteur manufacturier sont impliqués dans un pôle de compétitivité. Le résultat du processus de sélection en deux étapes est sans ambiguïté.

La première étape a abouti à sélectionner des pôles de compétitivité comprenant des firmes plus performantes en moyenne au sein de leur secteur. Ceci se vérifie pour les trois types de pôles de compétitivité et même au sein d'un même département. Les pôles de compétitivité n'ont donc pas été utilisés comme une politique régionale. Toutefois, à l'exception des pôles "nationaux", les primes à l'exportation identifiées s'expliquent entièrement par les caractéristiques individuelles des firmes composant les pôles : leur colocalisation n'ajoute rien à ces primes individuelles. Un supplément de performance, au-delà de ce que prédisent les caractéristiques individuelles des firmes, n'apparaît que dans les pôles "nationaux" qui regroupent des firmes plus hétérogènes. Concernant la seconde étape, le processus d'auto-sélection a donc révélé de l'information aux autorités publiques et a contribué à sélectionner finalement les entreprises les plus efficaces en termes de performances à l'export au sein des pôles "nationaux".

*Classification J.E.L.* : F1, F14

*Mots clés* : Pôles de compétitivité, commerce international, sélection des exportateurs

cluster eligible for subsidies. Characterizing the outcome of the selection process will answer several questions. Is the competitiveness clusters policy ultimately a regional policy? Is the competitiveness clusters policy an industrial policy targeted to national champions? Has this policy been selective, despite the large number of clusters selected? Has this policy been captured, leading public authorities to choose the worse rather than the best performing firms?

Our investigation follows the steps of the official procedure. We first ask how the clusters have been selected. Is there any evidence, within the considered sector, that the selected location was actually grouping more efficient firms on average? This first step will shed light on the mechanisms at work at the local level. Then, we focus on the self-selection of firms within the clusters. Provided that this policy aims at promoting competitiveness in a context of increasing international competition, we choose to focus on the individual export performance and the productivity of firms before they received the public support.

Our results show that in spite of the large number of clusters subsidized through the French policy of competitiveness clusters, this policy has been quite selective: only 2% of manufacturing exporters are involved in a competitiveness cluster. The outcome of the two-stage selection process is clear-cut.

The first stage ended up with clusters comprising firms that are on average better performing within their sector. This is true for the three types of clusters. The competitiveness clusters have not been used as a regional policy overall. Still, with the exception of “National” clusters, such export premiums are fully explained by individual characteristics of firms: the geographical clustering of firms by itself did not add to this individual premium. Winners have thus been picked only in “National” clusters which were the more heterogeneous. Regarding the second stage, the self selection has thus actually revealed information to public authorities and helped picking the winners in terms of export activities for “National” clusters.

*J.E.L. Classification:* F1, F14

*Keywords:* Competitiveness, clusters, international trade, firm selection