

Etude portant sur l'évaluation des pôles de compétitivité

Synthèse

15 juin 2012

Introduction

La politique des pôles de compétitivité a été initiée par le Comité Interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 14 septembre 2004 suite au diagnostic de déficit structurel croissant de compétitivité de l'industrie française. Elle procède d'un constat de cloisonnement des acteurs de l'innovation en particulier des acteurs académiques et économiques. Elle consacre l'innovation comme vecteur de la croissance et s'assigne trois objectifs principaux :

- accroître l'innovation par la mise en réseau, le développement de synergies et de collaborations entre entreprises, instituts de recherche et organismes de formation sur des territoires donnés ;
- soutenir le maintien et le développement d'activités innovantes, créatrices d'emplois et de valeur ajoutée sur les territoires concernés ;
- améliorer l'attractivité de ces territoires et, plus globalement, la compétitivité industrielle française, par un rayonnement international accru.

Une précédente évaluation, conduite au premier semestre 2008, a clos la première phase de la politique des pôles (2005-2008). Cette évaluation a permis de mesurer la structuration effective de la politique des pôles de compétitivité et le dynamisme des 71 pôles de compétitivité. Elle a constaté une appropriation satisfaisante par les pôles des outils et modalités de financement mis à leur disposition par les pouvoirs publics et conclu à l'opportunité de maintenir les grands principes de cette politique.

En novembre 2011, le consortium BearingPoint-Erdyn-Technopolis a été mandaté pour conduire une évaluation de la deuxième phase de cette politique (2009-2012). Cette évaluation a été menée au premier trimestre 2012, soit plus de trois ans après l'engagement de cette deuxième phase. Cette dernière s'inscrit dans la continuité de la précédente dont elle reprend les principes majeurs, à savoir :

- le financement des projets collaboratifs d'innovation ;
- le soutien financier et opérationnel aux structures d'animation des pôles de compétitivité ;
- la coordination des actions des acteurs publics.

Elle complète cette approche par trois axes directeurs :

- un pilotage stratégique des pôles renforcé ;
- le financement de projets structurants, complémentaires aux projets de R&D soutenus par le Fonds unique interministériel : les plates-formes d'innovation ;
- le renforcement du développement d'écosystèmes d'innovation et de croissance performants par la mise en valeur d'axes de développement complémentaires à la R&D : l'accès facilité aux investisseurs privés, la gestion prévisionnelle des compétences et l'adaptation des formations aux besoins du secteur, l'internationalisation ciblée des membres des pôles, l'acculturation à l'intelligence économique, la diffusion des enjeux de propriété intellectuelle, ...).

La deuxième phase de la politique des pôles de compétitivité s'est inscrite dans un environnement économique et institutionnel en mutation que la présente évaluation s'est attelé à prendre en compte. De nouveaux dispositifs visant à favoriser l'innovation et l'intégration de filières industrielles dans les territoires ont été déployés par l'État et les collectivités territoriales. L'appropriation par les pôles de ces évolutions et l'articulation de ces diverses politiques publiques sont autant d'éléments analysés. Enfin, l'impact des pôles de compétitivité sur le tissu économique, industriel et académique a été appréhendé à la lueur du contexte macroéconomique fortement dégradé qui a marqué ces dernières années.

La présente évaluation a été centrée sur les résultats du point de vue de ses bénéficiaires directs, notamment les entreprises et les laboratoires de recherche. Dans

ce cadre, une enquête en ligne auprès des adhérents des pôles a été utilisée. Elle a mobilisé plus de 5500 répondants. Dans le même esprit, plus de 1500 entretiens ont été menés avec les équipes d'animation et les membres des pôles lors de visites de terrain. La vision des acteurs intervenant sur cette politique n'a pas été négligée avec 80 entretiens en région (services de l'État et collectivités territoriales) et 75 au niveau national (ministères, agences, entreprises, organismes de recherche).

Par ailleurs, le consortium a utilisé les différentes bases de données existantes et également produit de nouvelles informations quantitatives notamment grâce à un questionnaire détaillé et substantiel renseigné par les équipes d'animation des pôles.

Cette synthèse présente les conclusions de l'étude d'évaluation nationale de la politique des pôles de compétitivité. Elle est structurée en 7 parties :

- chapitre 1 : le pilotage et la mise en œuvre de la politique des pôles de compétitivité
- chapitre 2 : les pôles et leurs activités
- chapitre 3 : les financements des projets de R&D des pôles
- chapitre 4 : les pôles et leur environnement
- chapitre 5 : les effets et impacts de la politique nationale des pôles
- chapitre 6 : les conclusions de l'étude
- chapitre 7 : les recommandations de l'étude

1. Pilotage et mise en œuvre de la politique des pôles de compétitivité

Le pilotage de la politique des pôles de compétitivité s'appuie sur des instruments dont l'évaluation a permis de mesurer tant la pertinence que l'efficacité de leur mise en œuvre.

Les outils de la politique

Reconnu comme un gage d'excellence et d'exigence par la plupart des acteurs économiques, académiques et institutionnels, le label « pôle de compétitivité » s'est durablement inscrit dans le paysage de l'innovation. A la date de l'évaluation, 71 structures en étaient détentrices. 6 pôles l'ont perdu en 2010 à la suite du diagnostic de la précédente évaluation et d'une procédure contradictoire ; 6 nouveaux labels ont été attribués en 2010 à des pôles centrés sur les écotecnologies.

L'ensemble des acteurs associés à la dynamique des pôles de compétitivité s'est globalement bien approprié le cahier des charges établi en contrepartie de la détention du label. Tant les entreprises, les organismes publics de recherche et de formation que les collectivités territoriales souscrivent à ses objectifs et adhèrent à la dynamique collaborative promue par cette politique.

La contractualisation entre les pôles et les pouvoirs publics, renforcée dans le cadre de la deuxième phase de la politique des pôles de compétitivité, a permis aux pôles de préciser leur positionnement stratégique en matière d'innovation et de fédérer leurs adhérents autour d'objectifs partagés. Les contrats de performance et les feuilles de route stratégiques issus de cette démarche de contractualisation affichent toutefois des caractères stratégiques et des niveaux d'ambition hétérogènes. Les stratégies des pôles à l'égard de leur environnement gagneraient à s'appuyer sur des diagnostics plus systématiques de l'existant et des acteurs en présence. La logique de contractualisation

qui préside au pilotage de la politique des pôles doit donc être pérennisée et approfondie, par exemple par une meilleure recherche de cohérence entre les documents stratégiques de pôles d'une même filière.

La politique des pôles de compétitivité postule que la concentration d'acteurs sur un territoire limité favorise les synergies et stimule l'innovation. Cette concentration géographique a permis de mettre en valeur des spécialisations territoriales effectives. Elle s'appuie, pour chaque pôle, sur un territoire défini au niveau des régions. Pour les pôles labellisés en 2005, une zone de R&D a été définie au niveau des communes. La délimitation a participé à la mobilisation soutenue des collectivités territoriales, et en particulier des conseils régionaux, dans l'accompagnement des pôles de compétitivité. Néanmoins, le zonage de R&D des pôles de compétitivité ne semble pas atteindre les résultats initialement escomptés. Les dispositifs d'incitations fiscales associés ont presque tous été supprimés. L'abondement des financements des projets de R&D n'est pas déterminant dans les décisions d'implantation de ces entreprises. Par ailleurs, l'absence de zonage de R&D pour les pôles labellisés depuis 2007 crée une inégalité de traitement entre pôles. L'adaptation des zones de R&D actuelle nécessite un décret du Conseil d'État ce qui rend les évolutions complexes. En conséquence, le dispositif réglementaire actuel de zonage R&D des pôles de compétitivité devrait être simplifié, par exemple en évoluant vers une définition contractuelle.

La classification actuelle des pôles, qui distingue des pôles mondiaux et des pôles à vocation mondiale des autres pôles de compétitivité, n'est pas assimilable à un outil de pilotage de la politique des pôles. Elle n'induit pas d'actions et de contreparties différenciées. Assise sur des critères non connus des pôles, et inchangés depuis le lancement de la politique, elle est désormais obsolète et nécessite d'être révisée.

Le pilotage de la politique

Le pilotage de la politique des pôles s'appuie sur une organisation interministérielle reflétant ses objectifs multiples. Si le dispositif global est complexe, les efforts entrepris pour articuler l'action de l'État et celles des collectivités territoriales ont permis d'imprimer une cohérence effective dans les actions des pouvoirs publics. L'adhésion des acteurs régionaux à la politique des pôles s'est traduite par un engagement élevé dans l'accompagnement des pôles, notamment financier.

A l'échelle de l'État, le Groupe de Travail Interministériel (GTI), instance de pilotage opérationnel de la politique des pôles de compétitivité, répond à l'enjeu d'interministérialité de cette politique et associe les agences et ministères concernés par l'innovation industrielle. Une moindre implication de certains acteurs, notamment du Ministère en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche, reste préjudiciable à la cohérence d'ensemble de la stratégie d'innovation de l'État.

Le GTI et son secrétariat assurent une bonne animation de la politique au niveau national. Le pilotage des résultats de la politique reste néanmoins insuffisant au vu des investissements publics et de l'ancienneté de la politique des pôles.

Chaque pôle se voit assigner des correspondants nationaux au sein d'un des ministères représentés au GTI, ainsi qu'un correspondant local des services déconcentrés des régions du pôle. Si les correspondants nationaux doivent apporter une vision plus stratégique et technologique au niveau national, force est de constater que leur rôle est variable. Dans cette organisation, le pôle dispose d'un nombre élevé d'interlocuteurs représentant l'État (correspondants nationaux, un ou plusieurs correspondants locaux, représentants du secrétariat). Cette multiplicité d'acteurs nuit à la lisibilité et à l'efficacité du dispositif.

Les collectivités jouent par ailleurs un rôle important dans le pilotage des pôles avec une bonne collaboration avec les services déconcentrés de l'Etat et un co-financement significatif des projets de R&D et des projets structurants. Leur participation au pilotage est essentielle pour la contribution des pôles à l'écosystème local d'innovation et de croissance et elle joue un rôle moteur dans certaines régions dans les collaborations inter-pôles.

2. Les pôles et leurs activités

Si les 71 pôles de compétitivité sont des associations, on constate des modèles d'organisation très différents. La gouvernance d'un pôle, son équipe d'animation et les activités menées varient fortement en fonction de l'histoire du pôle, de sa taille et de son positionnement stratégique.

La gouvernance et la composition des membres des pôles

En croissance de plus de 50% entre 2008 et 2011, le nombre moyen d'adhérents d'un pôle de compétitivité s'établit à 187 membres en 2011. Les PME sont les acteurs prédominants en nombre. Elles représentent plus de la moitié des adhésions et presque 80% des entreprises membres¹. Sans surprise, la majorité des entreprises membres relève du secteur secondaire ce qui confirme le positionnement de la politique des pôles de compétitivité comme une politique industrielle.

Les domaines d'activités des 71 pôles couvrent l'ensemble des technologies clés 2015² avec une concentration plus élevée dans les domaines « chimie, matériaux, procédés », « TIC » et « santé, agriculture et agroalimentaire ». Le domaine « énergie » est le moins bien couvert dans les domaines d'actions stratégiques des pôles. Au total, aucune des 85 technologies clés n'est totalement orpheline. Cette couverture large soulève néanmoins la question de la concentration des efforts. Chaque pôle a identifié en moyenne 12 technologies clés parmi ses domaines d'activités principales. Une attention devrait être portée à l'avenir sur la couverture technologique des pôles afin de garder un bon niveau de spécialisation technologique.

Les projets conduits dans les pôles restent essentiellement technologiques. Une poignée des projets labellisés et financés s'inscrivent dans les domaines des sciences humaines et sociales. Si certains projets technologiques ont eu comme résultat des innovations de services, ce point reste à renforcer dans un contexte où plusieurs pôles s'orientent fortement vers les usages et les services. Les innovations de services, d'organisation et de marketing offrent des gisements de croissance importants pour l'ensemble des entreprises.

La majorité des pôles s'appuie sur une structuration classique de leur gouvernance autour d'une assemblée générale annuelle, d'un conseil d'administration assurant le pilotage stratégique et d'un « bureau » s'occupant de la gestion opérationnelle. En moyenne, les membres sont répartis de manière équilibrée entre 4 catégories : les PME, les ETI et grands groupes, les établissements de recherche et/ou de formation et les autres membres (dont les organisations professionnelles, les chambres consulaires, les représentants des collectivités et les autres associations). L'indépendance du pôle est

¹ Source : données déclaratives des pôles sur le nombre d'adhésions. Cela a tendance à diminuer le poids des organismes de formation et de recherche pour lesquels une université avec des dizaines d'unités de recherche est considérée comme un adhérent.

² Source : analyse BearingPoint-Erdyn-Technopolis des données déclaratives des pôles sur les technologies clés couvertes par leurs activités.

assurée par rapport à cette dernière catégorie de membres, souvent via un statut de membre associé ou d'observateur au comité d'administration.

Les PME sont deux fois moins représentées dans les instances de gouvernance que leurs poids dans les adhésions. Ceci peut s'expliquer par la plus forte difficulté rencontrée par ces PME pour mobiliser du temps au sein de leurs équipes. Sur la période 2008 à 2011, il n'y a pas de changement majeur au niveau de la représentation des PME. La part des ETI a connu une légère augmentation (+4%). Les organismes de formation et de recherche sont, eux, inversement surreprésentés par rapport au nombre d'adhésions avec 29% des membres des instances de gouvernance. 88% des adhérents répondants à l'enquête en ligne ont néanmoins indiqué que la représentation des membres dans la gouvernance était satisfaisante. De nombreux pôles créés lors de la phase 1 ont connu un changement de présidence entre 2010 et 2012 qui le plus souvent, a permis une nouvelle impulsion au pôle.

Les équipes d'animation et leurs activités

Sur la période 2008 à 2011, la taille des équipes d'animation a cru en cohérence avec l'augmentation du nombre d'adhésions. En moyenne, l'équipe d'animation du pôle comportait en 2011 11 ETP avec 8 personnes ayant un statut de salarié. Il en résulte que les pôles ont réussi à répondre aux attentes des adhérents d'une manière satisfaisante, malgré l'élargissement de leurs missions. La part des mises à disposition (par des acteurs publics et privés) a légèrement diminué sur la période mais reste proche de 20% des ETP d'animation des pôles.

En 2011, le temps moyen des activités des équipes d'animation était reparti entre l'émergence des projets de R&D collaboratifs (23%), les actions en lien avec le développement l'écosystème d'innovation des pôles (22%), la vie du pôle (28%) et la gestion administrative (16%). Avec la croissance des équipes, aucun domaine d'action n'a connu en valeur absolue une diminution du temps qui leur est consacré.

Presqu'un quart du temps de l'équipe d'animation a donc été consacré à l'émergence, au montage et au suivi des projets de R&D en 2011 (« usine à projets »). En valeur absolue, le nombre de jours consacrés à ces tâches a triplé entre 2008 et 2011. Les mécanismes d'alimentation du flux de projets au sein des pôles varient selon deux axes :

- le fait de favoriser l'émergence de projets par l'organisation de réunions et la diffusion des informations ou une stratégie d'intervention plus directe en impulsant le montage de consortia et en aidant à la rédaction des dossiers ;
- le rôle moteur ou non de la cellule d'animation dans l'émergence des projets.

Les pôles les plus performants combinent ces différentes logiques d'incitation et d'accompagnement. Par ailleurs, ils bénéficient de la dynamique collaborative propre de leurs membres.

Le suivi des projets des R&D reste faiblement investi par les équipes d'animation. L'accompagnement personnalisé de PME dans leur croissance lié à ces projets de R&D nécessite un investissement de ressources et un niveau important de confiance mutuelle entre acteurs. Cela doit être un des axes clés d'une prochaine phase de la politique des pôles.

7% du temps a été consacré sur la période aux projets structurants avec une forte mobilisation sur le programme des investissements d'avenir. Faible en valeur absolue, cette proportion correspond néanmoins à un tiers du temps consacré aux projets de R&D. Ceci a eu un impact réel sur les ressources dédiées à l'émergence de projets de R&D, qui a diminué de 18 à 16% en proportion du temps total des équipes.

En matière d'actions liées au développement de l'écosystème, chaque pôle a défini ses priorités en fonction des attentes de ses adhérents et de l'écosystème local. Certains

pôles entrent progressivement dans une logique de subsidiarité avec les autres acteurs de l'innovation de leur territoire de manière à ne pas dupliquer l'offre de services. L'articulation entre les pôles et les autres acteurs de l'écosystème est globalement efficace.

Les actions à l'international (export et partenariats technologiques) constituent la part la plus importante du temps consacré aux activités de l'écosystème. Cette activité a triplé en temps sur la période 2008 à 2011. Les pôles les plus avancés ont su focaliser leurs efforts sur un nombre limité de pays et/ou de régions pour créer des collaborations opérationnelles (projets de R&D collaboratifs notamment européens, mise en relation des contacts commerciaux, échange de personnel).

Seul 2% du temps de l'équipe d'animation a été consacré à la mise en relation avec des financeurs privés. Ceci semble insuffisant au regard des enjeux pour la mise sur le marché des innovations et la croissance des PME. La démarche Entreprise Innovante du Pôle (EIP) offre une voie intéressante pour de nombreux pôles. La place probablement accrue des instruments d'ingénierie financière dans la prochaine programmation FEDER 2014-2020 devrait amener les équipes des pôles à s'inscrire dans cette perspective.

Par ailleurs, sur la même période, les pôles ont fortement contribué à la création de formations avec des établissements locaux sur la période. Enfin, dans les domaines de la propriété intellectuelle et de la création d'entreprises la grande majorité des pôles a collaboré d'une manière satisfaisante avec d'autres acteurs locaux.

Le temps consacré à la gestion administrative des pôles (16% en 2011) a connu une forte croissance sur la période 2008 à 2011 (+60% en valeur absolue) en lien avec le nombre d'adhérents et l'élargissement des activités. Par ailleurs, l'articulation avec des politiques régionales de cluster peut être lourde et source de charges administratives importantes, par exemple en raison d'évaluations conduites indépendamment. Les logiques de mutualisation sur une base régionale engagées par certains pôles et pour certaines activités de soutien (par exemple : comptabilité, RH) peuvent de ce fait constituer un bon vecteur de diminution de la charge administrative.

Le budget et le modèle économique des pôles

Le budget moyen des pôles s'élève à 1,09 M€ en 2011. La part d'autofinancement, constituée des seules cotisations et prestations, est de 28%. Elle est en croissance notable par rapport à 2008 en proportion (20%) comme en valeur absolue (10,3 M€ en 2008 ; 22,8 M€ en 2011). Les prestations représentent cependant moins de 30% des revenus issus du secteur privé dans les pôles. L'augmentation sur la période des ressources d'origine privée se fonde en majorité sur un accroissement du nombre et du niveau des cotisations.

La progression de la part d'autofinancement est liée à la capacité qu'ont les pôles de démontrer leur utilité pour leurs membres. Elle contribue par ailleurs à leur pérennité financière. Cet autofinancement ne prend pas en compte les apports en nature des membres (locaux, mises à disposition, etc.) en raison de l'hétérogénéité de leur valorisation. La mise à disposition des pôles par les entreprises de salariés démontre leur volonté de participer à la réussite du pôle.

Le développement des revenus issus de prestations divise les pôles. Certains craignent une situation de concurrence « déloyale » vis-à-vis du secteur privé, voire de certains de leurs membres. D'autres s'inquiètent de l'effet sur la dynamique collaborative du

pôle. Les « *success fees*³ » correspondant au versement d'un pourcentage du financement public des projets de R&D retenus au pôle de compétitivité sont critiquables même s'ils restent rares. En outre, des solutions de cotisations variables, en fonction de critères objectifs liés aux services proposés par le pôle, semblent une piste pertinente pour améliorer ce point.

3. Les financements des projets de R&D

Principal facteur d'incitation à la collaboration des adhérents des pôles de compétitivité, le financement des projets de R&D est le cœur de la politique des pôles de compétitivité.

Les pôles de compétitivité sont devenus un élément important du système d'innovation français. Sur la période 2008 à 2011, l'effort de R&D des partenaires des projets soutenus, qu'ils soient académiques ou entrepreneuriaux, s'élève à plus de 3 Mds d'euros. Au total, ce sont donc 5,7 Mds d'euros qui ont été investis dans les projets de R&D labellisés par les pôles de compétitivité en 4 ans ce qui correspond à 4,5% des dépenses nationales de R&D sur la période.

Les financements FUI

Le Fonds unique interministériel (FUI) est dédié à cette politique. Il finance, sous forme d'appel à projets, des projets qui :

- associent *a minima* deux entreprises et un organisme public de recherche ou de formation et sont pilotés par une entreprise ;
- ont été préalablement labellisés par un pôle de compétitivité
- sont d'une taille relativement conséquente (plus de 750 000€);
- anticipent des retombées économiques démontrées à moyen terme et seront conduits pour l'essentiel sur le territoire du pôle qui labellise ; cet aspect a été renforcé lors des derniers appels à projets.

1 042 projets ont été financés entre 2005 et 2011 pour un montant global de 1,25 Mds d'euros de soutien de l'Etat par le FUI. Une diminution significative des financements accordés a été observée au cours de cette deuxième phase de la politique des pôles : 256 M€ ont été accordés en 2008, contre 154 en 2010 et 149 en 2011. Cette diminution s'est traduite à la fois par un nombre de projets financés moindre (222 en 2008 contre 156 en 2011) et par une baisse du montant moyen de financement alloué à chaque projet retenu (0,96 M€ en 2011 contre 1,15 M€ en 2008). Le nombre de projets labellisés par les pôles de compétitivité et soumis à l'appel à projets FUI a aussi diminué passant de 400 à 320 projets environ. Cette diminution peut soulever la question de l'attractivité du FUI au sein des pôles de compétitivité, même si un détournement de l'activité d'ingénierie de projet des pôles au profit des dossiers des Investissements d'Avenir a été constaté.

La répartition des partenaires impliqués dans les projets de R&D du FUI est conforme à ses objectifs : les entreprises constituent les deux tiers des partenaires des projets, les organismes de recherche ou de formation un tiers. Les PME se sont impliquées d'une manière significative, bénéficiant de plus de 30% des financements accordés. Au moins 45% des coordinateurs de projets ont été des PME⁴. La part des financements accordés dans le cadre du FUI aux projets coordonnés par les structures publiques de recherche

³ Un « *success fee* » (*prime de réussite*) est une rémunération correspondant à un pourcentage du montant de financement public attribué à un projet de R&D qui est versée au pôle de compétitivité par le porteur de projet. Cette rémunération vise à valoriser les prestations du pôle de compétitivité d'aide au montage du dossier.

⁴ Pour 13% supplémentaires des projets, avec un coordinateur qui était soit une ETI soit PME, la catégorie précise n'a pas pu être identifiée

et d'innovation⁵ (43%) est légèrement au-dessus des objectifs. La répartition des financements par pôle démontre la capacité supérieure des pôles mondiaux à mobiliser des acteurs autour de gros projets de R&D collaboratifs tels que ceux du FUI.

Le processus d'appel à projets du FUI ménage une place importante à l'interministérialité, puisque c'est le GTI qui en administre le processus. Le transfert de la gestion des dossiers et du conventionnement à OSEO en 2009 facilite les échanges locaux sur le financement des projets, en rapprochant les acteurs des centres de conventionnement. Mais, les objectifs de diminution des délais de conventionnement n'ont pas été atteints. Une place croissante a été ouverte aux collectivités territoriales dans ce processus au fil des appels à projets en tant que co-financeurs. Néanmoins, l'échange entre État et Région reste perfectible.

L'intégration de nombreux acteurs au processus de sélection ainsi que la phase de labellisation auprès des pôles complexifie et allonge la procédure de sélection qui dépasse souvent 12 mois. Il en résulte que le FUI n'est pas adapté aux projets collaboratifs de petite taille et plus de 95% des projets financés restent essentiellement technologiques.

Enfin, l'absence du ministère en charge de l'environnement parmi les financeurs du FUI est de notre point de vue à corriger. Même si des mécanismes ont été trouvés pour que les projets de ces thématiques soient soutenus, cette absence limite le caractère interministériel du FUI.

Les autres financements des projets de R&D des pôles

Le nombre de projets ANR labellisés par les pôles est en croissance sur la période en valeur absolue et en part de l'ensemble des projets financés. Un quart du budget de l'ANR a été distribué à des projets labellisés par les pôles de compétitivité. Mais seulement 43% de ces financements ont été alloués à des projets collaboratifs. Les acteurs de la recherche publique ont reçu les trois quarts de ces financements. La labellisation « après-dépôt » des projets ANR semble peu pertinente et le « bonus pôle » associé entraîne un risque d'effet d'aubaine non négligeable.

La labellisation des projets OSEO (AI et ISI) par les pôles reste rare. Entre 10 et 13% seulement des aides à l'innovation (AI) d'OSEO ont été alloués à des projets des pôles de compétitivité. La valeur ajoutée de la labellisation par les pôles de compétitivité n'est par ailleurs pas démontrée.

Le financement des projets labellisés dans le cadre de programmes et d'appels à projets européens apparaît faible (seulement 38 projets en 2010).

Les appels à projets des collectivités territoriales représentent plus de 15% du nombre de projets financés en 2010, en diminution par rapport à 2008.

Il est enfin remarquable que des projets dont le financement ne nécessitait pas de labellisation aient fait l'objet de labellisation par les pôles.

Une cartographie des différents appels à projets publics en fonction de leur taille et de leur position dans le cycle d'innovation laisse transparaître des zones non ou moins couvertes pour les projets collaboratifs. En particulier, les projets collaboratifs de taille moyenne ($\leq 500\ 000$ euros) sur une phase proche du marché, démonstrateur ou développement ne sont pas soutenus à l'heure actuelle. Sur la base de ces analyses, les

⁵ Appels à projets de la période 2008 à 2011.

étapes préalables à la mise sur marché semblent insuffisamment accompagnées par les pôles de compétitivité. Cet accompagnement ne demande pas nécessairement de s'adosser à de nouveaux dispositifs d'aide publique, mais peut résulter du renforcement de l'activité des pôles dans la mise en relation de leurs adhérents avec des financeurs privés.

Les bénéficiaires des financements FUI, ANR et OSEO

Si l'ensemble des financements FUI, ANR et OSEO sont destinés, pour plus de la moitié, aux entreprises, ils sont affectés, pour une part non négligeable, aux acteurs de la recherche publique. Entre 2008 et 2011, 56% des financements ont été alloués à des entreprises et 44% aux organismes de recherche et de formation⁶.

Parmi les entreprises, les PME ont été destinataires de plus d'un tiers (au moins 36%) des financements totaux⁷. Les grandes entreprises ont bénéficié d'au moins 10% des financements. Les ETI (8% des entreprises membres des pôles) recueillent à peine 2% des financements alloués aux projets labellisés par les pôles de compétitivité.

Les financements sont concentrés géographiquement. L'Île-de-France bénéficie de 28% des financements au titre des projets de R&D, devant la région Rhône-Alpes (22%). Cinq régions reçoivent 70% des financements.

Les financements sont très concentrés sur quelques pôles mondiaux et à vocation mondiale :

- les partenaires des projets des pôles mondiaux reçoivent près d'un tiers (29%) des financements alloués ;
- les partenaires des projets des pôles à vocation mondiale recueillent entre un quart et un cinquième des financements (22%) ;
- près de la moitié (45%) des financements de projets des pôles de compétitivité ont été alloués à des projets labellisés par les autres pôles de compétitivité⁸.

Les six pôles recueillant le plus de financements au titre des projets de R&D (4 mondiaux et 2 à vocation mondiale) recueillent un tiers de ces financements. La moitié des financements alloués au titre des projets de R&D sont concentrés sur douze pôles de compétitivité.

La concentration des financements de projets de R&D conforte la notion de taille critique pour une douzaine de pôles. Elle soulève néanmoins des interrogations sur la capacité d'autres pôles de taille plus réduite et recueillant un volume plus faible de projets de R&D collaboratifs à concurrencer les clusters opérant dans des domaines identiques ou voisins au niveau mondial.

4. Les pôles et leur environnement

La collaboration des pôles avec d'autres clusters

La collaboration entre pôles, grappes et autres clusters (ou « interclustering ») constitue un acquis important de la période 2008-2011.

⁶ Cette part (44%) des financements ont été accordés aux organismes des secteurs public ou associatif. Il s'agit pour la grande majorité d'organismes de recherche et de formation

⁷ Une part des bénéficiaires des financements n'a pas pu être identifiée.

⁸ 4% des financements, correspondant à une part des projets ISI, n'ont pas pu être affecté à un pôle.

Les collaborations⁹ nouées par les pôles de compétitivité avec d'autres clusters répondent à deux logiques :

- une logique de collaborations sur un même territoire : Ces collaborations permettent des mutualisations de moyens. Elles favorisent des fertilisations croisées entre secteurs contribuant à l'émergence de projets collaboratifs inédits entre des acteurs qui se connaissaient mal. Depuis 2008, le nombre de collaborations de ce type a doublé pour atteindre 394 en 2011.
- une logique thématique de collaboration entre deux territoires. Le pôle collabore avec d'autres pôles du même secteur ou de la même filière pour rechercher une masse critique, par exemple à l'international, ou pour constituer des complémentarités entre des orientations technologies et/ou marchés. Depuis 2008, ces types de collaborations ont triplé pour atteindre près de 1400 collaborations en 2011.

La collaboration entre pôles de compétitivité

La part des collaborations entre pôles représente près de la moitié de l'ensemble des relations nouées avec les différents types de clusters (grappes/autres clusters) sur leur territoire et environ un tiers en dehors de leur territoire. Cela démontre d'une véritable identité commune.

L'émergence de projets de R&D est au cœur de ces collaborations, notamment via des colabellisations. Le nombre de projets colabellisés a presque triplé entre 2008 et 2011 avec un élargissement du réseau de pôles plutôt qu'un approfondissement des relations existantes entre pôles. Ces colabellisations sont principalement motivées par la recherche de compétences complémentaires. Néanmoins, la recherche de l'amélioration des taux de financement reste une motivation importante lors de la colabellisation.

Un deuxième axe important des collaborations entre pôles concerne les missions à l'étranger. Les missions conduites à plusieurs pôles ont doublé sur la période. Cet axe a été soutenu par un mécanisme spécifique, la convention DGCIS-UBIFRANCE, qui a été utilisé pour 40% des missions avec 55 pôles. Il concerne la majorité des secteurs et filières (hors écotechnologies).

Si les relations entre pôles d'un même secteur ou d'une même filière se sont développées, elles n'ont pas conduit à la définition d'une vision stratégique au niveau national. Les liens entre pôles « technologiques » ou « métiers » et « pôles marchés » sont prometteurs, sans que l'on puisse toutefois encore juger des résultats.

Les interactions avec les autres politiques de clusters

Les pôles s'inscrivent dans un paysage complexe de l'innovation marqué notamment par l'émergence de la politique de grappes d'entreprises et la coexistence avec les politiques régionales de clusters.

La politique nationale des grappes d'entreprises a abouti au soutien de 126 grappes d'entreprises. Elle présente des objectifs convergents avec ceux des pôles, notamment autour de l'écosystème local d'innovation et de croissance. Si les exemples de collaborations efficaces existent, la majorité des pôles n'a pas trouvé les modalités systématiques d'articulation avec les grappes d'entreprises. Ces structures se positionnent sur des problématiques différentes, les pôles ancrant leurs priorités sur l'émergence de projets de R&D et les grappes sur l'accompagnement des PME et des

⁹ Définition de la collaboration dans l'enquête directeur : accord formalisé entre deux clusters

actions de mutualisation. Par ailleurs, les ressources limitées des grappes rendent les collaborations formalisées difficiles.

Plusieurs régions ont également une politique de soutien aux clusters régionaux. De la même manière que les grappes d'entreprises, les clusters régionaux sont souvent considérés comme « plus près du marché » et visent à développer le tissu économique local.

Les articulations des pôles avec les clusters régionaux dépendent fortement du positionnement des différentes structures selon les régions. Dans certaines régions, la politique régionale fait émerger et pilote des clusters régionaux comme structures complémentaires des pôles de compétitivité. D'autres régions ont mis en œuvre une double labellisation (pôle de compétitivité et cluster régional) pour chacun de leurs pôles. Cette deuxième approche crée une charge administrative supplémentaire pour les pôles en termes de recueil de données et de gestion.

L'existence parfois de pôles, de clusters régionaux et de grappes d'entreprises sur le même territoire, au service de la même filière ou du même secteur, rend le paysage peu lisible. Un renforcement de la collaboration entre ces structures et de la mise en cohérence entre politiques régionales et nationale est à encourager. En outre, l'objectif d'une augmentation de la part du financement privé des structures d'animation des clusters rend nécessaire une clarification des rôles. En effet, une même entreprise ne souhaitera pas cotiser à différents clusters si cela se traduit par une augmentation de son effort financier global.

Les collaborations à l'international

On peut considérer que les premières relations entre pôles de compétitivité et clusters d'autres pays, notamment en Europe, ont été posées. Cela correspondait à un objectif explicite de la deuxième phase des pôles de compétitivité. Le nombre de collaborations formalisées avec les clusters étrangers a connu une forte croissance sur la période 2008 à 2011, passant en moyenne de 2 collaborations formalisées en 2008 à 5 en 2011. Deux tiers (68%) de ces collaborations ont été nouées avec des clusters européens, notamment avec des pays frontaliers. Hors Europe, les pays principaux des collaborations sont le Canada, les États-Unis et le Japon.

A ce stade, la majorité des collaborations favorise le « *benchmarking* » entre les pôles et les clusters étrangers. La contribution à l'instauration de réseaux relationnels d'entreprises entre les deux pays constitue également une opportunité commerciale ou de collaboration sur les projets de R&D.

En partie grâce à l'ancienneté des relations, l'intensité des collaborations s'est amplifiée pendant cette période résultant par exemple en projets de R&D collaboratifs au niveau européen ou partenariats technologiques. Une troisième phase permettrait d'aller plus loin dans la valeur ajoutée de ces collaborations.

L'intégration avec d'autres acteurs et l'écosystème local

Le programme des Investissements d'Avenir avec ses multiples instruments (IRT, IEED, IHU, Labex, Equipex, PFMI, SATT,...) a accéléré le cycle de politiques publiques de soutien à l'innovation. Les opportunités du programme ont été saisies par la majorité des pôles. Néanmoins, le PIA a apporté une complexité supplémentaire dans le paysage du système d'aide à l'innovation pour les entreprises et les acteurs de la formation et de la recherche. L'émergence des IRT et IEED pose plus spécifiquement la question de leur articulation avec les pôles de compétitivité.

Cependant, le programme s'inscrit *a priori* dans une double complémentarité avec la politique des pôles de compétitivité. Il offre des moyens supplémentaires à certains pôles (IRT, IEED, PFMI, PSPC) pour approfondir les partenariats collaboratifs autour des projets de R&D et faciliter l'accès à des compétences scientifiques et technologiques clés. Il vient aussi conforter la structuration de l'offre de recherche et de formation dans des thématiques sur lesquelles les pôles interviennent.

Les pôles ont réussi à trouver leur place dans les écosystèmes régionaux d'innovation. Ils ont noué des relations particulièrement nombreuses avec les organismes consulaires. La collaboration avec les autres acteurs du dispositif de soutien à l'innovation en région est réelle et reconnue dans les documents stratégiques, tels que la Stratégie Régionale d'Innovation. Sur les actions spécifiques de la deuxième phase de la politique, certains pôles ont suivi une logique de « faire-faire » en collaboration avec ces acteurs.

Les pôles jouent donc un rôle de fédérateur et/ou de catalyseur d'initiatives autour des projets structurants. Vis-à-vis des projets d'investissements d'avenir et, malgré une cohérence stratégique d'ensemble insuffisamment définie *ex ante*, ils aident à apporter de la lisibilité aux différents acteurs sur leurs thématiques d'action. Les adhérents des pôles considèrent à une forte majorité que les pôles ont amélioré la cohérence et la lisibilité des politiques et dispositifs d'aide à l'innovation.

5. Effets et impacts de la politique nationale des pôles de compétitivité

Il est d'une façon générale difficile d'évaluer les effets et les impacts d'une politique de *clusters* pour au moins trois raisons bien connues et, pour partie, reliées entre elles. La première est que le succès d'un *cluster* repose très largement sur la densité et la qualité des interactions et synergies qui se créent et/ou se développent entre ces différents types d'acteurs – entreprises, recherche, institutions publiques – et entre les entreprises elles-mêmes. Or, ces éléments demeurent complexes à apprécier tant ils relèvent en bonne part d'une appréciation qualitative. Par ailleurs, les impacts attendus de l'« effet cluster » sur la croissance et la compétitivité des entreprises, et par-delà sur l'emploi, se révèlent sur le moyen terme, voire le long terme. Enfin, nombre d'impacts micro-économiques (sur les entreprises) comme macro-économiques peuvent être attribués à des facteurs multiples, dont la politique des pôles n'est qu'un élément. Il est donc délicat d'en estimer le poids relatif. Cette évaluation pourrait utilement être complétée à l'avenir par des études économétriques.

Malgré ces difficultés, il est possible de mettre en avant des effets et des impacts positifs, dans certains cas importants, de la politique des pôles de compétitivité, en s'appuyant sur les outils de l'évaluation. Il a été distingué :

- les effets qui résultent des projets de R&D menés dans le cadre de la politique des pôles ;
- les impacts directs sur les entreprises et organismes adhérents des pôles ;
- les impacts macro-économiques.

Les effets analysés sont issus de l'agrégation des données collectées dans l'enquête menée auprès des directeurs de pôles, notamment les résultats de l'ensemble des projets de R&D labellisés par les pôles sur la période 2008-2011. Du fait d'un nombre parfois relativement important de non-réponses, les données agrégées sous-estiment très probablement la réalité.

Il y aura lieu d'insister auprès des équipes d'animation des pôles sur la nécessité de traiter avec beaucoup plus d'attention la collecte des informations sur les « produits » des projets de R&D. Les informations sur les innovations produites (elles-mêmes susceptibles de déboucher sur la création d'activités et, par-là, d'emplois) présentent par exemple un intérêt certainement plus grand que les informations relatives au nombre de publications scientifiques.

Ces précautions méthodologiques étant prises, on peut considérer les effets suivants comme largement assurés au regard des innovations produites, le nombre de brevets déposés, les articles scientifiques et le nombre de création d'entreprises.

Les effets résultant des projets de R&D des pôles

2 500 des projets de R&D des pôles ont généré des innovations dont près des trois quarts sont des innovations de produits et de procédés. Les innovations de services, organisationnelles et de marketing restent minoritaires sans être pour autant négligeables. Environ 25% des projets génèrent une innovation. Elles sont de surcroît à un niveau nettement supérieur à ce que la très faible part des sciences humaines et sociales dans les projets de recherche aurait pu laisser supposer. Les secteurs ayant généré les plus d'innovations ont été les industries agro-alimentaires, les TIC, l'énergie, ainsi que les secteurs matériaux/mécanique et ingénierie/services.

Les projets de R&D ont conduit entre 2008 et 2011 au dépôt de près d'un millier de brevets surtout dans les TIC, biotechnologies / santé et l'énergie. Les pôles mondiaux et à vocation mondiale sont les plus performants dans le dépôt de brevets. A titre de comparaison, le rythme annuel des dépôts de brevets en France est d'environ 16 500 ; la proportion des brevets issus des projets de R&D des pôles reste donc modeste (1 à 1,5% du total des brevets déposés en France pour 4,5% des dépenses globale de R&D et en France).

Près de 6 500 articles scientifiques ont été publiés, avec à nouveau un nombre supérieur des pôles mondiaux et à vocation mondiale. Les principaux domaines scientifiques couverts sont les TIC, les biotechnologies et la santé, puis les agro-sciences et l'énergie.

93 startups sont issues directement des projets de R&D, soit en flux annualisé 5% environ de la création annuelle d'entreprises innovantes en France. On retrouve dans le trio de tête des secteurs concernés les TIC, les industries agro-alimentaires, le secteur des matériaux et de la mécanique.

Les impacts directs sur les entreprises et organismes adhérents des pôles

Les données relatives aux impacts directs des pôles sur leurs adhérents- entreprises et organismes de recherche et de formation – que l'on peut qualifier d'impacts micro-économiques résultent pour l'essentiel des résultats de l'enquête menée auprès des adhérents des pôles.

Les deux tiers des entreprises déclarent avoir créé des emplois et 84% déclarent en avoir maintenu du fait de leur adhésion aux pôles (sur les seules entreprises ayant renseigné la question).

Par ailleurs, un tiers des entreprises adhérentes déclare que leur adhésion leur a permis d'augmenter leur chiffre d'affaires et d'améliorer leur capacité à exporter.

Les effets de l'adhésion aux pôles sur les activités de R&D des adhérents ont été importants : plus de la moitié des entreprises adhérentes déclarent avoir augmenté leurs investissements en R&D et leurs effectifs de R&D ; près de 60% des entreprises adhérentes déclarent avoir mis en place de nouveaux partenariats avec des partenaires non industriels et industriels du territoire.

Il est de surcroît indispensable de replacer ces impacts dans la perspective du contexte de crise de la période 2008-2011. A défaut d'affirmer que la politique des pôles a eu un effet contra-cyclique, force est néanmoins de constater que les entreprises adhérentes des pôles ont bénéficié d'un retour sur investissement positif de leur participation aux pôles.

Les effets de l'adhésion sur les organismes de la recherche publique sont plus complexes. Si plus de la moitié reporte une augmentation sensible des projets de R&D collaborative et applicative, les effets sur les recrutements sont limités, sauf pour les doctorants. La contribution financière des projets des pôles aux financements provenant de la recherche sous contrat est parfois importante. Les organismes et établissements prennent également en compte les thématiques des pôles dans leurs activités de recherche, bien que les véritables recentrages sur les thématiques des pôles restent modestes. Enfin, près de 70% des organismes de recherche et des établissements d'enseignement supérieur et de recherche déclarent avoir mis en place de nouveaux partenariats avec des PME.

Les impacts macro-économiques

Les impacts macro-économiques relèvent à la fois des collaborations nées de l'« usine à projets » et des processus qui se sont développés dans le cadre de l'écosystème d'innovation et de croissance.

Ces impacts apparaissent globalement importants et devraient croître. En effet, ils doivent être envisagés dans une perspective de moyen/long terme comme porteurs de développement des activités et des emplois.

Les pôles ont largement contribué à renforcer l'écosystème régional d'innovation et de croissance en structurant et en animant les filières régionales. Ils ont apporté des capacités stratégiques et des capacités à l'international, donné une impulsion à des projets structurants et, souvent, contribué à leur mise en œuvre.

Ils ont renforcé, et parfois suscité, les dynamiques collaboratives dans les territoires en jouant un rôle fédérateur reconnu des différentes catégories d'acteurs. Ils ont favorisé les rapprochements entre entreprises et des acteurs de la recherche, entre PME et grands groupes, et au sein même du monde universitaire et de la recherche.

Les pôles ont fortement contribué à l'attractivité de leur territoire. Ils fournissent des éléments clés à l'argumentaire de marketing territorial. Certains facilitent les implantations d'entreprises et de centres de R&D. Malgré la multiplicité des facteurs, l'« effet cluster » paraît bien indiscutable.

Les pôles ont également commencé à contribuer l'amélioration des compétences et à la qualification des ressources humaines. Un nombre significatif de pôles dispose d'une cartographie des compétences et d'une bonne vision du marché de l'emploi dans son domaine et sur son territoire. Presque la moitié (47%) des organismes de formation et des établissements d'enseignement supérieur membres des pôles¹⁰ considèrent que leur adhésion à un pôle a fait évoluer leurs formations ou des modules de leurs formations.

¹⁰ Source : enquête « adhérents », Q51 : 480 réponses

La contribution des pôles à l'amélioration de l'environnement financier des entreprises reste modeste, bien que la nécessité de développer des instruments financiers pour mettre des innovations sur le marché soit reconnue comme importante.

6. Principales conclusions et recommandations

Nous présentons ci-après les huit principales conclusions de l'étude d'évaluation de la politique des pôles de compétitivité.

Conclusion n°1 : Une dynamique collaborative désormais mature et attractive qui motive la reconduite de la politique des pôles

- **La politique des pôles fait preuve de réalisations majeures, conformes à ses objectifs initiaux et demande en ce sens à être reconduite.**
- La politique des pôles a initié depuis 2005 des **dynamiques collaboratives réelles entre les entreprises et acteurs de la recherche publique** autour de projets de R&D, répondant au manque d'articulation constaté au plan national entre ces acteurs. Cette dynamique d'accroissement des partenariats a été maintenue entre 2008 et 2011. Près de 900 projets ont été soutenus, mobilisant 2,7 Mds d'euro de financement public.
- **La dynamique installée par les pôles attire des adhérents de plus en plus nombreux (+50% entre 2008 et 2011)**, et notamment des PME et des grands groupes, ce qui est un signe encourageant de la plus-value que voient ces acteurs dans les pôles.
- **Les pôles ont optimisé leurs processus internes pour faire émerger les dynamiques collaboratives et accompagner le montage des projets de R&D.** Ils ont développé des « boîtes à outils » très différenciées mais adaptées à leurs spécificités propres. Les ressources consacrées par les pôles à cette mission d'émergence et d'accompagnement a doublé entre 2008 et 2011.

Conclusion n°2 : Des effets importants en matière de soutien aux innovations et au développement économique

- De nombreuses innovations résultent des projets de R&D. Elles sont *a minima* plus de 2500, sans toutefois que les pôles assurent un suivi précis du devenir des projets, des retombées de ces innovations, de leur capacité à atteindre leur marché, et *in fine* de la contribution à la croissance des entreprises.
- **Des premiers résultats économiques intéressants sont d'ores et déjà palpables** : 1300 entreprises (66% des entreprises ayant renseignées la question) reportent que l'adhésion aux pôles leur a permis de créer des emplois, 1000 entreprises (84% des entreprises ayant renseignées la question) indiquent un effet sur le maintien des emplois¹¹.
- Les pôles constituent **un élément important de la promotion des territoires**, jugé important par les investisseurs étrangers.
- Les pôles contribuent **à renforcer et mieux structurer les acteurs d'un même secteur ou d'une même filière** au niveau local en leur offrant/animant une vision stratégique et en impulsant voire en mettant en œuvre des projets structurants.
- **Les pôles sont perçus comme des fédérateurs des initiatives en faveur de l'innovation dans leur secteur.** Ils sont désormais bien installés dans le paysage national et régional de l'innovation.

Conclusion n°3 : Une action des pôles de compétitivité plus orientée sur le soutien aux projets de R&D que sur la mise sur le marché des innovations

¹¹ Source : enquête auprès des adhérents des pôles de compétitivité

- **L'action des pôles en faveur des projets de R&D collaboratifs s'est portée davantage sur l'émergence et la structuration des projets de R&D que sur leur accompagnement et le suivi des résultats et des innovations produites.** Les pôles parlent davantage de projets que d'innovations mises sur le marché, ayant des effets sur la croissance des entreprises adhérentes.
- **Les dernières étapes du cycle d'innovation avant la mise sur le marché ne sont pas bien couvertes par les instruments publics de financement et insuffisamment accompagnées par les pôles.**
- Les missions de soutien à la mise sur le marché des innovations issues des projets (accès au financement, accompagnement à l'international des PME) ont donné lieu à des actions relativement modestes et peu nombreuses.

Conclusion n°4 : Une vision nationale des pôles... qui requiert une actualisation

- Les pôles de compétitivité s'attachent à l'ensemble des technologies clés. Ils couvrent un grand nombre de thématique **sans qu'aucune priorité thématique n'ait été fixée par l'Etat**, explicitement ou implicitement par ses modalités d'intervention.
- **La classification des pôles en 3 catégories – mondiaux, à vocation mondiale, nationaux – apparaît obsolète. Elle ne promeut pas des priorités (secteurs, filières et technologies stratégiques) de l'Etat** qu'il pourrait initier à travers la politique des pôles de compétitivité.
- **Les collaborations initiées entre pôles d'un même secteur ne suffisent pas à faire naître une approche stratégique de la filière ou du secteur au niveau national**, même si les réseaux thématiques, souvent impulsés par l'Etat, assurent une certaine cohérence des stratégies et une certaine mutualisation des moyens.
- **La mise en œuvre de la phase 2 de la politique des pôles s'est inscrite dans un paysage de l'innovation en pleine évolution qui a perdu de lisibilité pour les acteurs de terrain. Les pôles ont su fédérer et apporter une vision des initiatives au niveau local.** Le programme des investissements d'avenir, avec ses multiples instruments, a accru cette complexité.
- **Enfin, la perte d'objet du zonage de R&D associé à la politique des pôles nuit à la lisibilité des objectifs de concentration territoriale.** Ce système demeure inéquitable car absent des pôles labellisés après 2005, complexe à faire évoluer et génère des ruptures territoriales.

Conclusion n°5 : Un mode de pilotage de la politique nationale apprécié mais trop complexe

- Le schéma de pilotage d'ensemble de la politique des pôles doit répondre à une pluralité d'enjeux et d'objectifs assignés à cette politique.
- **Il est globalement apprécié des acteurs institutionnels**, en particulier pour ce qui est des échanges techniques sur la politique des pôles. Le secrétariat assuré par la DGCIS/DATAR fonctionne efficacement, les relations entre les services centraux et déconcentrés sont bonnes. Le mode de pilotage ne permet cependant pas pleinement d'impulser une vision stratégique des pôles.
- **La coordination interministérielle est perfectible avec les autres politiques de recherche et d'innovation**, telles que le programme des investissements d'avenir et les dispositifs du ministère en charge de la recherche et de l'enseignement supérieur.
- **Le rôle des collectivités régionales dans le pilotage des pôles pourrait être renforcé.**
- **Le pilotage actuel n'impulse pas suffisamment une vision stratégique** de la politique des pôles. Des freins à l'efficacité sont palpables à différents

niveaux : absence de comparabilité inter-pôles de certains correspondants nationaux en raison du mode d'organisation, manque de discussion sur la stratégie et le pilotage des résultats de la politique des pôles lors des réunions des GTI.

Conclusion N°6 : Une logique de subsidiarité de l'action des pôles en faveur de l'écosystème d'innovation et de croissance insuffisamment marquée

- **La systématisation de la logique de subsidiarité dans les feuilles de route, permettant de justifier et d'arbitrer, selon les missions, entre la logique de « faire » ou de « faire faire », constitue un enjeu de la future politique des pôles.**
- L'exercice de ces missions par les pôles dans les feuilles de route n'a pas fait l'objet de justifications précises et argumentées présentant la valeur ajoutée de l'intervention des pôles, à la place d'autres acteurs, ou les modalités de partenariats avec les autres acteurs du système. L'intervention des pôles a donc oscillé entre une logique du « faire » et du « faire faire »
Il s'agit ici d'éviter une certaine dispersion des activités des pôles qui a parfois pu être constatée dans les évaluations individuelles. Le pôle doit bien être l'interlocuteur de référence des PME dans les écosystèmes, mais en mobilisant les dispositifs et moyens existants au service des objectifs de la feuille de route.

Conclusion n°7 ; Des modalités de financements de projets de R&D collaboratifs du FUI appréciées mais encore perfectibles

- **Les modalités de financement des projets de R&D collaboratifs via le FUI sont bien connus des pôles et de leurs adhérents, tout comme des collectivités.**
- **L'ensemble des besoins des entreprises adhérentes n'est pas, dans les faits, couvert par les instruments de financement actuels (notamment le FUI) en matière de projets de R&D et de projets innovants.** Les projets de R&D de taille intermédiaire (généralement entre 250 et 750 k€), en particulier portés par des PME, ont du mal à obtenir des financements publics.
- **Le processus de labellisation, d'expertise et de sélection des projets présentés au FUI est ressenti comme complexe et long.** Le processus de gestion du FUI aménage une place importante à l'interministériel même si l'absence de contribution de certains ministères tels que les ministères ayant dans leurs attributions les transports et l'environnement est dommageable.
- **L'association des collectivités territoriales, en premier lieu des collectivités régionales, dans le processus de sélection du FUI reste perfectible. Les échanges entre Etat et Région sont insuffisamment normés en local.**

Conclusion n°8 : Des pôles dépendants des financements publics

- **Les pôles restent encore largement dépendants des financements publics pour assurer leur fonctionnement.** La part d'autofinancement (cotisations + prestations) des pôles a cependant progressé au cours de la période 2008-2011 pour s'établir à près de 30% en moyenne.
- Les pôles doivent donc accroître rapidement leurs ressources propres, à travers des offres de prestation de services afin d'augmenter leur robustesse financière et de se focaliser sur les activités à valeur ajoutée de leurs membres. Les possibilités d'augmentation des cotisations fixes semblent désormais limitées pour nombre d'entre eux. En tout état de cause une réflexion sur le modèle d'organisation et d'objectifs des pôles est nécessaire.

7. Recommandations

Sur la base de ces conclusions, nous dégagons 7 recommandations destinées à la mise en œuvre d'une troisième phase de la politique des pôles de compétitivité :

- les 5 premières recommandations représentent un socle considéré comme indispensable à la lumière de l'évaluation de la politique nationale comme des évaluations individuelles des 71 pôles ;
- la 6^e recommandation correspond à scénario de reformulation de la politique nationale sur la base de deux paramètres : la gouvernance de la politique des pôles et les rôles respectifs de l'État et des collectivités régionales ; les niveaux de différenciation des différentes classes de pôles.

Nos recommandations correspondent aux principaux questionnements de la mission d'évaluation :

- **Pertinence : Reconduire la politique des pôles de compétitivité**
- **Cohérence : Redéfinir le positionnement de la politique des pôles dans la stratégie industrielle de l'État et dans le système d'appui à l'innovation**
- **Efficacité : Réaffirmer la compétitivité comme objectif principal, au cœur du métier des pôles : de l' « usine à projets » à « l'usine à croissance »**
- **Efficience : Consolider le rôle du FUI**
- **Pérennité : Assurer une plus grande robustesse financière des pôles**

Avant de décliner les recommandations, il faut rappeler à nouveau que la politique des pôles se trouve à l'intersection de trois ensembles de politiques publiques : les politiques de R&D et d'innovation, la politique industrielle et la politique d'aménagement du territoire.

Depuis 2005, les politiques publiques en faveur de la R&D et de l'innovation ont été profondément infléchies par le Programme des Investissements d'Avenir, l'exercice de prospective que représente la Stratégie nationale de Recherche et d'Innovation, la création des Instituts Carnot ou encore les réformes de l'université (PRES, loi LRU). Les pôles de compétitivité évoluent donc dans un environnement qui a considérablement changé.

Dans le même temps, la politique des pôles est considérée par beaucoup d'acteurs nationaux et d'acteurs en région comme étant en pratique la seule véritable politique industrielle française, même si la Conférence nationale de l'Industrie a depuis peu défini 12 filières stratégiques¹².

Du côté de la politique d'aménagement du territoire, les pôles de compétitivité se sont affirmés comme un moteur de concentration et de fédération des ressources sur des filières régionales, un facteur puissant de l'attractivité des territoires et un élément clé du marketing territorial. Leur succès même a conduit au développement parallèle d'autres politiques de clusters, qu'il s'agisse de la politique nationale des grappes d'entreprises ou des différentes politiques régionales de clusters menées par les collectivités régionales.

Dans ces conditions, il apparaît nécessaire de pérenniser cette dynamique et de construire une troisième phase de la politique nationale qui s'inscrive dans une stratégie industrielle nationale, soit associée plus étroitement aux politiques de R&D et d'innovation et reconnaisse de façon claire le rôle éminent des pôles pour l'attractivité du site France.

¹² <http://www.industrie.gouv.fr/eqi/rapport-annuel-CNI-2011.pdf> : filière aéronautique, filière automobile, filière des biens de consommation, filière de la chimie et des matériaux, filière de la construction ferroviaire, filière de la construction navale, filière des éco-industries, filière des industries agroalimentaires, filière des industries et technologies de la santé, filière de la mode et du luxe, filière nucléaire, filière des STIC.

Recommandation n°1 : Reconduire la politique des pôles de compétitivité

Les pôles de compétitivité ont témoigné d'un dynamisme remarquable et de premières retombées économiques prometteuses.

La politique des pôles doit donc être poursuivie et inscrite dans la durée. En effet, on ne peut attendre que ces impacts micro-économiques comme macro-économiques ne jouent à plein que dans le moyen/long terme.

Nous proposons de **reconduire la politique des pôles sur une période de 8 ans (2013-2020)** qui couvrirait la période de programmation des fonds structurels (2014-2020).

Dans un tel cadre, il serait envisagé **une contractualisation en deux temps (2013-2016 et 2017-2020) avec une évaluation des pôles à mi-parcours**. Cette évaluation serait relativement légère et réalisée sur la base d'une procédure d'auto-évaluation, à partir d'un recueil de données annuelles et d'une vérification approfondie portant sur un nombre limité de thématiques.

En tout état de cause, il sera nécessaire de procéder à une évaluation spécifique et plus complète pour les pôles « écotéchnologies ».

Recommandation n°2 : Redéfinir le positionnement de la politique des pôles dans la stratégie industrielle de l'État et dans le système d'appui à l'innovation

Cette recommandation de clarification comporte trois composantes.

R2a : Réaffirmer une vision interministérielle de la politique des pôles et des interactions avec les différentes politiques sectorielles

Cette volonté se traduirait de manière opérationnelle par **une circulaire, conçue pour succéder à celles de 2005 et de 2008**. Cet outil permettrait de positionner clairement les pôles de compétitivité notamment par rapport aux politiques de recherche et développement, d'innovation et d'aménagement du territoire.

Nous proposons de **reconsidérer le système de zonage de R&D en supprimant le dispositif actuel et en établissant une définition contractuelle** dans le cadre des contrats de performance.

R2b : Établir une classification des pôles fondés sur des critères explicites et exprimant une vision stratégique de l'État

Nous proposons **une classification conservant une catégorie de pôles « à forte visibilité » au niveau international, mais fondée sur des critères explicites et les plus objectifs possibles**.

Il est proposé de distinguer **les « pôles de compétitivité internationaux » et les « pôles de compétitivité et d'innovation »**.

Le classement dans la première catégorie, celle des « pôles internationaux » devrait être fondée sur deux faisceaux de critères principaux :

- **le caractère stratégique de la filière ou du secteur** pour la compétitivité de la France et l'attractivité du territoire national ;
- **la taille critique**, avec des critères *ex ante* comme la concentration des ressources industrielles (poids dans la filière au niveau national, voire poids au niveau international) et scientifiques (ressources en R&D par exemple), et des

critères *ex post* comme le nombre et le volume des projets de R&D.

R2c : Conserver et approfondir l'inter-ministériarité dans le pilotage de la politique des pôles

L'intervention du ministère en charge de la recherche et de l'enseignement supérieur pourrait être plus active, pour les raisons globales tenant à la nouvelle approche de la troisième phase de la politique des pôles préconisée plus haut. Il semble aujourd'hui souhaitable que le ministère de la recherche soit présent à côté de la DGCIS et de la DATAR au cœur des réflexions stratégiques de la politique des pôles de compétitivité.

De même, **il apparaît souhaitable que le ministère en charge de l'environnement soit en capacité d'abonder le financement du FUI** pour être davantage maître de ses choix de financements.

Recommandation n°3 : Réaffirmer l'objectif de compétitivité : de l' « usine à projets » à l' « usine à croissance »

La troisième phase de la politique des pôles doit être centrée sur le concept d'une « usine à croissance » des PME et ETI, couplée aux actions en faveur de l'écosystème d'innovation et de croissance. Les acteurs de l'écosystème fédérés par les pôles doivent désormais accroître leurs efforts pour obtenir encore davantage de résultats commercialisables, à travers une vision complète du cycle du projet.

Pour ce faire, il est nécessaire de :

- **mettre en place un instrument d'observation efficace et fiable concernant les « résultats » finaux des projets de R&D des pôles**, ainsi que de toutes leurs actions susceptibles de déboucher sur des innovations (quel que soit leur type) ;
- **envisager les mesures à même d'assurer leur commercialisation** dans les meilleures conditions : mobilisation d'instruments d'ingénierie financière au niveau de la démonstration et de la commercialisation.

A cet égard, **les contrats de performance des pôles préciseraient les actions que le pôle mène en propre** en dehors de son cœur de métier d'émergence de projets collaboratifs de R&D et celles qui sont conduites par d'autres acteurs, dans le respect du principe de subsidiarité, à partir d'une justification de la valeur ajoutée de l'intervention directe du pôle.

Enfin, il est nécessaire **d'encourager fortement « l'interclustering » entre pôles « technos » ou « métiers » et pôles « marchés »**, comme certains pôles ont commencé d'en prendre l'initiative, afin de renforcer l' « usine à croissance » en termes de débouchés commerciaux des innovations.

Recommandation n°4 : Consolider le rôle du FUI

Il est d'abord **nécessaire de maintenir une dotation suffisante à la visibilité du FUI**, proche de son niveau historique (~200 M€ / an).

Il faut dans le même temps repenser en partie ses objectifs et modalités de financement du FUI, notamment pour :

- **répondre à la demande concernant des projets de taille intermédiaire** même si le FUI n'est pas le seul instrument à pouvoir y contribuer (ex. : OSEO) ;

- **comblent le « gap » des dernières étapes avant mise sur le marché**, par exemple avec des avances remboursables.

Enfin, il paraît souhaitable de **limiter les co-labellisations à 3 pôles maximum** pour éviter les co-labellisations « de circonstance », motivées par des raisons purement financières.

Recommandation n°5 : Conduire les pôles vers une plus grande robustesse financière

Il est nécessaire de **réaffirmer l'objectif de financement de la mission d'animation des pôles à parité entre financements publics et financements privés et de le faire respecter**. La parité des financements privés constitue le témoignage et la reconnaissance de l'utilité du pôle par ses membres. Cet objectif doit être impérativement assorti d'une nouvelle échéance bien déterminée (en fonction de la date de création effective des pôles) et de l'arrêt du financement par l'État du pôle qui ne se révélerait pas capable d'assurer le « *matching* » des financements publics par des financements privés équivalents, démontrant ainsi une insuffisante capacité à prouver un « seuil d'utilité » suffisant pour ses adhérents.

A court terme, **le futur contrat de performance devrait contenir une définition du modèle économique du pôle avec des engagements fermes et un plan de financement** (approche « *business plan* »).

Enfin, concernant les prestations de services, **nous considérons que la pratique des *success fees* en pourcentage des financements obtenus ne doit pas être acceptée**. Il s'agit davantage d'une « taxation » des membres que de la rémunération d'une prestation de services. La rémunération d'une prestation doit correspondre au temps effectif passé par l'équipe d'animation.

Recommandation n°6 : Piloter d'une manière différenciée les pôles en fonction de la nouvelle classification

En ce qui concerne le pilotage des pôles et la répartition de responsabilités entre Etat et collectivités régionales nous préconisons un traitement différencié des pôles, comprenant en particulier :






















































- **un renforcement marqué du pilotage stratégique par l'Etat des « pôles de compétitivité internationaux »** qui se verraient affecter un rôle de coordination au sein des secteurs et filières stratégiques afin de faire émerger une vision nationale de la politique industrielle. Ils bénéficieraient d'appels à projets de R&D thématiques dans le cadre du FUI. Les contrats de performance seraient signés a minima par l'Etat et les conseils régionaux.
- **un pilotage partagé des « pôles de compétitivité et d'innovation » entre l'Etat et les collectivités régionales**. Les conseils régionaux seraient responsables, en collaboration avec l'Etat, de la définition du territoire, de l'animation du réseau des pôles et de l'ensemble des actions en faveur du développement de l'écosystème et de l'émergence de projets de R&D. L'Etat ne contribuerait pas au budget d'animation de ces pôles. Le contrat de performance serait signé a minima par l'Etat et le conseil régional. L'évaluation des pôles seraient portées collectivement par l'Etat et les collectivités territoriales.




Ce scénario clarifie les rôles de l'Etat et des conseils régionaux, même s'il requiert une attention particulière pour limiter la complexité liée au traitement différencié.

Par ailleurs, notre démarche nous a conduit à analyser:

- un scénario de continuité ne comportant ni traitement différencié entre les deux catégories de pôles, ni d'évolution des rôles entre l'Etat et la région.
- un scénario maximal tirant la différenciation entre « les pôles de compétitivité internationaux » et les « pôles de compétitivité et d'innovation » à son extrême. Ce scénario correspond à une rupture par rapport au système actuel et une séparation en deux politiques distinctes, une politique nationale pour les pôles internationaux et une politique régionale pour les pôles d'innovation qui cessent dès lors d'être des pôles de compétitivité.

Figure : Représentation des rôles et responsabilités selon les différents scénarii

Élément de pilotage	Scénario A « continuité »	Scénario B « central »		Scénario C « différenciation maximale »	
	Ensemble des pôles	Pôles de compétitivité internationaux	Pôles de compétitivité et d'innovation	Pôles de compétitivité internationaux	Pôles de compétitivité et d'innovation
Labellisation					
Définition du territoire du pôle					
Signature contrat de performance					
Financement du budget d'animation des pôles					
Animation du réseau des pôles					
Evaluation des pôles					
Financement des AAP type FUI					
Animation de l'écosystème local d'innovation et de croissance					
Animation inter-région					
Mise en cohérence renforcée entre pôles par l'Etat					
Accès au FUI national					
Accès aux AAP R&D thématiques (par ex. FUI)					

Légende	
	Responsabilité Etat
	Responsabilité partagée Etat-Région
	Responsabilité Région