

Observatoire des Pôles de compétitivité

RETOUR SUR L'ÉVALUATION NATIONALE DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ

par

Laurent BLIVET
Boston Consulting Group

Cécile EZVAN
CM International

Alain MOULET
Conseiller innovation, compétitivité & aménagement numérique
à la DIACT

Séance du 21 Octobre 2008

Compte-rendu rédigé par Elisabeth Bourguinat

*

En bref : Après six mois d'audit, une synthèse de l'évaluation des pôles a été rendue publique, le 18 juin 2008. Les auditeurs ont jugé que 58 pôles sur 71 ont rempli leurs objectifs. Les treize autres disposeront d'une année supplémentaire pour faire leurs preuves. Nos intervenants ont apporté les éclairages nécessaires sur la méthodologie suivie et sur leurs recommandations à l'issue de cette étude portant sur les 71 pôles, d'une part, et sur le pilotage national de cette politique, d'autre part.

Ont participé : Elisabeth Waelbroeck-Rocha (BIPE), Denis Chabault (IAE Tours), Claudio Albornoz (ALTRAN-Prime), Patrick Dambrou (doctorant), Christiane Condat (Inserm), Julie Tixier (Université Paris 12), Véronique Bossard (doctorante), Laurent Courde (CNRS)), Anne-Sophie Lallemand (université paris 2), Gino Boismorin (Végépolys), Yolande Noel (INRA), Francis Saget (Teesa consultants), Elisabeth Bourguinat (rapporteur), Yves Jouot (DGE), Sofien Lourimi (Optics Valley), Yann Babut (CR Nord Pas de Calais), Françoise Grousson (CR Nord Pas de Calais), Denis Carré (CNRS), Laurent Blivet (BCG), Cecile Ezvan (CMI), Alain Moulet (DIACT) Elisabeth Dupont-Kerlan (ARF), David Monteau (INRIA), François Raguin (consultant), Valérie Cornetet (Chargée de mission Movéo), Geoffroy Peret (OPC), Jean-Pierre Nioche (consultant), Broutin Philippe (System@TIC, chargé de mission), Evelyne Etchebéhère (CEA), Pierre Antoine Sprimont (CCI Rouen), Stéphane Van Tilbore (Perspective consulting), Marie Rodriguez (BIPE), Michel Bauza (UBISFRANCE), Ana Colovic, Manuela Bardet, Frédéric Miribel (ARD Lyon), Cédric Poivret, Sonia Hacquemand (Groupe Alpha), Philippe Lefebvre (OPC), Stéphanie Fen-Chong (OPC), Thierry Weil (OPC)

*

EXPOSÉ

Laurent BLIVET : Nos deux cabinets ont été sélectionnés en novembre 2007 pour apporter au gouvernement français une aide à la décision sur la politique des pôles de compétitivité, lancée en 2005. Les résultats que Cécile Ezvan et moi-même allons vous exposer correspondent aux éléments que nous avons présentés au comité de pilotage du 18 juin 2008. Ils ne tiennent pas compte des évolutions et amendements que le gouvernement a prévus pour la phase 2 du dispositif des pôles de compétitivité. Ceux-ci vous seront présentés par Alain Moulet.

Le pilotage de l'audit

L'opération était pilotée par la DIACT. Chaque semaine, nous rencontrions Marie-France Barthet et ses équipes pour un point d'avancement sur nos hypothèses de travail, sur nos rencontres avec nos interlocuteurs, sur les problématiques spécifiques à chaque pôle. Nous avons également travaillé en lien étroit avec la DGE, et une fois par mois nous réunissions un comité interministériel chargé de valider les principales orientations de la mission. Tous les deux ou trois mois, nous présentions notre travail à un comité de pilotage composé à la fois de personnalités qualifiées et d'institutions, pour valider la méthodologie et les orientations de l'étude. Les débats menés avec ce comité de pilotage ont été très riches et nous ont permis de tester nos hypothèses et d'assurer leur ancrage dans le réel, c'est-à-dire dans la pratique des acteurs et dans l'environnement institutionnel complexe qui est celui des pôles.

Le déroulement

Notre mission concernait l'orientation stratégique et les modalités d'intervention au niveau national, mais aussi l'analyse de la cohérence et de l'efficacité du dispositif pôle par pôle. Nous avons décidé de mener cette double approche en parallèle, et les équipes qui se sont chargées des deux parties de l'étude ont travaillé ensemble. En effet, il paraissait impossible d'évaluer le dispositif national sans analyser de près ce qui se passait dans les pôles, et inversement d'évaluer les pôles sans avoir une vision générale de ce qui fonctionnait ou non sur l'ensemble du territoire, du montant des financements mobilisés ou encore des dispositifs institutionnels mis en place au niveau national.

Les axes d'analyses

Le cahier des charges de l'étude avait identifié 11 axes d'analyse de la politique, à la fois au niveau national et au niveau des pôles : stratégie ; gouvernance et animation ; projets de R&D ; ancrage territorial des pôles ; prise en compte des PME ; stratégie RH ; stratégie développement durable ; dynamique d'évolution du périmètre des pôles ; existence de synergies entreprises / recherche / formation ; existence de projets structurants et manière dont les projets structurants sont traités ; et enfin rayonnement international des pôles.

Lors de la phase de calibrage de l'étude, nous avons choisi de les regrouper en 7 thèmes, ce qui a suscité quelques discussions. Le comité de pilotage a jugé ce regroupement cohérent avec le cahier des charges : il s'agissait simplement de « ramasser » un peu le dialogue avec les pôles autour d'un nombre d'axes plus restreint. Nous avons donc redistribué dans les 7 thèmes choisis les 4 thèmes qui n'avaient pas été directement retenus.

Nous avons ensuite défini, pour chaque axe, les résultats qui seraient considérés comme satisfaisants, moyens ou insuffisants, de façon à pouvoir ensuite évaluer les pôles. Nous avons également identifié les interlocuteurs clés au niveau national. Cette étape a duré jusqu'à la fin janvier.

La phase de test

A l'étape suivante, nous avons travaillé avec quatre pôles pilotes pour formaliser les questionnaires et nous assurer que l'approche permettait de prendre en compte l'ensemble des aspects et la diversité des pôles : on ne peut pas avoir les mêmes attentes à l'égard d'un pôle à vocation nationale et d'un pôle à vocation mondiale.

Après avoir fait valider ces dispositions par le comité de pilotage, nous avons soumis aux 71 pôles un questionnaire en ligne, qui nous a permis de réunir des éléments quantitatifs et qualitatifs sur la façon dont eux-mêmes percevaient leur performance au regard des axes d'évaluation. Nous en avons tiré des éléments extrêmement utiles pour les diagnostics que nous avons posés ensuite. Cette phase a duré jusqu'à la fin février, avec un certain nombre d'allers et retour pour bien préciser les règles de réponse au questionnaire.

L'évaluation

La phase suivante était celle de l'évaluation proprement dite, à la fois évaluation du dispositif de soutien et évaluation des pôles.

Nous avons rencontré chaque pôle selon une procédure formalisée, afin d'assurer la comparabilité entre les pôles et le caractère équilibré et normé de l'évaluation. Nous avons également rencontré l'ensemble des interlocuteurs en charge du dispositif au niveau national. Au total, nous avons interrogé plus de mille personnes : 296 au niveau national et 720 au niveau des pôles.

Cette phase comprenait aussi un volet de benchmark international : nous avons étudié un certain nombre d'expériences étrangères pour éclairer le diagnostic.

A partir du 17 avril, nous avons commencé à classer les pôles et à préparer des recommandations sur l'évolution du dispositif au niveau national.

Les résultats de l'étude ont été présentés au comité de pilotage le 18 juin 2008. Nous avons émis des recommandations sur le dispositif national et présenté notre vision de la performance des pôles au regard des objectifs établis dans le cahier des charges. Cette présentation a été suivie d'une communication gouvernementale le jour même.

Les recommandations

Compte tenu de son état de maturité, le dispositif des pôles de compétitivité nous a paru prometteur : des coopérations et des synergies se développent entre des acteurs qui travaillaient peu ensemble jusqu'alors. On observe une importante implication des collectivités territoriales et une bonne articulation avec les dispositifs d'Etat. Ces éléments positifs justifient le maintien et le renforcement du dispositif des pôles de compétitivité. Nous avons cependant identifié un certain nombre d'axes d'amélioration.

Au niveau local

Au niveau local, il serait souhaitable de clarifier et de simplifier le dispositif, dont la complexité nous a paru excessive. Cette simplification aurait des effets positifs sur son efficacité. On observe en effet des redondances assez importantes qui nuisent à la cohérence de l'ensemble.

Il faudrait également responsabiliser davantage les acteurs, car on a le sentiment que certains n'assument pas toujours les conséquences de leurs décisions. Il est nécessaire qu'ils se fixent des objectifs, qu'ils prennent des engagements et rendent des comptes à leurs financeurs, à leurs mandants ou tout simplement aux membres des pôles de compétitivité.

Une troisième priorité concerne l'intégration du dispositif des pôles de compétitivité dans l'ensemble des outils nationaux et régionaux d'appui au développement économique, à la recherche, à la formation et au transfert technologique. Sur le terrain, les liens entre les différents dispositifs paraissent encore faibles et devraient être renforcés.

Au niveau national

A l'échelon national, nous proposons de relancer la dynamique d'émergence de projets collaboratifs au sein des pôles car, après l'euphorie du départ, on observe aujourd'hui un certain tassement.

Une deuxième priorité concerne la mobilisation de nouveaux acteurs dans les pôles, et en particulier de financeurs privés. Les benchmarks réalisés à l'étranger ont été très éclairants sur ce point.

Nous avons également suggéré de mieux coordonner le développement international des pôles et de définir de façon plus stricte les priorités d'action, afin de profiter des effets d'échelle.

De même, il serait souhaitable de mieux intégrer les projets des pôles de compétitivité dans les programmes européens.

Enfin, nous avons repris une idée qui était déjà en germe avant notre intervention : lancer des projets structurants pour mieux ancrer les pôles dans leur territoire et renforcer leur attractivité.

Le classement des pôles

Cécile EZVAN : Nous avons classé les pôles de compétitivité en trois catégories, selon qu'ils avaient atteint les objectifs complètement, partiellement, ou qu'ils devaient être reconfigurés pour pouvoir mener à bien leur mission. Sur les 71 pôles, 39 ont pleinement atteint les objectifs de la politique des pôles de compétitivité ; 19 les ont atteints partiellement et doivent améliorer certaines dimensions de leur action ; 13 pôles pourraient tirer parti d'une reconfiguration en profondeur.

Ce classement a été établi à partir de trois axes clés : la stratégie du pôle, sa gouvernance, sa capacité à monter des projets de R&D.

Six enjeux

Les résultats de l'évaluation peuvent être synthétisés autour de six enjeux.

La stratégie

Le premier enjeu concerne un retour aux fondamentaux, c'est-à-dire à la vision et aux projets stratégiques. Ceci passe par l'élaboration d'une feuille de route technologique propre au pôle, même si elle s'inspire de l'ensemble des réflexions menées au niveau national dans les différents exercices de prospective technologique. L'objectif est de parvenir à concrétiser la vocation technologique des pôles, à améliorer leur pilotage stratégique et à détecter, en amont, les technologies qui auront un impact direct sur les problématiques de développement durable.

Cet effort passe aussi par l'élaboration d'une stratégie à l'international, selon trois modèles possibles. Le pôle peut souhaiter prendre une position de leader, par exemple dans le cadre de partenariats technologiques avec d'autres pôles ; ou travailler avec des prestataires publics et privés, par exemple pour monter des missions à l'export pour des PME ; ou se contenter d'aider ses membres à être présents sur des salons internationaux, à développer un réseau local pour faciliter les rencontres avec des investisseurs, ou encore à accueillir des délégations étrangères.

L'animation des pôles

Le deuxième enjeu concerne la dynamique de l'animation, qui est souvent un des facteurs clés du succès des pôles. Les pôles doivent veiller à la qualité du recrutement, à la fois en interne et en externe, afin de construire des équipes performantes.

On nous a souvent demandé quelle était la taille idéale d'une équipe d'animation. Une équipe de trois personnes, comprenant un directeur, un chargé de projet et un responsable de communication, semble un minimum pour les pôles à vocation nationale. Pour les pôles mondiaux, des compétences supplémentaires sont nécessaires. On a généralement affaire à des équipes d'au moins cinq permanents, les mêmes que précédemment plus un responsable du développement international et un responsable du développement de partenariats structurés entre grands groupes et PME.

Pour constituer ces équipes, les pôles doivent pouvoir faire appel à des financements publics et privés sécurisés par des conventions pluriannuelles, et reposant sur la définition d'objectifs mesurables. Le benchmark a montré qu'au Pays basque, les missions d'intérêt public sont financées à hauteur de 250 000 euros par cluster.

L'équipe d'animation doit aussi pouvoir s'appuyer sur un réseau de partenaires disposant de compétences complémentaires aux siennes, afin de la soutenir dans ses différentes missions.

Sur le terrain, nous avons rencontré des équipes souvent assez restreintes, avec de grandes différences dans leurs composantes et dans leurs modalités d'organisation. Un point positif est la très forte mobilisation de ces équipes et des représentants des grands groupes et de la recherche, qui participent de façon très régulière et efficace à la gouvernance des pôles. En revanche, certains pôles ont du mal à organiser le passage de relais lorsque l'équipe des pionniers, après plusieurs années d'implication très active, commence à s'essouffler. Enfin, dans certains pôles, les équipes d'animation sont manifestement en sous-effectif et ont du mal

à conduire leurs missions de façon constructive et structurée ; elles sont parfois fragilisées par un turn-over important.

Les relations entre les pôles de compétitivité et les partenaires régionaux, notamment les acteurs du développement économique, sont intenses, même si elles ne sont pas toujours très formalisées. Des efforts d'harmonisation devraient être faits pour éviter les doublons et travailler de façon concertée avec les clusters.

La R&D

Le cœur de métier des pôles de compétitivité consiste à favoriser l'émergence de projets de R&D et à accompagner leur montage et leur suivi. Dans ce domaine, les progrès passent par le renforcement de la qualité des processus projets et une meilleure prise en compte des questions de propriété intellectuelle, grâce à une coopération plus étroite avec les délégations locales de l'INPI, mais aussi avec les universités et les structures de valorisation. Le processus de labellisation gagnerait à être un peu plus sélectif. Dans certains pôles, le ratio projets labellisés / projet financés est très faible, et les partenaires qui participent au montage pour se voir finalement refuser le financement peuvent être enclins à se décourager. Les critères du développement durable devraient également être mieux pris en compte, et ce dès la phase de labellisation. Enfin, une fois que le projet de R&D est parvenu à son terme, il est très important de s'assurer qu'il débouchera sur un marché. Le pôle doit pour cela épauler les PME dans la recherche d'investisseurs et de partenaires industriels.

La création de valeur pour les PME

Un nombre important de PME sont impliquées dans les pôles, mais il s'agit surtout de PME fortement technologiques. Si l'on veut toucher le deuxième cercle des PME, celles qui sont un peu plus éloignées de l'innovation, il faudra construire des partenariats formalisés avec les acteurs publics des territoires, tels que les agences de développement ou les collectivités territoriales, mais également renforcer les capacités des PME à porter des projets.

Ceci passe par l'adoption d'une approche vraiment spécifique vis-à-vis des PME. Certains pôles développent des portefeuilles de produits dédiés et s'efforcent de flécher une partie des projets vers les PME. Il faudrait également développer des techniques d'animation orientées vers les PME, ainsi que des outils d'aide à la recherche de financements publics. Les pôles mondiaux pourraient jouer un rôle plus actif dans le soutien à la croissance des PME, notamment en les mettant en relation avec de grands comptes, que ce soit pour les aider à construire des réseaux ou encore pour leur permettre de s'appuyer sur les bureaux de ces grandes entreprises à l'étranger afin de se développer plus facilement à l'international.

Les modèles d'affaires des pôles

L'un des enjeux cruciaux pour les pôles, dans les années qui viennent, sera celui de l'autofinancement : comment mobiliser de nouveaux financements ? Quels nouveaux services proposer qui puissent être rémunérés ?

La mesure de l'impact sur le territoire

Le dernier enjeu concerne la mesure des impacts sur le territoire. On peut citer à cet égard la création de nombreux projets structurants, qui étaient déjà parfois en gestation et que la dynamique des pôles a permis de mettre en œuvre.

Les décisions prises à la suite de l'évaluation

Alain MOULET : Cécile Ezvan et Laurent Blivet vous ont présenté l'évaluation du dispositif des pôles de compétitivité. Je vais maintenant vous exposer les décisions prises par le gouvernement à la suite de cette évaluation.

L'esprit dans lequel nous avons travaillé consiste à définir un cadre qui permette de libérer les initiatives, plutôt que de chercher à faire entrer les pôles dans un moule. C'est un exercice assez délicat, car on est toujours critiqué dans un sens ou dans l'autre : soit parce qu'on donne trop d'indications, soit parce qu'on n'en donne pas assez. L'appel à projet de 2004 était très sobre : il présentait le concept des pôles (faire travailler ensemble entreprises, recherche et organismes de formation), suggérait des pistes de développement (l'axe marché ou l'axe technologie) et formulait quelques règles de base en matière de gouvernance. En 2008, nous avons œuvré dans le même esprit : nous essayons d'aider les pôles à « mûrir » en leur apportant un cadre, un soutien financier et un accompagnement par les services de l'Etat et des collectivités territoriales.

Les trois axes de cette deuxième phase de la politique des pôles sont la labellisation, l'animation et le pilotage stratégique ; les modalités de soutien financier ; le développement d'un écosystème d'innovation et de croissance. Je vais présenter les décisions prises concernant ces trois axes, en mettant l'accent sur les éléments nouveaux.

Labellisation, animation et pilotage stratégique

Le gouvernement a accepté le classement en trois catégories effectué à l'issue de l'évaluation. Au total, plus de 80 % des pôles ont atteint totalement ou partiellement les objectifs. Ce résultat justifie a posteriori le fait d'avoir donné leur chance à des projets auxquels certains, au départ, ne croyaient pas.

Elever le niveau de pilotage stratégique des pôles

Les pôles classés dans les catégories 1 et 2 ont vu leur label confirmé pour trois ans (2009-2011), avec une nouveauté : l'instauration d'un contrat de performance entre le pôle, l'Etat et les collectivités territoriales impliquées. Ce contrat comprend une prévision de financement public qui donnera au pôle une bien plus grande visibilité que précédemment. De son côté, le pôle devra proposer une stratégie pour les trois ans : l'évaluation a montré que seulement 17 pôles, sur les 58 compris dans les groupes 1 et 2, s'étaient réellement dotés d'une stratégie. L'objectif est de pousser les pôles à adopter une démarche stratégique au moins à trois ans, voire à cinq ou dix ans selon les secteurs d'activité.

Le groupe 2

Un rendez-vous sera fixé à la mi 2010 avec les pôles du groupe 2, pour vérifier s'ils ont progressé sur les axes d'amélioration mis en évidence lors de l'évaluation. Si les progrès ne

sont pas suffisants, le soutien financier prévu par le contrat pourra être révisé. En revanche, le label sera maintenu.

Le groupe 3

Des entretiens ont été organisés avec chacun des 13 pôles nécessitant une reconfiguration, en présence des acteurs de l'Etat et des collectivités territoriales concernées, pour vérifier si ce classement était justifié et surtout pour réfléchir aux mesures à prendre.

Nous leur accordons un an de plus pour faire leurs preuves. Nous avons d'ailleurs constaté un certain nombre d'avancées entre le moment où leur évaluation s'est effectuée (février 2008) et le moment des entretiens contradictoires (juin 2008). L'évaluation a incité les pôles à mener une auto-évaluation et à prendre eux-mêmes des mesures d'amélioration, ce qui est très positif : l'objectif de l'Etat n'est pas de retirer des labels, mais de soutenir les pôles vers la réussite. C'est pourquoi le soutien financier apporté à l'animation des pôles du groupe 3 en 2009 sera au moins égal à celui de 2008.

Chacun des pôles de ce groupe devra proposer à l'Etat un plan d'action d'ici la fin octobre. Une nouvelle évaluation aura lieu à la fin de l'année 2009, mais dès le mois d'avril, nous organiserons un rendez-vous intermédiaire ainsi qu'un groupe de travail interministériel. Ces pôles seront également accompagnés au niveau local par les collectivités territoriales et les services de l'Etat.

Les catégories de pôles

Le rapport a proposé de faire disparaître la catégorie « pôle à vocation mondiale ». Nous sommes nombreux à penser qu'effectivement, le fait de ne conserver que deux catégories permettrait de clarifier le dispositif. Au-delà du changement de nom, la question est de savoir sur quel critère répartir les pôles, quelles seront les conséquences de l'affectation à chaque catégorie, de quelle façon un pôle pourra passer d'une catégorie à l'autre. Nous souhaitons nous donner le temps d'y réfléchir, et nous avons donc décidé de ne rien changer pour le moment.

Pilotage et coordination

Depuis l'origine, chaque pôle s'est vu affecter un correspondant au niveau national pour assurer l'interface avec le groupe de travail interministériel et ainsi garantir une bonne coordination avec l'Etat. Au niveau local, la coordination était généralement effectuée par des chargés de mission nommés par le préfet de région. Nous avons décidé d'instituer un correspondant local servant de référent unique entre le pôle et l'ensemble des acteurs locaux. Nommé par le préfet de région, il pourra s'appuyer sur l'ensemble des services déconcentrés. Les pôles qui s'étendent sur plusieurs régions n'auront qu'un seul correspondant local, nommé par le préfet chef de file. Ce correspondant pourra avoir des correspondants locaux associés, notamment dans les autres régions. L'objectif de cette mesure est de réduire la complexité de l'Etat pour les acteurs de terrain. Il paraît normal, dans la mesure où l'on demande aux pôles de travailler en coopération, d'attendre la même démarche des services de l'Etat.

Nous demandons également aux pôles de se coordonner entre eux lorsqu'ils relèvent des mêmes thématiques ou de thématiques complémentaires, en particulier sur les questions de

stratégie scientifique, de labellisation de projets de R&D, d'actions à l'international, de gestion des compétences. Certains pôles le font déjà et se sont dotés de chartes de coordination, ce qui nous paraît une bonne pratique.

Le Premier ministre a annoncé très clairement qu'il n'y aurait pas de nouvelle labellisation pendant les trois ans qui viennent, excepté dans le domaine des écotecnologies (dépollution, meilleur usage des ressources naturelles, éco conception, etc.).

Modalités du soutien financier

Les modalités du soutien financier ont été présentées le 1^{er} octobre 2008 par la DGE. Celle-ci a rappelé à cette occasion que le crédit impôt-recherche permet une prise en charge d'une partie des dépenses de R&D, notamment pour les recherches sous-traitées par les entreprises à des laboratoires.

Le Président de la République a décidé de maintenir une enveloppe financière d'1,5 milliard d'euros sur trois ans pour la politique des pôles de compétitivité. Les crédits d'animation s'élèveront à 50 millions d'euros. Le FUI (Fonds unique interministériel) disposera de crédits dédiés de 600 millions d'euros (soit 200 millions par an) pour des projets de R&D et pour la création de plateformes d'innovation. S'y ajouteront 600 millions d'euros de fonds non dédiés, permettant aux agences (ANR, OSEO) et organismes (CDC) de mettre en œuvre des actions de soutien destinées aux pôles.

Les crédits d'animation

A l'heure actuelle, environ 15 % des crédits d'animation sont apportés par le privé. Au terme de cette nouvelle phase, l'objectif est de parvenir à un équilibre entre les apports publics (incluant ceux des collectivités territoriales) et les apports privés. Nous devons en effet prendre en compte les exigences de la Commission européenne en matière d'aide à la R&D et notamment aux pôles d'innovation, et nous aligner progressivement sur les standards européens.

Les projets de R&D et les plateformes d'innovation

Sur les 600 millions d'euros prévus pour ce poste, 105 millions (soit 35 par an) seront réservés aux projets structurants : plateformes d'innovation, équipements de chimie, équipements de maquettage informatique, pilotes pour l'agroalimentaire, etc. Des équipements de ce type ont été pris en charge par certains contrats de plan Etat région, mais des besoins nouveaux ont émergé. Ces outils, qui seront à la disposition des PME, des grandes entreprises et des laboratoires pour leur permettre de mener leurs expérimentations, auront aussi l'avantage de faciliter l'ancrage territorial du pôle. Le premier appel à projets a été publié. Il a été établi en coopération avec la Caisse des dépôts, qui apportera également des financements en matière d'ingénierie des plateformes puis de financement de celles-ci.

Le FUI

Comme par le passé, deux appels à projet par an sont prévus pour le FUI. L'appel n°7 a été lancé le 24 septembre et il est instruit par le GTI et géré par la DGE. Le passage de relais à OSEO est toujours à l'étude, car il faut s'assurer qu'il produira les effets escomptés en termes

de rapidité, d'efficacité, de clarté. La coopération avec OSEO se poursuit, avec notamment la mise en œuvre par OSEO d'un outil de dépôt de candidature en ligne.

Les nouveaux taux d'aide ont très peu changé. Le soutien aux grandes entreprises passe de 30 à 25 %, afin de prendre en compte l'existence du crédit impôt recherche dans sa nouvelle formule. Les PME intermédiaires (entre 250 et 2000 salariés) conservent un taux de 30 % de subventions. Les zonages de R&D sont maintenus.

Ecosystème d'innovation et de croissance

Le troisième et dernier axe, le développement de l'écosystème de croissance et d'innovation, est sans doute le plus nouveau et le plus ambitieux. Dans la première phase de leur développement, les pôles devaient construire des relations en interne ; ils doivent maintenant développer des partenariats externes avec d'autres institutions de soutien à la recherche et à l'innovation, telles que les PRES, les RTRA, ou les Instituts Carnot.

Au niveau national, les différents ministères devront prendre en compte les pôles de compétitivité dans leur stratégie et dans leurs décisions d'allocation de ressources, dont il sera établi un bilan chaque année. Nous souhaitons également améliorer la coordination entre l'Etat et les collectivités territoriales. Les contrats de plan État régions et les programmes opérationnels qu'ils fédèrent apportent déjà un soutien très utile pour les actions des pôles. Nous ferons un bilan à mi parcours pour voir s'il est opportun et possible de proposer des efforts supplémentaires.

L'écosystème des pôles devra également inclure les investisseurs privés, par exemple les clubs de business-angels. L'objectif est que les financements privés puissent notamment bénéficier aux PME, dans leurs projets de R&D et pour leur accompagnement général.

Les pôles doivent accroître la place accordée à la formation : jusqu'ici, c'est essentiellement le lien entre entreprises et recherche qui a été développé, alors que la formation constitue le troisième pilier de la définition des pôles. L'objectif principal est d'identifier les besoins de compétences des entreprises et d'aider les acteurs de la formation membres du pôle à répondre à ces besoins en adaptant leurs formations.

Le développement international vers l'Europe et vers d'autres plaques régionales devra s'accélérer.

L'accompagnement des PME est une dimension essentielle des pôles, même s'il ne faut pas demander à ces derniers de se substituer aux divers modes d'accompagnement public mis en place depuis des années. En revanche, ils peuvent tisser des liens entre leurs partenaires locaux et avec des partenaires internationaux, afin de favoriser leur développement. En effet, dans deux ou trois ans, les pôles ne seront plus évalués seulement sur leur dynamique, mais également sur leurs résultats, y compris économiques.

Autre axe important : la prise en compte du développement durable. Comme cela a déjà été évoqué, aucun nouveau label ne sera accordé dans les années qui viennent, sauf dans le domaine des écotecnologies. Par ailleurs, il a été proposé que la part des projets du FUI dans le développement durable soit de 30 % : il existe une volonté très claire d'accroître le nombre de projets de ce type.

Enfin, les pôles devront également s'intéresser à d'autres réseaux d'entreprises qui ont déjà fait la preuve de leur efficacité, comme les SPL. A l'étranger, on parle de *clusters d'entreprises*, terme rarement utilisé en France, bien qu'un potentiel important existe. Une réflexion est actuellement en cours pour élaborer un modèle assez souple de clusters d'entreprises (tourné vers les PME) qui permettrait de développer une politique complémentaire aux pôles de compétitivité (clusters de recherche).

DÉBAT

La place des PME

Un intervenant : *Quelle définition des PME reprenez-vous ? Prenez-vous en compte les PME de plus de 500 salariés ? Les filiales des grands groupes ?*

Cécile Ezvan : Nous avons retenu toutes les entreprises de moins de 2000 salariés et indépendantes des grands groupes, ce qui correspond à la définition de la Commission européenne. Les filiales des grands groupes sont comptabilisées comme des grands groupes. Pour certaines analyses, nous avons fait la distinction entre les PME de moins de 250 salariés et les PME dont le nombre de salariés est compris entre 250 et 2000.

La période d'évaluation

Int. : *D'après ce que vous avez indiqué, la période sur laquelle porte l'évaluation va de 2005 à début 2008. J'avais cru comprendre que le processus d'évaluation s'arrêtait au 31/12/07. Comment avez-vous pris en compte les actions menées par les différents pôles au cours de l'année 2008 ?*

Cécile Ezvan : L'évaluation chiffrée s'arrête effectivement au 31/12/07, mais nous avons fait une exception pour les pôles labellisés en 2007, pour lesquels nous avons retenu des éléments quantitatifs au-delà du 31/12/07. Par ailleurs, pour l'ensemble des pôles, nous avons intégré certaines données de l'année 2008 de manière qualitative.

Clusters et SPL

Int. : *Avez-vous déjà des idées sur la façon d'articuler les pôles de compétitivité avec les SPL, qui existent depuis plus longtemps ?*

Alain Moulet : Certains SPL sont devenus des pôles, d'autres sont membres des pôles. C'est le cas, par exemple, de Silicon Sentier, qui fait partie du pôle Cap Digital, de Club Tex qui est membre du pôle Up-tex, ou d'Optic Valley qui est membre de System@tic. Cette articulation entre pôles de compétitivité et clusters ou SPL est une piste très intéressante, qui devrait permettre de mieux accompagner les PME. L'objectif est de rechercher les complémentarités et d'éviter les redondances. Nous allons prochainement présenter des propositions à M. Hubert Falco, secrétaire d'Etat chargé de l'aménagement du territoire, pour procéder à des expérimentations dans ce domaine.

Int. : *Les spécialistes du montage de cluster n'ont pas attendu l'appel d'offre de 2004 pour se mettre au travail : le cluster de Grenoble, par exemple, était déjà en place. Comment a-t-on*

pris en compte le degré de maturité des pôles, sachant que certains existaient déjà, sous une autre forme, depuis trois, cinq ou dix ans ?

Alain Moulet : Environ les deux tiers des pôles existaient déjà sous une forme différente et un tiers seulement des pôles sont vraiment nouveaux. De ce fait, on a tendance à demander beaucoup aux pôles les plus récents. C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité accompagner ceux qui rencontraient des difficultés plutôt que de leur retirer trop vite leur label.

Cécile Ezvan : Dans notre rapport d'évaluation, nous avons identifié pour chaque pôle les dispositifs de coopération qui s'étaient mis en place avant la labellisation, et nous avons essayé de mesurer le « delta » apporté par la création du pôle. En revanche, dans les approches quantitatives, nous avons procédé de façon homogène entre tous les pôles, quel que soit leur historique.

Passer d'un statut à l'autre

Int. : *On observe une telle hétérogénéité entre pôles d'un côté, et entre SPL de l'autre, qu'il existe probablement une sorte de continuum entre certains pôles et certains SPL. Ne faudrait-il pas établir une typologie avec des critères précis pour savoir à partir de quel moment on passe d'un statut à l'autre ?*

Alain Moulet : L'OCDE a publié en 2007 une étude portant sur les clusters et proposant un schéma d'analyse très simple. Ce schéma est composé de trois cercles représentant l'entreprise, la formation/recherche et le territoire, avec des intersections entre les cercles. Les auteurs ont situé divers clusters du monde entier dans les intersections ou en dehors des intersections. On trouve des clusters composés uniquement d'entreprises, d'autres composés uniquement d'organismes de formation ou de laboratoires. C'est dans l'intersection entre les trois cercles qu'on doit trouver, en principe, les pôles de compétitivité ; d'où notre souhait de revitaliser la dimension formation, qui n'est pas toujours assez présente dans les pôles, et de bien veiller à la dimension territoriale.

Les relations avec les clusters européens

Int. : *Des dispositifs sont-ils prévus pour développer les relations entre clusters français et européens ?*

Alain Moulet : Nous ne souhaitons pas créer de nouvelles structures, mais plutôt mobiliser les réseaux existants. Le développement des relations inter-clusters peut s'appuyer sur Ubifrance, sur les missions économiques, ou encore sur les ambassades. Le renforcement de la coordination entre pôles relevant de la même thématique devrait également permettre de mener des actions communes à l'étranger. De son côté, la DGE anime des programmes sur lesquels les pôles peuvent s'appuyer.

Les relations entre pôles et RTRA

Int. : *De quelle façon comptez-vous améliorer le couplage entre RTRA et pôles, sachant qu'il est toujours complexe d'articuler recherche fondamentale et recherche appliquée ?*

Alain Moulet : La DIACT a financé plusieurs études sur les synergies entre les pôles et leur environnement. Elles ont été menées par des équipes différentes qui, selon les cas, se sont davantage intéressées aux PRES, aux RTRA, ou à d'autres outils. En février, nous organiserons une présentation des synthèses de ces différentes études, accompagnée d'ateliers. Nous ferons le bilan des relations entre les pôles, les PRES et les RTRA, et nous discuterons avec les acteurs sur les pistes pour aller plus loin. Marie-France Barthet, qui a été mon prédécesseur à ce poste, est maintenant directrice du PRES de Toulouse et sera ainsi à même d'expérimenter sur le terrain les propositions qui en ressortiront. A terme, nous pourrions rédiger un guide pratique pour conseiller les PRES, les RTRA et les pôles sur les meilleures pratiques concernant les relations qu'ils peuvent entretenir.

Plateformes et autofinancement

Int. : *Un certain nombre de plateformes, confrontées à la concurrence, se sont dotées d'un statut juridique indépendant du pôle auquel elles appartiennent et ont développé des services payants destinés aux membres du pôle. De ce fait, le pôle n'a plus d'activités lucratives à proposer, et son autofinancement n'est assuré que par les cotisations des entreprises, dont le montant varie fortement d'un pôle à l'autre. A votre avis, doit-on créer des plateformes indépendantes proposant des services marchands et des pôles qui ne sont qu'une cellule d'animation et une mise en réseau de partenaires, ou les pôles doivent-ils chercher à s'autofinancer grâce à leurs plateformes ?*

Alain Moulet : Je vais laisser répondre Yves Jouot, de la DGE, qui est chargée d'organiser les plateformes.

Yves Jouot : Nous avons monté un groupe de travail cet été pour réfléchir aux conditions de financement de l'animation des pôles. Parmi les pistes évoquées, l'une consiste à prévoir une cotisation sous forme de pourcentage prélevé sur les financements des projets labellisés. Nous avons également envisagé la possibilité de majorer la cotisation des entreprises ayant bénéficié de projets labellisés retenus. Nous avons par ailleurs discuté des aspects fiscaux : les activités offrant des résultats financiers devraient être isolées juridiquement, afin de libérer le pôle de certaines contraintes fiscales.

Alain Moulet : Dans la mesure où la plateforme devient une entreprise, elle est membre du pôle et elle peut donc verser une cotisation. Comme elle bénéficie de l'environnement du pôle et de son animation, sa cotisation pourrait même être supérieure à celle d'une entreprise ordinaire.

Int. : *Les plateformes sont des outils mis en place par les pôles pour faire émerger des projets et accompagner leur réalisation en mutualisant les moyens disponibles. Je comprends l'intérêt, sur le plan fiscal, de leur donner un statut indépendant sous forme d'association ou de société de service, mais en enlevant cette activité au pôle, on le prive d'une ressource d'autofinancement. Pour compenser ce manque à gagner, il faudrait une cotisation d'un montant très élevé.*

Alain Moulet : Nous n'exigeons pas un autofinancement à 50 % : les adhésions et cotisations peuvent s'ajouter à l'autofinancement proprement dit pour faire en sorte que les financements publics n'excèdent pas 50 %.

Yves Jouot : Une partie des missions des pôles, notamment l'animation, sont d'intérêt général et leur sont confiées comme une délégation de l'Etat ou des collectivités locales. Ces missions pourraient bénéficier de conditions d'encadrement particulier ; nous y réfléchissons également.

Alain Moulet : Le temps passé par des acteurs des entreprises au profit de l'animation des pôles pourrait aussi être valorisé en termes de mise à disposition gratuite.

Comment mobiliser les acteurs du financement ?

Int. : *Comment faire en sorte que l'intérêt des labels accordés par les pôles soit mieux perçu par les acteurs extérieurs, et notamment par les acteurs financiers ? Pour le moment, ces derniers ne sont guère impliqués dans les problématiques des pôles. Lorsqu'une entreprise leur soumet un projet, ils ne prennent pas forcément en compte le diagnostic de pertinence que représente l'octroi du label.*

Alain Moulet : Nous devons effectivement améliorer la valorisation des labels et leur visibilité pour les acteurs financiers. Nous menons une réflexion à ce sujet à la fois avec la DGE et avec le pôle Finance Innovation. Celui-ci a le double intérêt de rassembler des financiers et d'être à même de comprendre la culture et l'intérêt des pôles de compétitivité.

Les pôles du groupe 3

Int. : *Quelles sont les raisons de l'échec des pôles classés dans le troisième groupe ?*

Laurent Blivet : Chacun de ces pôles a sa propre histoire. Certains ont rencontré des problèmes de gouvernance : les membres du pôle n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur une stratégie de développement. D'autres ont eu des problèmes de stratégie : ils n'ont pas réussi à identifier des axes clairs sur lesquels proposer des projets collaboratifs susceptibles d'intéresser les financeurs. Des tensions ont pu se manifester entre les membres d'un pôle, ou entre les collectivités territoriales, ou entre ces dernières et l'Etat, et ces tensions ont nui à la définition d'une stratégie de développement ou d'un mode opératoire. Compte tenu de l'histoire très brève des pôles, ces difficultés ont induit une incapacité à produire des résultats ou à démontrer une dynamique crédible.

Cécile Ezvan : Par ailleurs, certains pôles disposaient de ressources tellement limitées qu'ils ont eu du mal à se lancer.

Faciliter l'émergence des projets

Int. : *Le rapport évoque un certain « tassement » dans l'émergence de projets collaboratifs. Or, il ne semble pas formuler de recommandations à ce sujet : les propositions concernent l'accompagnement des projets, mais pas la façon de favoriser leur émergence.*

Cécile Ezvan : Quelques recommandations vont malgré tout dans ce sens, comme la définition de feuilles de route technologiques, qui devraient guider les pôles dans l'orientation des nouveaux projets de R&D.

Le maintien d'un comité de pilotage ?

Int. : *L'une des recommandations issues de l'évaluation concernait le maintien du comité de pilotage pour continuer à suivre les pôles. Il semble que cette recommandation n'ait pas été suivie d'effet ?*

Alain Moulet : La plupart des participants du GTI sont d'accord sur le principe de poursuivre un travail en coopération. Faut-il que ce soit à travers une structure formelle supplémentaire ? Dans l'affirmative, il faudrait définir très précisément sa composition et ses attributions. Nous avons préféré nous mettre au travail tout de suite, et formaliser ensuite, une fois que nous aurons acquis une certaine expérience du travail en commun.

Une évaluation tronquée ?

Int. : *Ce que vous nous avez présenté me paraît correspondre moins à une évaluation au sens propre qu'à une « étude de mise en œuvre » : vous décrivez l'état des lieux d'un processus qui progresse, mais vous ne mesurez pas réellement les effets de la création des pôles de compétitivité. Chacun comprend bien que dans une politique de ce type, il faut se montrer patient, mais cette question d'une évaluation proprement dite a-t-elle été mise à l'ordre du jour de la deuxième phase ?*

Alain Moulet : La plupart des indicateurs retenus sont effectivement des indicateurs de structuration et de développement du pôle, plus que des indicateurs d'impact. On observe malgré tout, d'ores et déjà, un certain nombre d'effets positifs, comme le fait d'attirer une entreprise étrangère sur un territoire ou de mieux adapter les formations proposées. Mais il est un peu tôt pour mesurer le nombre de nouveaux produits fabriqués, de nouveaux marchés atteints, de nouveaux emplois créés.

Les contrats de performance de cette deuxième phase prévoient une nouvelle évaluation, au terme des trois ans, cette fois sur des indicateurs d'impact, avec deux types de critères : des critères de dynamique et d'impact sur l'écosystème, et des critères d'atteinte d'objectifs en matière de technologies et de marchés. En revanche, l'évaluation du nombre d'emplois créés est toujours délicate : comment savoir si ces créations sont imputables à l'existence du pôle ou non ? Nous avons lancé un appel à idée pour cette future évaluation, et nous souhaitons vivement que les pôles eux-mêmes émettent des propositions sur la façon d'évaluer leur impact.

Les retombées de l'évaluation en termes d'apprentissage

Int. : *Pourriez-vous préciser quelles ont été les retombées de l'évaluation en termes d'apprentissage ou de progrès pour les pôles ?*

Cécile Ezvan : Nous avons été frappés par le fait qu'au cours des entretiens, nos interlocuteurs nous posaient beaucoup de questions sur la démarche d'évaluation et sur la façon dont les autres pôles fonctionnaient : « *Que signifie une 'cartographie des compétences' ? Comment la mettre en œuvre ?* ». Les différents thèmes de l'évaluation leur ont permis de mieux comprendre quelles étaient les différentes missions des pôles. On pourrait souhaiter qu'à l'avenir les pôles échangent davantage entre eux, pour tirer parti des meilleures pratiques.

Laurent Blivet : Le premier bénéfice de l'évaluation a été de formuler ce que l'Etat et les autres financeurs étaient en droit d'attendre de la part des structures des pôles, sans oublier les membres des pôles eux-mêmes. Un deuxième bénéfice a été l'obligation faite aux acteurs de chaque pôle d'échanger entre eux. Au fil des entretiens, nous avons ainsi été frappés par la cohérence entre les discours tenus par les différents acteurs d'un même pôle. Nous avons supposé qu'ils s'étaient mis d'accord sur un certain nombre de points, et ils ont eu parfaitement raison de le faire : ils ont pu ainsi enrichir leur représentation et la faire évoluer en prenant conscience d'un certain nombre d'insuffisances dans leur réflexion stratégique. Une troisième retombée est liée à la réalisation de l'enquête en ligne, qui était certes un peu normative et lourde, mais qui a fait prendre conscience aux pôles qu'ils devaient absolument disposer d'un certain nombre de données sur le devenir des projets qu'ils ont contribué à lancer, sur l'environnement dans lequel ils interviennent, sur la maturité des partenariats noués, etc. Certains d'entre eux n'étaient pas en mesure de répondre à toutes les questions, et cela les a obligés à progresser.

Int. : *Le lancement de l'évaluation a-t-il également poussé les pôles à communiquer entre eux et à se coordonner sur les réponses à vous apporter de façon à faire évoluer la politique des pôles dans le sens qu'ils souhaitaient ? Ont-ils, au contraire, exprimé des points de vue contradictoires ?*

Cécile Ezvan : Nous avons rencontré les pôles de façon individuelle mais nous avons observé une grande cohérence dans la perception qu'ils avaient du dispositif national et dans leurs demandes d'améliorations, qu'il s'agisse d'accélérer l'octroi des financements, de simplifier le dispositif ou de mieux coordonner les instances nationales et locales.

Et pour les services de l'Etat ?

Int. : *Vous avez cité beaucoup de recommandations concernant l'amélioration du fonctionnement des pôles. Les recommandations faites à l'Etat semblent plus légères à mettre en œuvre : « Le zonage est très compliqué, vous pourriez l'abandonner », « sur les trois catégories de pôles, il y en a surtout deux qui émergent ; vous pourriez renoncer à la troisième ». On a le sentiment que tout le monde a tiré les leçons de cette évaluation, mais l'Etat sans doute un peu moins, ou un peu plus laborieusement que les autres acteurs...*

Laurent Blivet : Nous avons très bien travaillé avec les services de l'Etat, qu'il s'agisse de la DIACT, de la DGE, du GTI ou du comité de pilotage. Au fil des réunions, nous leur avons fait part de nos hypothèses et des recommandations que nous serions amenés à formuler. Un certain nombre d'entre elles concernaient les services de l'Etat. Il est apparu très clairement, par exemple, qu'il serait nécessaire de renforcer la coopération au niveau interministériel. Des progrès ont d'ores et déjà été accomplis dans ce domaine, même s'ils ne sont pas très visibles de l'extérieur : une partie des réunions de travail se déroule maintenant en interministériel, ce qui nous semble aller dans le sens d'une plus grande cohérence.

Alain Moulet : L'une des raisons pour lesquelles j'ai accepté ce poste est que je n'ai jamais vu, au sein de l'Etat, un projet qui soit mené dans une telle coordination interministérielle, avec dix ministères ou organismes différents autour de la table. C'est exceptionnel, et cela fait quatre ans que cela dure. On peut parler d'une petite révolution, même si elle est silencieuse et se voit peu. Ce genre de chose se produisait déjà au niveau régional, où des comités régionaux réunissaient l'ensemble des acteurs pour attribuer les aides, mais c'est avec la politique des pôles de compétitivité que cette méthode de travail a été appliquée pour la

première fois au niveau national : l'ensemble des ministères et des agences se sont mutuellement présentés les différentes aides à la R&D qu'ils proposaient. Certains diront qu'il était temps, mais c'est malgré tout un progrès... La création du FUI relève de la même démarche : il n'est pas habituel que plusieurs ministères cèdent une partie de leur budget pour alimenter un fonds commun géré par l'un d'entre eux.

Le succès des pôles a provoqué, dans le fonctionnement de l'Etat, des changements qui n'étaient pas du tout prévus à l'origine. Ces mutations se sont produites à la fois sous la pression de la base, qui pratiquait la coopération sur le terrain et réclamait une meilleure coopération au niveau de l'Etat, et de par la volonté de l'Etat lui-même d'aller dans ce sens, ce qui a obligé les administrations à s'adapter. Il est vrai que deux sources de pression différentes ne sont pas de trop pour que les choses bougent... Mais il est remarquable que les discussions qui ont suivi aient porté sur les modalités de ce changement et non sur son principe, très vite acquis par tous.

Nous poursuivons dans cette voie avec l'institution de référents uniques, qui s'accompagne de règles auxquelles les ministères et les services déconcentrés ont acquiescé. Pour les pôles, ce ne sera pas très visible, ou plus exactement c'est la disparition de certains dysfonctionnements qui signera le succès : moins de sollicitations désordonnées, plus de rapidité dans les réponses aux questions, plus de professionnalisme chez les correspondants, etc.

Les modalités de financement de l'animation ont également fait l'objet d'un travail collectif entre la DGE, la DIACT, le ministère de la Défense et celui de l'Agriculture. Nous souhaitons que la demande de financement soit basée sur un document commun et nous sommes en train de simplifier nos procédures. Les pôles n'auront plus qu'un financeur national ; ils s'adresseront à un ministère chef de file. Il n'y a pas de raison d'arrêter là ce travail interministériel : nous sommes entrés, comme pour les pôles, dans la phase 2.0, c'est-à-dire à une coopération accrue.