

Les pôles de compétitivité : bilan et perspectives d'une politique industrielle et d'aménagement du territoire

**Commission de l'économie, du développement durable
et de l'aménagement du territoire**

(président : M. Jean-Paul Emorine, sénateur de la Saône-et-Loire)

Rapport d'information
de MM. Michel Houel, sénateur de Seine-et-Marne,
et Marc Daunis, sénateur des Alpes-maritimes
au nom du groupe de travail « Pôles de compétitivité »

Lancée en 2004, la politique des pôles de compétitivité vise à rapprocher sur un même territoire des entreprises, des centres de formation et des unités de recherche d'un secteur d'activité, afin de dégager des synergies et aboutir à des projets innovants. A la suite de différents appels à projets, 71 pôles ont été labellisés. La commission de l'économie du Sénat a créé en février 2009, sur l'initiative de son président Jean-Paul Emorine, un groupe de travail avec pour rapporteurs Michel Houel et Marc Daunis, afin de faire le point sur cette politique et formuler des propositions d'amélioration dans le cadre de la seconde phase du dispositif.

I – Le dispositif des pôles de compétitivité a fait ses preuves

Un bilan jugé unanimement positif

Le bilan positif de la politique des pôles de compétitivité a été mis en avant par plusieurs rapports, notamment l'évaluation réalisée sous l'égide de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) par les cabinets CM International et Boston Consulting Group (BCG).

Les pôles de compétitivité ont en effet permis une **mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés et la naissance de collaborations entre acteurs jusque là cloisonnés** (mondes de la recherche et de l'entreprise, PME et grands groupes...).

Au-delà de la dynamique importante en termes d'adhésions (+ 30 % entre 2006 et 2007), deux éléments sont remarquables :

- **l'impact en matière de recherche-développement** : près de 23 000 chercheurs et ingénieurs de recherche-développement travaillaient en 2007 sur des projets labellisés par les pôles. Nombre de projets n'auraient pas vu le jour sans les pôles ;
- **la forte mobilisation des collectivités territoriales** : la mission première des collectivités

territoriales (régions, départements, intercommunalités) était d'assurer un environnement favorable au développement des pôles. Elles ne se sont pas cantonnées à cette mission, finançant l'animation des pôles et même les projets. Au cours de la première phase du dispositif, lorsque l'État a apporté 100 euros de financements aux projets via le Fonds unique interministériel (FUI) les collectivités territoriales en ont ainsi apporté plus de 50.

L'évaluation des résultats du dispositif doit être améliorée

Aucune évaluation précise de l'impact des pôles de compétitivité en termes d'emplois n'existe aujourd'hui. Seules des données partielles ou prospectives sont disponibles.

Le groupe de travail préconise donc **la mise en place d'indicateurs de création d'emplois et d'entreprises en 2010**, afin d'assurer une évaluation précise portant sur ses cinq premières années d'existence (2005-2010).

Par ailleurs, le groupe recommande également une évaluation qualitative du dispositif, afin de déterminer les motivations des adhérents des pôles.

Le nombre de pôles : une non question

71 pôles de compétitivité ont été labellisés depuis 2005. Les pôles de compétitivité paraissent, à première vue, trop nombreux :

- au moment du lancement de la politique des pôles de compétitivité en 2004, le Gouvernement envisageait la labellisation d'une quinzaine de pôles : les pôles sont donc souvent jugés trop nombreux ;

- l'évaluation du dispositif réalisée sous l'égide de la DIACT a conclu que **treize pôles ne remplissaient pas leurs objectifs et devaient donc « tirer parti d'une reconfiguration en profondeur »**. Une nouvelle évaluation de ces pôles a été lancée par le Gouvernement. Le groupe de travail estime qu'il n'est pas souhaitable que le label soit retiré à l'un de ces treize pôles ;

- au-delà des trois catégories existantes (pôles mondiaux, pôles à vocation mondiale, pôles nationaux), **trois catégories objectives ont émergé** : une quinzaine de pôles (en l'occurrence les pôles mondiaux et à vocation mondiale) ont une visibilité internationale, une cinquantaine sont d'intérêt national et une dizaine ont une dimension régionale.

Cependant, au terme de ses travaux, le groupe de travail estime que **le nombre de pôles ne constitue pas un véritable enjeu** :

- **les moyens sont focalisés** sur les 17 pôles mondiaux ou à vocation mondiale (73 % pour les financements du FUI en 2007) ;



- **les pôles d'un même secteur d'activité ont pris l'initiative de se rapprocher**, à l'exemple des mécanismes de coordination mis en place entre les deux pôles Mer. Ces rapprochements, qui doivent être encouragés, sont une réponse pertinente aux critiques portant sur le nombre élevé de pôles : ils empêchent les redondances entre projets et transcendent les catégories de pôles.

Enfin, le nombre important de pôles permet au dispositif d'avoir **un réel impact en matière d'aménagement du territoire**, comme l'illustrent les rapprochements entre pôles présents sur un même territoire.

II - Des améliorations ponctuelles du dispositif sont possibles

Certains acteurs à mobiliser et à intégrer davantage

■ L'aspect formation du dispositif

La formation reste le « parent pauvre » du dispositif.

Les initiatives des pôles en matière de formation sont restées limitées. **Le pôle nucléaire de Bourgogne constitue une référence dans ce domaine** et pourrait inspirer nombre d'autres pôles.

Plus généralement, il est indispensable de **renforcer les liens entre les pôles de compétitivité et les établissements d'enseignement supérieur**. Le pôle de compétitivité d'un territoire devrait être représenté au sein des instances de gouvernance – le conseil d'administration par exemple - de l'université de ce territoire.

Un tel rapprochement serait particulièrement pertinent dans un objectif de lutte contre les délocalisations, le groupe de travail appelant également de ses vœux une réflexion sur la mise en

place de mécanismes juridiques permettant de conditionner le bénéfice de certains dispositifs à l'existence d'une caution, ceci afin d'assurer un bon usage des deniers publics.

■ L'intégration des PME

L'intégration des PME, même si elle a progressé au cours des dernières années – les nouvelles entreprises intégrant les pôles de compétitivité sont essentiellement des PME – reste **un enjeu essentiel**. Si les PME constituent une large majorité des entreprises impliquées dans les pôles, leur intégration reste en effet insuffisante.

Leur intégration est freinée notamment par la complexité du montage des dossiers et par les délais de versement des crédits pour les projets, qui atteignent 165 jours pour le FUI.

Il est donc **indispensable que les dispositifs d'accompagnement soient renforcés et que les délais de versement des crédits pour les projets soient réduits**.

- **Les plateformes d'innovation, évolution positive du dispositif**

Les plates formes d'innovation constituent une perspective d'évolution essentielle du dispositif : il s'agit d'**infrastructures regroupant des moyens, des services et des ressources humaines mutualisées**.

Le premier appel à projets lancé par l'État et la Caisse des dépôts est un succès. Les plateformes d'innovation **devraient permettre aux pôles d'acquérir une dimension plus structurelle**.

Une animation des pôles à sécuriser

Les structures d'animation des pôles sont très réduites : les budgets des pôles visités par le groupe de travail oscillent ainsi entre 500 000 et 1 500 000 euros.

La faiblesse des budgets explique que **les équipes d'animation soient très restreintes**, limitées en général à 5 salariés ETP permanents.

Ces équipes sont pourtant responsables de **nombreuses actions, indispensables au développement des pôles et au dynamisme de leurs membres** : l'aide à la détection et au montage des projets, la communication et la promotion du pôle, le recrutement des membres, les actions à l'international...

La gestion de ces structures n'est pas facilitée par l'attitude de **l'État, qui verse très tardivement les crédits d'animation**.

Lors de son déplacement à Toulouse en mai 2009, le groupe de travail a ainsi constaté que le pôle Agrimip Innovation n'avait perçu que 20 % des crédits promis par l'État pour l'année 2008...

Cette situation est inacceptable et nuit au développement des pôles. **L'État doit donc à l'avenir être irréprochable en matière de délais de versement des crédits d'animation**.

Une gestion du dispositif à améliorer

Le transfert de la gestion du FUI à OSEO a été décidé en décembre 2007. Ce transfert s'inscrit dans une logique de complémentarité et de continuité entre les différents outils de soutien des projets de recherche-développement industrielle.

Or **le transfert de la gestion du FUI à OSEO n'est pas encore effectif**. Il ne devrait l'être que dans quelques semaines.

Ce transfert est essentiel et, selon les engagements d'OSEO, **il devrait permettre de réduire les délais d'octroi des subventions aux projets**, de 165 à 60 jours au plus.

Parallèlement à cette réduction des délais, **le dispositif de financement doit être simplifié** : la mise en place d'un dossier unique pour les demandes de financement ou la dématérialisation des aides sur l'ensemble des phases de la procédure doivent constituer des priorités en matière d'amélioration de la gestion du dispositif.

Quelle place pour les régions ?

Les régions se sont engagées fortement aux côtés des pôles de compétitivité de leur territoire.

Certaines régions ont mis en place des dispositifs parallèles, complémentaires aux pôles de compétitivité, à l'image des pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES) institués par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Il est aujourd'hui **essentiel de renforcer l'association des régions au dispositif**.

Plusieurs modalités sont envisageables : la décentralisation de la prise de décision au niveau des régions en deçà d'un certain niveau d'aide, la mise en place d'un appel à projet régional à côté de l'appel à projet national, ou le transfert de la gestion des pôles à dimension régionale aux régions.

III. Dessiner des perspectives de long terme au dispositif des pôles de compétitivité

Au-delà du bilan du dispositif et des possibilités d'amélioration évoqués précédemment, le groupe de travail a souhaité aborder différentes perspectives de plus long terme pour le dispositif des pôles de compétitivité.

La pérennité des pôles doit être assurée

Si l'État ne se désengage pas financièrement de la politique des pôles de compétitivité, **la baisse des financements publics destinés à l'animation des pôles représente une menace** pour l'avenir du dispositif.

L'évaluation menée par CM International et le BCG a en effet recommandé que soit définie une limite maximale en matière de financements publics dans les structures d'animation. Cela pourrait conduire à

une diminution des financements publics destinés au fonctionnement des pôles.

Une telle diminution serait une erreur car elle **fragiliserait les équipes d'animation qui sont essentielles au dynamisme des pôles**.

Les sources de financement qui pourraient compenser cette perte (prélèvement sur les dossiers arrivant à maturité, facturation de services) et qui sont envisagées par les responsables de pôles doivent être encouragées et certaines d'entre elles sécurisées juridiquement.

Les pôles de compétitivité au service d'une véritable politique industrielle

- **La labellisation des pôles sur un « terrain favorable »**

La politique des pôles est caractérisée depuis ses débuts par **une démarche « bottom up »**, c'est-à-dire venant du local.

Les pôles labellisés depuis 2004 l'ont été dans des régions où préexistaient des activités économiques dans le domaine d'activité du pôle, là où le triptyque entreprises-recherche-formation préexistait.

Sur les 71 pôles, plus d'une cinquantaine s'inscrivent ainsi dans le prolongement de collaborations préexistantes.

- **Les pôles au service de priorités de recherche industrielle**

Il est aujourd'hui souhaitable d'intégrer les pôles dans une stratégie globale en matière de recherche industrielle.

En la matière, **l'initiative prise par le ministère de l'Agriculture et de la pêche est particulièrement intéressante.**

Après une réflexion stratégique rassemblant acteurs publics, grandes entreprises, chercheurs et pôles de compétitivité, le ministre de l'agriculture et de la pêche a annoncé en mars 2009 **dix priorités agro-industrielles de recherche-développement**. Ces priorités seront prises en compte dans le soutien aux pôles de compétitivité.

- **La nécessaire logique « top down »**

Une nouvelle logique, complémentaire à la logique initiale du dispositif des pôles, **doit être mise en œuvre** : de nouveaux pôles de compétitivité doivent être labellisés dans les secteurs jugés stratégiques et dans lesquels la France estime essentiel de disposer de « champions ».

La labellisation de nouveaux pôles ne doit donc être pas un tabou. Si le Gouvernement souhaite aujourd'hui labelliser des pôles de compétitivité dans le domaine des écotechnologies, d'autres secteurs seront concernés à l'avenir.

Un rayonnement international à parfaire

La visibilité internationale des pôles doit constituer une priorité de la seconde phase du dispositif.

- **Une « marque » connue à l'étranger**

Le dispositif des pôles de compétitivité est connu à l'étranger et il constitue un exemple pour nombre de pays.

Par cette politique, **la France est aujourd'hui leader en Europe en matière de politique des clusters.**

- **Les pôles ont développé une action à l'international**

Les pôles ont lancé de **nombreuses actions au niveau international**, par exemple afin de connaître les *clusters* étrangers du même secteur, mettre en place des actions de promotion à l'international...

Les coopérations qui se mettent en place entre pôles français d'un même secteur visent également à atteindre la masse critique indispensable pour la visibilité à l'international.

- **Le nécessaire renforcement de l'action à l'international**

Ces actions restent cependant insuffisantes : une des priorités de la seconde phase du dispositif doit être **le renforcement de ces actions et celui des réseaux européens de clusters.**

Au-delà du cadre européen, **le bassin euro-méditerranéen paraît également être un terrain très favorable** pour la naissance de clusters et le renforcement de partenariats entre pôles de part et d'autre de la Méditerranée.

- **L'inclusion des pôles dans une véritable stratégie européenne**

La politique des pôles de compétitivité s'inscrit dans la lignée de la stratégie de Lisbonne.

Plusieurs politiques communautaires soutiennent donc, directement ou indirectement, les pôles. Au-delà des soutiens financiers, **la Commission européenne a édicté une véritable stratégie en matière de clusters** souhaitant l'émergence de « *clusters de classe mondiale* ».

L'intégration des pôles de compétitivité dans la stratégie européenne des *clusters* doit être au cœur de la seconde phase des pôles de compétitivité.

Le **groupe de travail « Pôles de compétitivité »** a été constitué le 18 février 2009 par la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, présidée par **M. Jean-Paul Emorine** (Saône-et-Loire – UMP).

Outre ses rapporteurs, **M. Michel Houel** (Seine-et-Marne – UMP) et **M. Marc Daunis** (Alpes-Maritimes – SOC), le groupe de travail comprend également les sénateurs **Alain Chatillon** (Haute-Garonne – UMP), **Christiane Hummel** (Var – UMP), **Elisabeth Lamure** (Rhône – UMP), **Jean-Jacques Mirassou** (Haute-Garonne – SOC), et **Daniel Raoul** (Maine-et-Loire – SOC).

Le groupe de travail a procédé à des **auditions** au Sénat ainsi qu'à des **visites sur le terrain**, à Toulouse, à Sophia Antipolis, à Marne-la-Vallée et en Bourgogne.