

Osservatorio sull'industria e la politica industriale

LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ OU LE RETOUR AMBIGU DES DÉCLINAISONS LOCALES DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE FRANÇAISE

Anne Plunket*, André Torre**

Summary

Poles of competitiveness, the ambiguous comeback of local applications of the French industrial policy

The French experiment of the “Pôles de compétitivité” is an original initiative of the French authorities in order to promote innovation-oriented collaborations and synergies between large firms, small companies and public research centres at the regional level. As such, it represents a striking revival of industrial policy and government-guided programs towards supporting regional projects in terms of economic development. Launched in 2005, this policy is still pursued successfully, despite some ambiguities, in particular those concerning the large geographic dispersion of the projects supported and the financial support concentrated on a few very large clusters.

Keywords: poles of competitiveness, innovation, industrial policy, local development

Parole chiave: poli di competitività, innovazione, politica industriale, sviluppo locale

Jel Classification: O25 – O3 – R3

Introduction

Après la seconde guerre mondiale, et jusque dans les années 1980, la France a mené une politique industrielle très active et largement sectorielle, visant à soutenir et à moderniser l'industrie française, pour encourager sa productivité et sa compétitivité. Le ralentissement de l'activité, notamment des industries lourdes, et l'accumulation de la dette publique ont ensuite modifié la donne.

* Université Paris Sud, ADIS; anne.plunket@u-psud.fr.

** Agro Paristech, UMR SAD-APT; torre@agroparistech.fr.

La politique industrielle a alors changé de caractère, en devenant moins interventionniste sur le plan sectoriel, notamment sous la pression de la construction Européenne et des politiques de la concurrence. Les actions se sont davantage orientées vers le soutien des activités d'innovation et l'incitation à l'émergence de systèmes locaux d'innovation, construits avec l'appui des pouvoirs publics locaux et des agences régionales de développement, et la recherche d'une spécialisation accrue des activités industrielles. Cette dynamique a conduit, en 2005, à la mise en œuvre de la politique des Pôles de compétitivité, dans le prolongement des Systèmes productifs locaux.

Depuis le lancement des Pôles de compétitivité, la politique industrielle est revenue, en France, au centre des débats politiques et économiques. On connaît les discussions analytiques autour de la justification d'une politique industrielle: pour l'économie standard, il s'agit d'une régulation face aux défaillances du marché, telles que les asymétries d'information, les externalités ou les rendements d'échelle, alors que l'économie non standard en fait un outil de l'intervention de l'Etat en matière d'orientation des politiques sectorielles ou d'aménagement du territoire, ou encore face aux abus des firmes en matière de délocalisations ou de restructurations par exemple. D'un point de vue empirique, la politique industrielle française a pu être justifiée pour des raisons régaliennes, économiques, sociales (Postel-Vinay, 2000) mais également idéologiques. Le lien fort qui lie la croissance industrielle à la croissance économique et de l'emploi des pays industrialisés (Greffé, 1987) a été un des moteurs essentiels des politiques industrielles sectorielles d'après guerre et des plans de lutte contre la crise des années 1970. Par ailleurs, si les aspects idéologiques ne peuvent être exclus, notamment dans le cas des nationalisations et privatisations successives, il semble que l'action publique ait avant tout été dictée par un pragmatisme économique, qu'il s'agisse des politiques de structure, des grands projets dans les industries de pointe ou des politiques d'aide aux entreprises en difficulté (Cohen, 2000).

Une des permanences de cette politique a été sa relation ambiguë aux territoires. La France, pays de tradition centralisatrice, a favorisé l'industrialisation autour des grandes villes, et tout particulièrement de la région Ile de France. Mais, dans le même temps, elle a cherché à lutter contre l'hyper centralisation de la première région Européenne en matière de production industrielle et contre le mouvement de désertification des Régions les plus périphériques (on a parlé de "Paris et du désert français"). Il en est résulté une succession, et parfois un recouvrement, de politiques sectorielles visant à favoriser certains types d'activités et conduisant à une centralisation des efforts, et de politiques d'aménagement du territoire, qui visent au contraire à mieux répartir les efforts et les aides sur le territoire national. La politique des Pôles de compétitivité constitue le dernier avatar de cette histoire contrastée. Elle marque à la fois le grand retour de la politique industrielle, et donc de l'action de l'Etat en matière économique, et la volonté de donner leur chance aux initiatives émergeant des régions en matière de développement économique.

1. La politique industrielle française en perspective

Dans l'après-guerre, l'action de l'Etat français en matière de politique industrielle s'appuie sur une série de plans, élaborés par le Commissariat général du Plan mis en place en 1946. Ces plans visent à soutenir et à orienter l'activité économique et l'action des entreprises afin d'assurer une certaine cohérence dans le développement économique. Trois phases peuvent être distinguées à cet égard¹: la reconstruction (1946-1961), la croissance (1962-1975) et finalement la crise (1976-1988).

La première phase de reconstruction (1946-1961) porte notamment sur les secteurs de l'énergie, de l'électricité, de l'acier, du ciment, des transports, de l'équipement et des banques. Le premier plan est mis en œuvre par le biais de nationalisations ou de créations de groupes industriels nationaux. En s'appuyant sur ces entreprises publiques, l'Etat s'attache à réaliser un programme d'investissement dans les secteurs jugés fondamentaux pour la reconstruction et cherche à accroître la spécialisation et la productivité des entreprises.

La phase de croissance (1962-1975) débute sur un constat plutôt positif puisque l'industrie française s'est bien engagée sur le chemin de la croissance économique. La perspective du plan s'attache alors aux inégalités tant sociales que régionales. Néanmoins, les enjeux de la mondialisation et les mouvements d'intégration verticale révèlent que les entreprises françaises n'ont pas la taille critique pour réaliser des économies d'échelle substantielles nécessaires à la baisse des prix et la conquête des marchés étrangers. L'Etat favorise alors la concentration industrielle, qui se réalise au cours du V^{ème} plan et vise prioritairement les industries lourdes et d'équipement. La période des années 1970 se caractérise également par de grands projets technologiques, dont l'objet est de placer la France à la pointe des technologies d'avenir. Cette stratégie industrielle se traduit notamment par le lancement du plan Calcul en 1966, du TGV en 1969, du plan Airbus en 1970, et de l'aérospatiale à partir de 1972 autour du projet Ariane. Bon nombre de ces projets connaissent des succès commerciaux et jouent un rôle moteur en termes de développement technologique et économique. On notera que les projets dans l'aéronautique et l'aérospatiale, largement initiés par la France, ont connu une réalisation européenne.

La dernière grande phase du plan (1976-1988) se caractérise par l'arrivée au pouvoir de la Gauche, qui va s'attacher aux premières conséquences de la crise sur un plan industriel en nationalisant sept groupes industriels, dans le but d'accroître leur productivité, notamment par des investissements productifs. Le retour à une situation économique plus favorable et l'arrivée du gouvernement Chirac s'accompagnent d'un programme de privatisation de 65 groupes publics dans les secteurs de l'énergie, des transports, de la banque et des télécommunications en 1986. Cette première vague de privatisation est suivie d'une seconde, à partir de 1994, avec 13 groupes publics de plus.

1. <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-industrielle/index/>.

Les années 1990 se caractérisent par un retournement des pratiques en matière de politique industrielle, qui deviennent plus européennes. Les politiques sectorielles sont proscrites par l'existence même du marché unique et du traité de Maastricht (1992), qui affirme l'encadrement de la politique industrielle par la politique de la concurrence et empêche de fait tout soutien financier aux secteurs en difficulté, qui introduirait une concurrence déloyale entre les Etats membres. En revanche, le manque de compétitivité de l'industrie européenne et les difficultés en matière de chômage incitent l'Europe à mettre en place des politiques technologiques précompétitives de soutien à la recherche et à la diffusion des connaissances et des compétences, qui n'altèrent pas les règles de la concurrence (Levet, 2005). Ces politiques technologiques deviennent également plus régionales et s'attachent à créer les conditions de la performance industrielle locale en favorisant la création de parcs scientifiques, de technopoles, de zones d'activités, ainsi que les échanges et collaborations entre les acteurs économiques et les universités pour favoriser l'innovation et l'émergence de nouveaux projets industriels sur le modèle américain de la Silicon Valley ou de la Route 28 à Boston. Cette stratégie est finalement l'aboutissement des politiques d'aménagement du territoire et de décentralisation.

2. Aménagement du territoire et politiques industrielles régionales

Dès la fin des années 1950, la recherche de masse critique et de concentration de l'activité industrielle n'est pas uniquement le fait des politiques sectorielles mais trouve également des échos au niveau régional. Afin d'en assurer le développement et l'aménagement, est créée en 1963 la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et de l'action), avec la mission d'harmoniser les actions entreprises dans les régions et de soutenir leur développement. Il s'agit en particulier de lutter contre la tendance à l'hyper centralisation des activités économiques et en particulier industrielles, ainsi que des populations, autour de la seule région parisienne.

L'idée maîtresse est que le développement régional devrait se réaliser au sein de "pôles de croissance ou de développement" s'appuyant sur la concentration industrielle et notamment d'industries lourdes par leurs effets d'entraînement et structurant sur l'activité économique, la croissance, l'emploi et finalement l'attraction des populations. Cette politique de "polarisation" des IV^{ème} (1962-1965) et V^{ème} (1966-1970) plans, fondée sur une mise en pratique des principes de François Perroux (1964), vise notamment à inciter à la "décentralisation industrielle" de la région parisienne vers huit grandes villes ou "métropoles d'équilibre": Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, Bordeaux, Strasbourg, Nancy et Nantes (Lacour et Delamarre, 2008). L'objet est de créer de vrais pôles économiques pouvant accueillir les activités largement concentrées en Ile-de-France. Des mesures incitent à la "délocalisation" des sièges sociaux et/ou de leurs établissements de l'Ile-de-France vers la province.

Cette politique, favorisée par une période d'expansion économique, rencontre un certain succès puisque trois mille opérations de délocalisation sont soutenues par la DATAR jusqu'en 1975. 400.000 emplois sont créés en province et les écarts de la croissance des emplois industriels entre l'Île de France, les régions de l'Est et de l'Ouest se modifient largement en faveur de ces dernières. Mais le succès reste contrasté, car les activités industrielles déplacées, souvent dédiées à la consommation de masse, s'appuient sur des technologies banalisées et utilisent une main-d'œuvre peu ou pas qualifiée, si bien qu'elles sont particulièrement sensibles aux fluctuations de l'activité économique. Alors que les entreprises ont plutôt tendance à déplacer les activités peu innovantes, les sièges sociaux, les centres de décisions stratégiques, et les activités techniques de conception et de recherche restent localisés en région parisienne, notamment dans l'automobile, la mécanique et les industries électrique et électronique, sources majeures de création d'emplois (Lacour et Delamarre, 2008). A partir de 1973-1974, la crise économique tend à accentuer les déséquilibres au profit des Régions les plus favorisées et, notamment, de la région parisienne. L'industrie lourde connaît de graves difficultés, qui se traduisent par des baisses importantes de rentabilité et conduisent à des licenciements massifs. L'Etat se désengage alors progressivement des secteurs en difficultés tels que les charbonnages, la sidérurgie et la construction navale en mettant en place des mesures de reconversion des Régions spécialisées dans ces secteurs.

Cette reconversion est concomitante au mouvement de décentralisation des années 1980, qui va introduire des mutations profondes de la gestion des territoires. La France passe ainsi de l'aménagement du territoire national au développement local, en concertation avec l'Etat, par le biais des contrats de plans État-Régions initiés par les élus locaux et négociés avec les Préfets. Les Régions prennent largement en charge la conduite des politiques industrielles visant à attirer les entreprises et favoriser leur développement, souvent en encourageant des activités déjà présentes. Le modèle des pôles de croissance, fondé sur le développement local autour de grands groupes industriels, a montré ses limites, et les Régions tentent plutôt de reconsidérer leur mode de développement en favorisant notamment la création et l'implantation de PME-PMI innovantes. Ces politiques sont souvent mises en œuvre par des agences de développement, qui mobilisent des ressources foncières et prennent en charge le développement d'équipements nécessaires à la stimulation d'un tissu de PMI-PME. Créatrices de dynamisme local et d'emploi, elles manquent souvent de soutiens financiers suffisants, en particulier du secteur bancaire, principal canal des aides attribuées. Les PME-PMI rencontrent des difficultés importantes de financements de leur activité, notamment dans l'accès aux crédits bancaires et à des conditions tarifaires favorables réservées aux grands groupes (Greffé, 1987).

Ces politiques régionales visent également à l'amélioration de l'attractivité des zones industrielles. Bon nombre de Régions tentent de soutenir la création de technopoles ou de parc scientifiques où l'on favorise le développement de

pôles de recherche et de partenariats entre les entreprises et les laboratoires de recherche; le poids croissant de l'économie de la connaissance et l'accélération des processus d'innovation accentuent la nécessité pour l'industrie de profiter de la recherche publique et pour la recherche publique de tenter de trouver des applications industrielles. Ces partenariats aboutissent également au développement des centres de formations professionnels visant à fournir une main-d'œuvre qualifiée aux activités innovantes. Ces programmes régionaux sont en partie soutenus par des fonds structurels européens du FEDER. Il s'agit, avec l'aide de la Commission, de contribuer à la reconversion industrielle et sociale de zones industrielles en difficulté, d'une part en cofinçant prioritairement les opérations directement créatrices d'emploi et d'autre part en participant au cofinancement d'actions visant à améliorer l'attractivité des Régions éligibles, notamment par le traitement des friches industrielles, la création et l'aménagement de zones d'activités susceptibles d'accueillir de nouvelles entreprises, et l'amélioration des structures de formation professionnelle, de recherche et de transfert de technologie.

3. La création des pôles de compétitivité

Les années 2000 marquent une convergence des deux mouvements, sectoriel et territorial. L'intérêt pour le caractère localisé du développement est confirmé, mais l'Etat est de retour aux affaires; les préoccupations de politique industrielle prennent une tournure davantage territoriale, avec la mise en œuvre de la politique des Pôles de compétitivité.

Il s'agit d'une opération, menée au niveau national, censée orienter les activités de production, et surtout d'innovation, d'une bonne partie des entreprises françaises, par la mise en place d'une politique d'incitations. Contrairement à la politique des pôles de croissance, l'Etat n'est plus le maître d'œuvre ou le chef de chantier, bien qu'il joue parfois un rôle moteur très important, mais il occupe plutôt une place d'initiateur ou de facilitateur des initiatives. Par ailleurs, la logique sectorielle des politiques de grands projets fait place à une logique d'agglomération spatiale des activités, qui donne un rôle central aux territoires et à la concentration des moyens dans des aires géographiques privilégiées. Enfin, la politique des Pôles de compétitivité s'inscrit dans la stratégie de Lisbonne, qui vise à faire de l'Europe "l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde", selon la déclaration adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Conseil européen tenu à Lisbonne en mars 2000.

Les prémices de cette politique se trouvent dans plusieurs rapports, réalisés pour le compte de différentes administrations, dont la caractéristique commune est de préconiser la mise en réseau des acteurs de l'innovation, ainsi que la concentration spatiale des moyens au sein de pôles locaux. On pourrait penser qu'il s'agit là d'une résurgence de la politique des pôles de croissance, mais en fait les auteurs de ces rapports s'inspirent avant tout d'exemples étrangers. Au-

delà des politiques menées dans des pays tels que le Danemark et l'Allemagne, ou dans des régions comme le Bade Wurtemberg ou la Galice, ce sont avant tout deux cas emblématiques qui impressionnent fortement et incitent à l'imitation: la Silicon Valley et les districts industriels de la troisième Italie. On va retrouver, dans la politique des Pôles de compétitivité, les éléments de base qui caractérisent ces deux modèles par ailleurs si différents 1) la concentration spatiale des activités et 2) la mise en réseau des compétences et des connaissances.

Au niveau analytique aussi, on décèle facilement une double influence. D'une part, et de la manière la plus intense, c'est l'analyse des clusters de Porter (1998, 2003) qui est retenue, avec ses dimensions spatiales et la place que peuvent y occuper les incitations des pouvoirs publics, ainsi que son corollaire avec les recherches sur la diffusion géographique des innovations, qui mettent au cœur de cette problématique le rôle joué par la proximité géographique dans la transmission des savoirs et des connaissances. D'autre part, ce sont les travaux issus des théories de la croissance endogène (Romer, 1986, 1990), qui placent l'innovation et les activités de R&D au cœur des processus de croissance des nations et, partant, des Régions ou des aires locales. La politique des Pôles de compétitivité repose toute entière sur ces deux fondements.

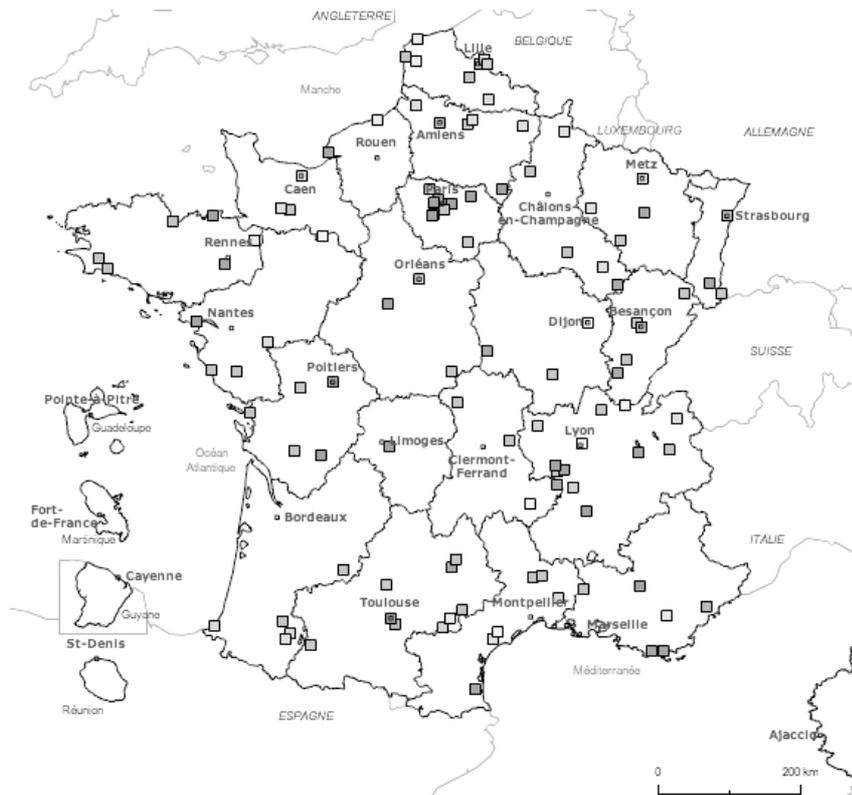
Il ne s'agit pas tout à fait d'une nouveauté en France, puisque de nombreuses technopoles ont été créées au cours des années '80, en écho à ce mouvement mondial, et que Sophia Antipolis, le pôle toulousain d'aéronautique ou la Zirst de Meylan à Grenoble sont souvent cités comme des exemples de concentration spatiale des activités de recherche et d'innovation. De plus, une politique des SPL (Systèmes productifs locaux) a été mise en place dans les années 1990 par les pouvoirs publics, à destination des petites entreprises. Mais la mise en œuvre des Pôles de compétitivité présente trois caractéristiques bien spécifiques à cet égard:

- il s'agit d'une politique décidée et menée au niveau national;
- les grandes entreprises leaders de l'économie française sont concernées;
- l'accent est mis avant tout sur les activités d'innovation et de recherche.

Ce mouvement nouveau est favorisé par les rapports issus de plusieurs groupes de réflexion, menés à l'initiative des pouvoirs publics au début des années 2000. L'ouvrage de Blanc (2004) popularise ainsi l'idée des clusters et la rend familière aux décideurs, alors que le rapport Beffa (2005) recommande un engagement de la France dans les secteurs de haute technologie, jugés favorables à la croissance. Mais c'est avant tout le rapport de la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et de l'action) de 2004 intitulé *La France puissance industrielle* (DATAR, 2004) qui donne les clés de l'opération à venir. On y trouve non seulement une recension de différentes expériences à succès de concentration spatiale de l'innovation et de la production et une apologie de l'innovation et de la recherche comme moteurs de la croissance, mais encore la reconnaissance implicite de la faiblesse des activités de recherche et d'innovation sur le territoire français, excepté pour la région Ile de France (en

A. Plunket, A. Torre

Fig. 1 – Localisation des systèmes productifs locaux dans les régions françaises



Source: Diact – Francièmas © Tous droits réservés.

particulier faiblesse de la R&D, manque de PME innovantes et insuffisances des réseaux de transfert des technologies). Par ailleurs sont posés les grands principes qui doivent guider la future politique des Pôles de compétitivité, résumés en huit grandes actions ciblées sur les entreprises et la recherche. Y sont en particulier affirmées les nécessités de renforcement du lien industrie-recherche et enseignement, de consolidation des partenariats public-privé, de développement des collaborations locales, de mutualisation des moyens ainsi que d'accompagnement de l'ensemble de ces actions par la puissance publique.

Ces principes sont rapidement appliqués, puisque, par une circulaire du 25 novembre 2004, le Premier Ministre Jean-Pierre Raffarin décide de la mise en œuvre de la politique des Pôles de compétitivité et lance un appel à projets. Comme le souligne le Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) de septembre 2004, au cours du-

quel a été arrêtée cette stratégie, cette politique vise à “renforcer les spécialisations de l’industrie française, créer les conditions favorables à l’émergence de nouvelles activités à forte visibilité internationale et par là améliorer l’attractivité des territoires et lutter contre les délocalisations”. Les Pôles de compétitivité y sont définis comme “la combinaison sur un espace géographique donné d’entreprises, de centres de formation et d’unités de recherche publiques ou privées, engagés dans une démarche partenariale, destinée à dégager des synergies autour de projets communs au caractère innovant”.

4. La mise en œuvre de la politique des pôles

L’appel à projets de septembre 2004 vise à identifier et à soutenir, pour les accélérer, des projets porteurs d’un développement significatif pour les entreprises concernées et pour lesquels l’innovation constitue un facteur central de compétitivité. La justification avancée est un manque de compétitivité de l’économie française, motivé par une faiblesse de l’innovation, ici considérée comme le moteur des stratégies de développement des pays industrialisés. Les solutions à ce nécessaire accroissement de la compétitivité passent 1) par la mise en réseau des entreprises, de la recherche publique et de l’enseignement supérieur d’une part, 2) par la concentration des moyens de l’Etat et des agences nationales sur les projets jugés les plus porteurs pour la croissance et pour l’emploi dans un contexte innovant. Les projets présentés doivent répondre à quatre exigences majeures:

- être créateurs de richesses nouvelles à forte valeur ajoutée et d’emploi qualifié;
- se positionner sur des marchés mondiaux à fort potentiel de croissance;
- se fonder sur des partenariats approfondis entre acteurs, avec un accent particulier sur le mode de gouvernance;
- présenter une stratégie efficace de développement économique.

Par ailleurs, est affirmée la nécessité d’un partenariat entre divers acteurs locaux (entreprises, laboratoires, centres de formation, etc.), autour d’un porteur légal.

Un comité de pré-sélection, composé de personnalités qualifiées, est constitué, avec la mission d’éclairer le gouvernement sur la qualité des dossiers présentés. Il va recevoir 105 réponses et recommander, en accord avec l’esprit de compétitivité et d’excellence de l’appel d’offres, de retenir un nombre réduit de pôles. Mais le souci d’irriguer le territoire plutôt que de privilégier quelques grosses opérations, auquel s’ajoute la pression des représentants de différentes Régions ou territoires craignant de se voir exclus de ce processus et des financements afférents, conduit les pouvoirs publics à finalement retenir 66 Pôles de compétitivité. Ces derniers sont répartis sur l’en-

semble du territoire national (aucune Région n'est exclue, même les moins industrialisées) et se divisent en trois catégories distinctes:

- les pôles mondiaux (au nombre de 6);
- les pôles à vocation mondiale (au nombre de 9);
- les pôles régionaux ou nationaux.

On note tout de suite que les pôles mondiaux, auxquels est destiné l'essentiel des financements, sont ciblés sur quatre Régions et sur six grandes opérations, correspondant à autant de grands clusters locaux, déjà existants et bien identifiés. Il s'agit, respectivement, de:

- *Solutions communicantes sécurisées*, implantée en région PACA, et qui correspond pour l'essentiel au technopôle de Sophia Antipolis avec ses activités ciblées sur les TIC;
- *Lyonbiopole*, implanté en région Rhône-Alpes, et qui regroupe les activités traditionnellement liées à la santé et aux biotechnologies dans l'aire lyonnaise;
- *Minalogic*, également en région Rhône-Alpes mais à Grenoble, autre technopole, spécialisé dans l'industrie microélectronique;
- Aéronautique, espace, systèmes, rebaptisé ensuite *Aerospace Valley*, qui comprend les activités liées à l'aéronautique et l'espace sur l'agglomération toulousaine, autour de EADS et de ses sous-traitants ou fournisseurs;
- *System@tic* Paris région, qui se caractérise par une forte concentration d'entreprises et de laboratoires franciliens dans le domaine des TIC et des logiciels à destination des systèmes complexes;
- Meditech santé, devenu ultérieurement *Medicen* Paris région, pôle francilien spécialisé dans les activités de santé, médecine et biotechnologies.

Le rôle prédominant joué par la région Ile de France en matière de recherche et d'innovation se trouve ainsi confirmé et conforté (en dépit de son recul constant, elle reste la première des régions européennes, et concentre encore, en 2005, plus de 44% de dépenses intérieures de R&D des entreprises françaises et plus de 39% des dépenses de R&D publique), d'autant plus que les pouvoirs publics vont ajouter en juillet 2007 un autre pôle mondial en région Ile de France, nommé *Finance innovation* et consacré aux activités de la place financière de Paris (il fait partie d'une liste de 5 pôles supplémentaires destinée à compléter les pôles précédemment labellisés, ce qui en porte le nombre total à 71).

En dépit de cet ajout tardif, il est clair que l'essentiel des projets ainsi retenus est consacré à des activités industrielles, les services se trouvant relégués au second plan. Toutefois, et comme le signale le rapport du Conseil économique et social, on est passé d'une logique initiale de très haute technologie à une logique de partage entre haute et moyenne technologie, d'une logique de concentration et de polarisation d'excellence autour des activités de recherche et d'innovation à la volonté d'accorder une place à des domaines tels que la finance ou l'environnement. La philosophie de départ a évolué, avec l'ouverture à un grand nombre de pôles mieux répartis spatialement. "Dans les faits, les

Les pôles de compétitivité ou le retour ambigu des déclinaisons locales

pôles labellisés ont concerné non seulement les domaines de très haut niveau technologique en émergence (nanotechnologies, biotechnologies, etc.), mais également des secteurs plus matures (automobile, aéronautique, ferroviaire, informatique, etc.) ou utilisant un savoir-faire traditionnel (agriculture, agro-alimentaire, textile, etc.)” (CES, 2008). La répartition spatiale est patente, au point que plusieurs SPL déjà labellisés sont devenus des Pôles de compétitivité, rendant floue la séparation entre grandes et petites structures, ou encore entre high tech et medium tech. (Pour des statistiques actualisées sur les Pôles de compétitivité, voir le site du SESSI (2008), avec le Tableau de bord des Pôles de compétitivité, qui donne des statistiques sur l'état actuel des pôles et leurs importances respectives).

Fig. 2 – Localisation des pôles de compétitivité



Source: Diact, 2008.

Les Pôles de compétitivité commencent à fonctionner au cours de l'année 2005, sur la base d'appels d'offres au cours desquels les équipes présentent des projets, examinés par une commission qui décide ou non de les retenir. Les fonds ainsi accordés au fonctionnement des projets portés par les pôles viennent s'ajouter au soutien des activités d'animation des structures de pilotage. Chaque pôle dispose en effet d'une structure juridique, à même de contractualiser avec l'Etat ou les Collectivités territoriales, structure qui regroupe les représentants des industriels, des laboratoires de recherche et des établissements de formation, et qui va mettre en place une animation et une coordination des actions menées au niveau local. Il s'agit en particulier de la mise en relation des acteurs appartenant aux mondes de la recherche et de l'industrie, de l'ingénierie financière et de l'ingénierie de projets, de la mise en place et de l'animation de projets collaboratifs, de la communication pour promouvoir le pôle, de la pédagogie pour attirer les PME, de l'établissement de liens avec les autres pôles, ainsi que de la mise en place d'outils de pilotage, de suivi, d'évaluation, et de gestion du pôle.

Les financements peuvent prendre des formes diverses: subventions, avances remboursables, garanties, bonifications, exonérations de charges sociales, exonérations fiscales, financements directs, etc. et proviennent de différentes sources publiques. L'Etat intervient à hauteur de 1,5 milliard d' sur 3 ans (2006-2008), à travers les aides provenant de plusieurs organismes. Tout d'abord le Fonds unique interministériel (FUI), principal bailleur de fonds, un mécanisme spécifique dédié au financement de projets collaboratifs de R&D réunissant au moins deux entreprises et un laboratoire en vue d'une innovation susceptible d'atteindre le marché. Mais les financements passent également par des agences (ANR, OSEO, AII intégrée à OSEO depuis 2008), ainsi que par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), ou encore par diverses exonérations fiscales. Viennent s'y ajouter les crédits provenant d'autres acteurs tels que des réseaux de recherche (RTRA, Instituts Carnot), ou des programmes européens. On note que de nombreuses Collectivités territoriales interviennent dans ces opérations, aussi bien dans le financement des projets que dans celui des structures d'animation des Pôles de compétitivité.

Le relatif éparpillement des Pôles de compétitivité sur le territoire national ne doit pas faire croire à une dilution des financements ou des aides. Ces dernières sont en effet très nettement ciblées sur un petit nombre d'opérations jugées essentielles, au travers des appels à projets qui se succèdent. Comme le fait remarquer Blarez (2007), les 15 premiers pôles (mondiaux ou à vocation mondiale) concentrent 38% des aides du FCE (Fonds de compétitivité des entreprises), 35% des aides des collectivités locales et 74% des aides de l'ANR (Agence nationale de la recherche). Le Boston Consulting Group (2008) note également, dans son évaluation, que le nombre élevé des pôles n'a pas entraîné une dilution massive des ressources financières, en particulier mobilisées sur les projets: en effet 10 pôles sur 71 concentrent environ 55 % des financements projets cumulés depuis le lancement des opérations.

5. Les premières évaluations des pôles de compétitivité

Vient le temps des premières évaluations de cette politique. La mesure étant encore très nouvelle et largement inédite, les rapports réalisés par des instances d'évaluation sur les Pôles de compétitivité ne sont pas encore très nombreux. Il s'agit, pour l'essentiel, de deux grands types de travaux :

- des rapports menés par des institutions publiques, et qui ont pour objet de contribuer à une meilleure connaissance des pôles et de leur intérêt en termes de compétitivité du système industriel national. Citons par exemple le récent rapport du Conseil économique et social (2008), le rapport Bruat au Ministre délégué à l'Aménagement du territoire (2006), ou encore les chiffres publiés chaque année par le SESSI dans le cadre du Tableau de bord des Pôles de compétitivité (2008);
- des travaux réalisés par des groupes de consultants ou de conseils, et qui ont pour objet de porter un diagnostic sur les modes de fonctionnement des pôles et d'apporter des réponses et des solutions à certaines de leurs limites. C'est le cas par exemple de l'évaluation des pôles menée par le BCG (2008), du travail d'ETD sur les liens entre les pôles et leurs agglomérations (2007), ou encore du rapport de mission d'assistance à la mise en place et à la gouvernance des pôles rendu par CMIInternational et ARCessor (2008).

Nous retiendrons ici tout particulièrement l'important travail d'audit réalisé par le Conseil économique et social (CES, 2008), qui apporte un certain nombre de réflexions et fait plusieurs recommandations en matière de poursuite de la politique des Pôles de compétitivité, ainsi que le rapport du Boston Consulting Group (2008), qui comporte différentes recommandations concernant à la fois le fonctionnement et les modes de gouvernance des pôles. Ces deux études font ainsi état de plusieurs points positifs, liés à la mise en place et au déroulement de la politique des Pôles de compétitivité. Sont en particulier évoqués :

- le lancement réussi de l'opération, qui se traduit par une consommation pleine des crédits et par un nombre de projets en augmentation constante;
- l'effet de masse, de concentration d'acteurs de différents types, qui a créé une visibilité des pôles, y compris au niveau international;
- le travail en réseau, qui révèle une dynamique des coopérations, en particulier entre recherche et industrie, parfois entre acteurs qui ne se connaissaient pas;
- le renforcement des activités de recherche, conformément aux souhaits de développement d'une économie de la connaissance;
- la création de nouveaux équipements, permise par la non dilution des crédits;
- la diversité des thématiques portées par les projets des pôles;
- l'implication de nombreuses PME dans les Pôles de compétitivité.

Néanmoins, ces deux études pointent un certain nombre de limites à la politique des Pôles de compétitivité. Il s'agit en particulier des points suivants :

- les pôles présentent des degrés de maturité contrastés, en fonction des situations préexistantes. Certains sont bien établis, sur une tradition longue de coopération; mais d'autres sont encore en construction, avec des acteurs qui ne se connaissaient pas. Il est nécessaire de se rappeler que la mise en place de systèmes et de synergies au niveau local prend du temps, afin que se nouent les alliances et que se mettent en place de réelles collaborations. Il faut donc se garder de jugements hâtifs, en se rappelant que les grandes régions technologiques ont mis longtemps à s'établir;
- comme le montre l'absence des écoles de commerce dans le montage des pôles (KPMG, 2006), la formation reste un parent pauvre, alors même qu'un effort particulier devait être fait dans ce domaine. On peut ainsi s'interroger sur la contribution réelle des projets à une politique d'économie de la connaissance, au vu par exemple de l'absence d'intérêt et de reconnaissance des universités pour les Pôles de compétitivité (Cytermann, 2007);
- la conception très restrictive de l'innovation – seule l'innovation technologique est considérée comme réellement porteuse de compétitivité – conduit à des financements très ciblés, essentiellement en termes de dépenses de R&D. Les dimensions organisationnelles ou de services sont ainsi ignorées, alors qu'elles sont pourtant partie intégrante des économies de la connaissance et du progrès des économies;
- l'animation constitue un élément essentiel de la politique des pôles. Elle révèle pourtant une faiblesse patente à l'égard des PME, qui pèsent d'un poids certain mais ne sont en aucun cas des leaders et n'exercent pas de réelle force de décision. Seuls les pôles les plus importants ont reçu d'importants financements publics en matière d'animation, davantage tournés vers les grandes entreprises que vers les difficultés rencontrés par les PME en matière de montage des dossiers ou d'insertion dans des réseaux internationaux;
- la visibilité internationale des pôles est globalement insuffisante, ainsi que le nombre et l'importance des contacts entretenus par les acteurs locaux à l'international. Seuls les pôles mondiaux répondent entièrement au critère de visibilité internationale, visibilité qu'ils détenaient déjà auparavant;
- la concentration des efforts sur de gros projets, portés par les pôles les plus importants, conduit à un renforcement des inégalités territoriales en matière de recherche. On retrouve l'ambiguïté d'une mesure qui prône à la fois la concentration et la répartition;
- la dimension développement durable reste peu mise en œuvre, ce qui inquiète à la fois en termes de préservation des dimensions écologiques et de développement économique vert, à l'heure du Grenelle de l'environnement.

En 2008 est menée, à l'initiative de la Délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires (DIACT, ex DATAR) et à la demande des pouvoirs publics, une première évaluation des Pôles de compétitivité et des mécanismes d'aide publique qui leur sont consacrés. L'audit, réalisé par le Boston Consulting Group (2008), est plutôt favorable. Il pointe les

avancées réalisées par les pôles en matière de collaboration et de concentration du financement des innovations, préconise une poursuite de l'expérience et fait un certain nombre de recommandations visant à améliorer la compétitivité et les modalités de gouvernance. D'après le BCG, 39 pôles ont atteint les objectifs de la politique des Pôles de compétitivité, 19 les ont partiellement atteint et doivent travailler à l'amélioration de certaines dimensions de leur action (le plus souvent : définition de leur stratégie, modalités de la gouvernance, rôle de l'équipe d'animation), et enfin 13 pôles pourraient tirer parti d'une reconfiguration en profondeur.

Au niveau national, cinq priorités d'action se dégagent (BCG, 2008):

1. Consolider et inscrire dans la durée la dynamique positive de coopération autour de l'innovation, tout en réduisant la typologie à deux grandes catégories de pôles.
2. Responsabiliser plus fortement les acteurs en évoluant vers une logique de contractualisation et de contrôle a posteriori, dans un environnement local simplifié (Etat et Collectivités territoriales doivent désigner des correspondants principaux).
3. Réaffirmer l'engagement de l'Etat et développer sa dimension de pilotage stratégique du dispositif.
4. Maintenir les financements de projets collaboratifs de R&D et poursuivre l'optimisation des circuits de financement des projets en renforçant leur cohérence globale.
5. Intégrer plus fortement la politique des Pôles de compétitivité dans l'ensemble des politiques de recherche et d'appui à l'innovation.

Le caractère central de l'animation des pôles est réaffirmé, avec le financement de structures dédiées à des missions telles que la structuration et la vie des réseaux d'innovation, l'assistance aux projets de R&D ou le développement des partenariats. On notera également l'accent très fort mis sur les procédures et les outils d'évaluation, ainsi que sur les indicateurs de performance et de compétitivité des projets. Au total, il en ressort une approche très centrée sur les problématiques d'innovation technologique, et en particulier sur les politiques de recherche et d'appui à la R&D, avec une accentuation du rôle de l'Etat.

Suite à cette évaluation, les pouvoirs publics décident de poursuivre et de développer la politique des Pôles de compétitivité et de passer à la version "2.0". Le soutien public de 1,5 milliard d'€ est reconduit pour trois nouvelles années, mais il se fait désormais plus sélectif, au profit des 58 pôles reconnus compétitifs par le rapport du BCG. Le 26 juin 2008, le Président de la République annonce la poursuite de l'opération et le démarrage de la deuxième phase, qui se traduit par un focus sur les activités de R&D, autour de trois axes principaux:

- le renforcement de l'animation et du pilotage stratégique des pôles, notamment avec la création de contrats de performance;
- la mise en place de nouvelles modalités de financement, passant par la mise en place de plateformes d'innovation (regroupement de moyens équipe-

A. Plunket, A. Torre

- ments et humain destinés à favoriser la réalisation de projets de R&D collaborative);
- le développement d'un "écosystème d'innovation et de croissance", i.e. la recherche de meilleures synergies territoriales et de partenariats public-privé.

L'ensemble de cette politique est censé s'inscrire dans les perspectives récemment tracées par la Commission européenne pour une stratégie d'innovation commune (UE, 2008).

6. Quelques réflexions en guise de conclusion

L'expérience des Pôles de compétitivité, initiative originale des pouvoirs publics français, à destination des Régions et au fonctionnement centralisé, avec un objectif double de concentration des moyens et d'irrigation des territoires, se poursuit dans une volonté de recherche d'une plus grande efficacité. Elle s'éloigne ainsi fortement des deux expériences précédentes d'aménagement industriel du territoire, en termes de pôles de croissance et de SPL. Par rapport à ces derniers, on renonce à la focalisation sur les structures de petite dimension et le medium tech. Par rapport aux grands ancêtres, qui ont inspiré tant de politiques, y compris en dehors de France, la comparaison paraît plus ardue. Les pôles de croissance étaient fondés sur l'idée d'une grande firme motrice du développement d'une région ou d'une zone géographique, par le biais d'effets d'entraînement sur les fournisseurs, les sous-traitants ou les clients locaux. La politique des Pôles de compétitivité a bien retenu la leçon des échecs de cette approche et ne veut pas produire de "cathédrales dans le désert", coupées de leur tissu local. Les projets doivent être portés en collaboration et résulter d'une concertation préalable, avec des entreprises bien insérées dans un réseau local déjà existant. Pour autant, elle reste pour l'essentiel centrée autour de grandes entreprises, et ne cherche pas à effacer l'ambiguïté de l'ensemble des politiques industrielles françaises, entre le soutien aux grandes concentrations industrielles et la volonté d'aménagement du territoire.

Trop nouvelle pour faire l'objet d'une réflexion systématique et d'une véritable évaluation de nature scientifique, l'opération suscite pourtant un certain nombre de commentaires des interlocuteurs académiques, qui pointent à la fois son caractère novateur et les limites éventuelles d'une telle politique, voire de ses dimensions administratives (voir par exemple Postel-Vinay, 2008 ; Albertini, 2007).

Plusieurs auteurs manifestent un certain scepticisme, en pointant du doigt le fait que les clusters présentent certainement un avantage en termes de compétitivité et de regroupement des compétences, qui bénéficient à l'ensemble des firmes ou laboratoires présents, mais qu'ils se construisent naturellement et ne se décrètent pas. Du coup, les entreprises se localiseraient par elles-mêmes dans les clusters et les aides seraient inutiles, voire inefficaces (Duranton *et al.*, 2007).

Ces études, réalisées sur la base de l'expérience des SPL, montrent également que la coopération entre acteurs locaux n'a rien de naturel et qu'il est utile de la resituer dans une histoire longue. Il ne faut donc pas surévaluer le rôle des politiques à court terme, et surtout rester attentif aux caractéristiques et qualités des acteurs engagés dans le processus de collaboration, ainsi qu'aux modalités de leurs interfaces (Ginsbourger, Lefebvre et Pallez, 2006).

D'autres encore s'interrogent sur les vertus d'une politique fondée sur la seule innovation technologique (Bouba-Olga et Ferru., 2008) et sur ses effets réels en termes de compétitivité. Il est en effet avéré que l'innovation présente des dimensions organisationnelles ou sociales, qui contribuent également fortement au progrès des sociétés et au développement des économies. De même manière, les nouvelles connaissances ne passent pas toutes par les activités de haute technologie et de R&D, dont la prééminence se voit renforcée dans la mouture la plus récente des Pôles de compétitivité. Une économie de la connaissance se nourrit aussi des progrès et des améliorations réalisées par des firmes medium tech ou de petite taille, ce qui vient réinterroger la place et le rôle dominant joué dans ces ensembles par les grandes entreprises (Pascallon et Hortefeux, 2008).

Les dernières critiques portent enfin sur la tension entre dispersion et concentration, toute entière contenue dans la mesure elle-même, qui hésite sans cesse entre ces deux extrêmes depuis la désignation initiale d'un grand nombre de pôles répartis sur le territoire national et la concentration des aides sur quelques grandes opérations. Certains (Pascallon et Hortefeux, 2008) s'inquiètent du grand nombre de pôles et de projets retenus, et parlent d'une dispersion des moyens qui pourrait s'avérer dommageable. D'autres (Duranton *et al.*, 2007) considèrent au contraire que l'on est en présence d'une politique de spécialisation trop forte, pouvant se révéler nuisible aux territoires, surtout dans un pays comme la France où la mobilité géographique du travail reste faible. Les derniers (Bouba-Olga et Ferru, 2008) se plaignent enfin de l'oubli de certains domaines institutionnels clés comme les institutions du travail ou la finance, qui restent les parents pauvres des mesures ainsi engagées.

Bibliographie

- Albertini J-B. 2007. "Un exemple de réforme administrative 'silencieuse': l'accompagnement des pôles de compétitivité". *Revue Française d'Administration Publique*, 673-681.
- Beffa J.L. 2005. "Pour une nouvelle politique industrielle". *Rapport pour le Président de la République*, janvier.
- Blanc C. 2004. "Pour un écosystème de la croissance". *Rapport au Premier Ministre*. La Documentation française: Paris.
- Blarez F. 2007. *Les pôles de compétitivité en France: de premiers enseignements*. Société Générale.
- Boston Consulting Group. 2008. "Evaluation des pôles de compétitivité". *Rapport*, juin.

A. Plunket, A. Torre

- Bouba-Olga O., Ferru M. 2008. "Pôles de compétitivité: les limites d'une gouvernance locale de l'innovation". *Economies et Sociétés*, HS, 8 (42): 1391-1412.
- Bruat T. 2006. "Rapport de mission d'assistance pour la mise en œuvre des pôles de compétitivité". *Rapport au ministre délégué à l'Aménagement du territoire*.
- CES. 2008. "Les pôles de compétitivité: faire converger performance et dynamique territoriale". Avis et rapport présenté par M. Marcon, *Rapport du Conseil Economique et Social*.
- CMInternational et ARCESSOR. 2008. *Recueil des bonnes pratiques de gouvernance pour les pôles de compétitivité*, janvier.
- Cohen E. 2000. "Politiques industrielles pour l'Europe". *Rapport du Conseil d'Analyse Economique*.
- Cytermann J-R. 2007. *La mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur*. IGAENR, septembre.
- DATAR. 2004. *La France, puissance industrielle. Une nouvelle politique industrielle par les territoires*. La Documentation française: Paris.
- DIACT. 2008. *La carte des pôles de compétitivité*. http://www.diact.gouv.fr/fr_1/amenagement_du_territoire_44/poles_competitivite_349/.
- DIACT. *La carte des systèmes productifs locaux*. http://www.diact.gouv.fr/fr_1/amenagement_du_territoire_44/systemes_productifs_locaux_222/annuaire_spl_223/.
- Duranton G., Martin P., Mayer T., Mayneris F. 2007. *Les pôles de compétitivité, que peut-on en attendre?*. CEPREMAP.
- ETD. 2007. "Les agglomérations face aux enjeux de l'innovation: quelles actions de soutien aux pôles de compétitivité?". *Résultats de l'enquête 2006 réalisée auprès de 24 agglomérations*.
- Ginsbourger F., Lefebvre P., Pallez F. 2006. *Le rôle des SPL dans la stimulation de l'innovation*. Ecole des Mines de Paris: Paris.
- Gouvernement Français. *Le site des pôles de compétitivité*. <http://www.competitivite.gouv.fr/spip.php?rubrique191>.
- Greffe X. 1987. "Politique économiques, programmes, instruments, perspectives". *Economica*.
- KPMG. 2006. *Premier bilan sur les pôles de compétitivité*. Étude.
- Lacour C., Delamarre A. 2008. *40 ans d'aménagement du territoire*. La documentation Française, DIACT.
- Levet J-L. 2005. "Les politiques industrielles dans le monde: illustrations, enseignements et perspectives, complément H". *Désindustrialisation, délocalisations*. Conseil d'Analyse Economique.
- Pascallon P., Hortefeux P. 2008. "Que faut-il penser des pôles de compétitivité ?". *Pouvoirs locaux. Les cahiers de la décentralisation*, 78 (septembre): 13-16.
- Perroux F. 1964. *L'économie du XXe siècle*. Presses Universitaires de France: Paris.
- Porter M.E. 1998. "Clusters and competition: new agendas for companies, governments, and institutions", in Porter M.E. (eds.) *On Competition*. Harvard Business School Press: Boston (Mass.).
- Porter M.E. 2003. "The economic performance of regions". *Regional Studies*, 37 (6&7): 549-579.
- Postel-Vinay G. 2000. "La politique industrielle en France: évolutions et perspectives", dans *Politiques industrielles pour l'Europe*. *Rapport du Conseil d'Analyse Economique*.
- Postel-Vinay G. 2008. "Les pôles de compétitivité: état des lieux et perspectives au printemps 2008". *Annales des mines - Réalités industrielles*, 5-11.

Les pôles de compétitivité ou le retour ambigu des déclinaisons locales

- Romer P.M. 1986. "Increasing returns and long-run growth". *Journal of Political Economy*, 94 (5): 1002-1037.
- Romer P.M. 1990. "Endogenous technological change". *Journal of Political Economy*, 98 (5): S71-102.
- SESSI. 2008. *Tableau de bord des pôles de compétitivité – Edition 2008*. <http://www.competitivite.gouv.fr/spip.php?rubrique177>.
- UE. 2008. "Vers des clusters de classe mondiale dans l'Union européenne: mise en œuvre d'une stratégie d'innovation élargie". *Communication au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen, et au Comité des régions*, octobre.