

Synthèse du rapport final

Mars 2011

- Les pôles de compétitivité et les filières dans la stratégie régionale de développement économique : évaluation de sa pertinence et orientations dans un contexte de bilan du schéma régional de développement économique (SRDE) et de la stratégie régionale de l'innovation (SRI)
- Région Basse-Normandie

Pour plus d'informations :

Sophie BONNOT sophie.bonnot@amnyos.com

Elisabeth WAELBROEK-ROCHA elisabeth.rocha@bipe.fr

1. Objectifs et déroulement de l'évaluation

Dans le contexte d'ajustement du Schéma régional de développement économique et de redéfinition de la Stratégie Régionale de l'Innovation, la Région Basse-Normandie a souhaité pouvoir évaluer sa politique de soutien aux pôles de compétitivité et aux filières (période 2005-2009) afin de faire évoluer cette dernière.

La mission s'est basée sur différents niveaux d'investigation :

- Une analyse rétrospective depuis 2005 de l'activité et de la gouvernance des structures porteuses et des politiques menées par la Région,
- Complétée par une analyse documentaire, la réalisation de près de 60 entretiens avec les services de la Région, les services de la MIRIADE, les pôles de compétitivité et les structures d'animation des filières, et les structures partenaires de cette politique, la réalisation d'une enquête auprès de 97 entreprises adhérentes de pôles et/ou filières bas-normands¹ ; la conduite de cinq groupes de travail et la réalisation d'une analyse comparée avec d'autres régions françaises et européenne.

A partir de ce matériau, les évaluateurs avaient ainsi pour mission de proposer des pistes d'amélioration et d'identifier les moyens d'action pour que la politique régionale de soutien aux pôles et filières permette, autour des atouts de la Basse-Normandie, de consolider des secteurs et de les rendre lisibles au-delà du territoire régional.

2. Les principaux résultats de l'évaluation

Les résultats de l'évaluation sont positifs. Il ressort toutefois l'importance tant pour la Région que pour les structures elles-mêmes, d'engager certains changements et d'aller vers une deuxième phase de la politique.

2.1 Une première phase de la politique jugée pertinente

La politique régionale a soutenu l'ensemble des pôles et filières structurées, c'est-à-dire bénéficiant d'une structure d'animation, passant ainsi de 6 structures soutenues en 2006 à 14 structures depuis la mi-2010.

Secteurs couverts par un pôle de compétitivité et/ou une structure d'animation de la filière

	Pôle de compétitivité	Filière
Industrie automobile	Movéo	ARIA
Industrie agroalimentaire	Valorial	ANEA
Nautisme	Pôle Mer Bretagne	F2N
Filière équine	Pôle Filière Equine	CCBN
Electronique numérique	Pôle TES	
Nucléaire		Pôle Nucléaire
Logistique		FCL BN
Aéronautique		NAE
Matériaux		Polymers Technologies
Autre		SOTRABAN

¹ représentant 135 adhésions, une même entreprise pouvant être adhérente à plusieurs structures.

L'économie bas-normande n'étant pas spécialisée (ce qui peut paraître un atout en ces périodes de crise où les régions mono-sectorielles ont davantage souffert), il ne semble pas étonnant qu'il y ait autant de structures. Ce nombre résulte également de la priorité donnée dans le SRDE à la structuration du tissu économique.

La Région Basse-Normandie a donc fait preuve d'un pragmatisme pertinent quant aux initiatives soutenues, même si cela reflète la difficulté d'une identité économique forte de la région (notamment auprès des acteurs extérieurs) et si cela ouvre la question pour les années à venir sur la capacité d'accompagner davantage de structures.

Le choix ensuite de soutenir des initiatives locales ou sectorielles dirigées par des acteurs économiques locaux s'est révélé adapté aux enjeux de cette première phase : mise en place des initiatives, soutien de la dynamique économique, rapprochement avec grandes écoles et Université, etc.

Le fait que ces structures soient portées principalement par des chefs d'entreprises constitue une plus-value pour leur appropriation par les professionnels. Cela s'est d'ailleurs traduit par un nombre significatif d'adhésions.

Le corollaire est qu'aujourd'hui **la dynamique est dépendante de la capacité des tandems « Président/Directeur » à monter des projets et actions en mesure de fédérer les adhérents et de dialoguer avec les financeurs publics.**

Enfin, il faut noter **la jeunesse de certaines structures**, nécessitant leur accompagnement sur un plus long terme (consolidation de la politique).

2.2 Une cohérence de la politique par rapport aux enjeux de la SRI mais une articulation encore faible avec les autres politiques régionales

En termes de cohérence, des marges de progrès ont été notées.

La lisibilité de la politique régionale en matière de soutien aux pôles et aux filières se trouve limitée par plusieurs facteurs :

- Le nombre important de structures soutenues n'est pas représentatif de l'idée que ce font les acteurs de cette politique, restée pour la majorité comme une politique de hiérarchisation des secteurs d'activité à soutenir et à promouvoir. Cette politique peut donner une image de dispersion et de saupoudrage. Pour autant, aucun acteur ne s'est prononcé ouvertement pour l'arrêt du financement de telle ou telle structure, et la légitimité de ces dernières face à leurs adhérents encourage leur maintien.
- La diversité des plans d'actions, corollaire du choix de gouvernance portée par les chefs d'entreprise, rend difficile l'identification des champs d'intervention communs des filières et/ou des pôles. En outre, le manque de visibilité des actions menées implique que c'est seulement par la participation aux actions que les partenaires ont connaissance de celles-ci, y compris pour les pôles de compétitivité.
- La répartition des rôles entre la Région, les partenaires, la MIRIADE et les structures porteuses est à géométrie variable selon le secteur d'activité ciblé. Cela rend partiellement visible le partage des interventions auprès des entreprises notamment. A titre d'exemple, on assiste à une confusion concernant le soutien au développement international sur l'articulation entre les structures porteuses, la Région et Normandie Développement.

En revanche, **la lisibilité entre les structures s'est améliorée de façon significative, par une conjugaison d'initiatives :** différentes rencontres notamment.

Enfin, au niveau de la Région Basse-Normandie, il faut noter que **cette politique ne renvoie pas ou insuffisamment à une approche intégrée « Economie-Recherche-Formation »**, à travers les soutiens financiers octroyés aussi bien aux structures d'animation qu'aux adhérents. La politique « clusters » reste encore déconnectée des autres politiques de la Région (notamment de la politique de formation), exception faite de la politique de soutien à la R&D pour laquelle l'articulation est naturelle.

2.3 Une efficacité des financements difficile à apprécier mais une satisfaction très large des entreprises adhérentes permettant de mettre en avant l'efficacité globale de la politique

2.3.1 Une satisfaction large des entreprises

La forme « association de chefs d'entreprise » qui a prévalu sur cette première phase de la politique correspond aux besoins initiaux des adhérents. Cela s'est de fait traduit par la capacité des structures à atteindre rapidement un taux d'adhésion important (certaines structures estiment d'ailleurs être arrivées au potentiel maximal).

Les raisons d'adhésion avancées par les entreprises interrogées sont proches de ce qui pouvait être attendu :

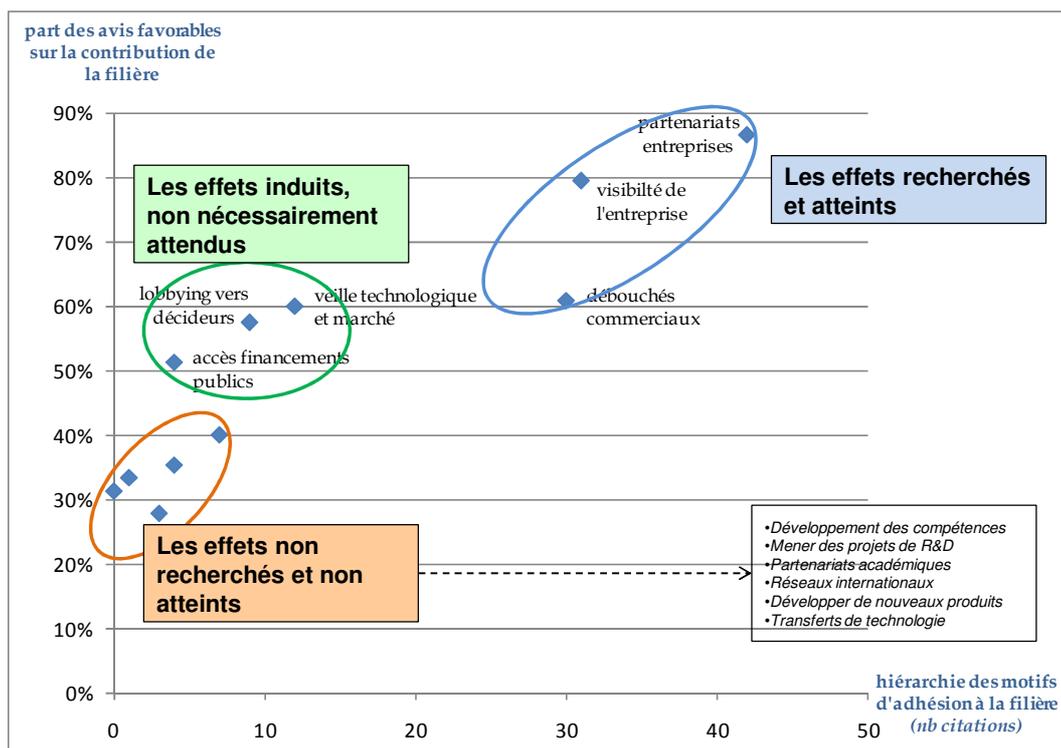
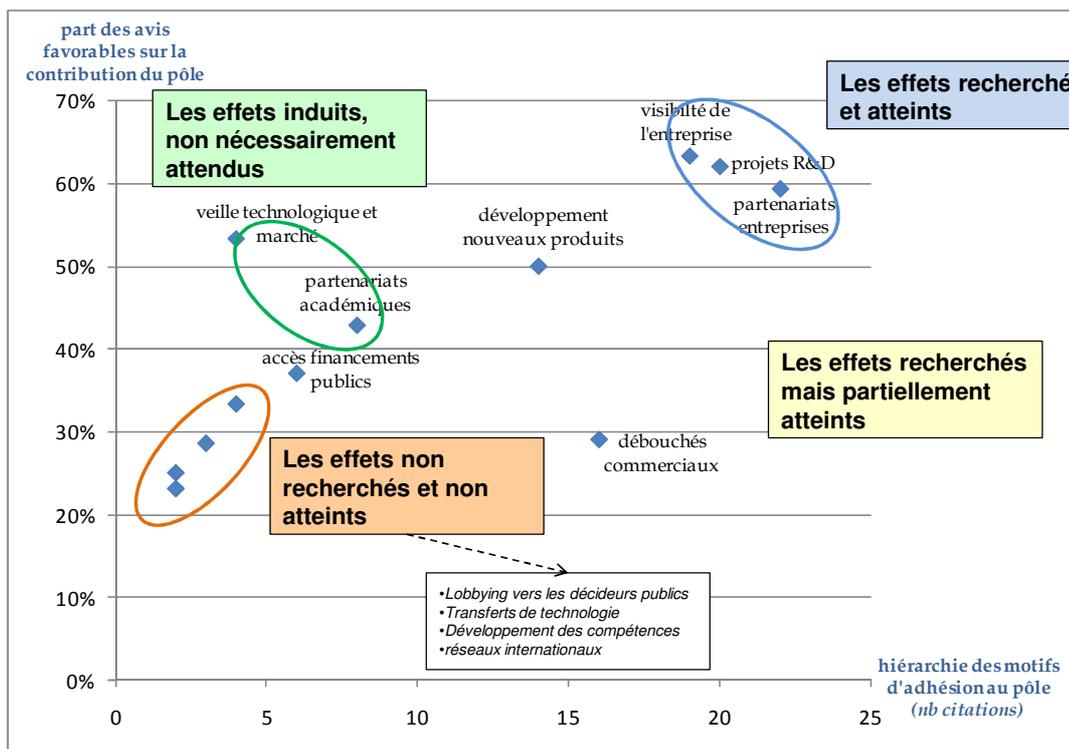
- Les entreprises adhérentes à un pôle de compétitivité indiquent comme principales raisons d'adhésion : la mise en réseau et le développement de partenariats avec d'autres entreprises ; la visibilité de leur entreprise à travers le pôle (communication, valorisation) et l'accompagnement au montage de projets de R&D.
- Les entreprises adhérentes à une filière indiquent des raisons similaires (Tisser des partenariats avec des entreprises ; Donner de la visibilité à votre entreprise) avec une raison supplémentaire tournée davantage sur les débouchés commerciaux.

Cependant, **les actions mises en place par les pôles et les filières sont très diversifiées** : appui au montage de projets, rencontres entreprises, rencontres acteurs académiques et acteurs économiques, actions à l'international, prospection, veille...

Si certaines actions reviennent de manière importante aussi bien au niveau des pôles que des filières, d'autres émergent de façon différenciée pour les deux types de structures : des actions très orientées R&D/Innovation pour les pôles correspondant à leur cœur de métier et des actions beaucoup plus « commerciales » pour les filières.

La satisfaction de ces entreprises est forte. Les « clusters » apparaissent légitimes aux yeux des entreprises pour les accompagner sur leurs principales préoccupations.

Nous avons distingué quatre types d'effets remarquables par les entreprises adhérentes : les effets recherchés et atteints, les effets induits positivement, les effets recherchés mais partiellement atteints et, les effets non recherchés/non atteints. Les graphiques ci-dessous présentent les éléments pour les pôles de compétitivité puis pour les filières. Ils renvoient à la complémentarité que peuvent présenter les deux types de structures sur un même secteur d'activité.



2.3.2 Un modèle de financement qui atteint ses limites

Les montants engagés dans la politique de soutien aux pôles et aux filières sont importants. Ils viennent en complément des subventions des structures partenaires (consulaires, agences de développement...).

Montant de la subvention du Conseil régional pour le financement des structures porteuses

	pôle/filière	2006	2007	2008	2009
Filière	Nombre de structures	3	4	5	8
	Montants du financement du CR	281 200 €	485 556 €	585 272 €	597 748 €
Pôle	Nombre de structures	3	3	4	4
	Montants du financement du CR	197 500€	395 280€	397 347€	564 567 €
Total	Nombre de structures	6	7	9	12
	Montants du financement du CR	478 700€	880 836€	982 619€	1 162 315€

Source : Conseil régional

Montant de la subvention du Conseil régional pour le financement des projets labellisés

	2006	2007	2008	2009	Total général
Pôle					
Filière Equine	1 228 885 €	406 562 €	248 493 €	480 852 €	2 364 792 €
TES	173 330 €	1 725 349 €	591 154 €		2 489 834 €
MOV'EO	507 500 €	99 131 €	288 619 €	313 390 €	1 208 640 €
VALORIAL			191 586 €	243 651 €	435 237 €
Autres pôles			277 938 €	43 605 €	321 543 €
	1 909 715 €	2 231 042 €	1 597 790 €	1 081 498 €	6 820 046 €
Montant moyen par dossier	318 286 €	117 423 €	114 128 €	98 318 €	

Source : Conseil régional

Le nombre de structures ayant augmenté, le montant moyen est passé en dessous de 100 000 €, avec des disparités (de 7 000 à 200 000€ par an). **Si l'on s'en tient au modèle actuel de financement** (financement des plans d'action), **cette réduction, associée au fait que les plans d'action se précisent et prennent de l'ampleur, pourrait être un frein à court terme pour le développement des pôles et filières et au-delà du développement économique.**

Concernant les projets labellisés, la très grande majorité (50 sur 53) est financée par la Région.

Aujourd'hui, **la dépendance aux financements publics** (dont les financements de la Région Basse-Normandie mais aussi fonds européens, Etat et autres collectivités) **reste importante**. Le taux de fonds publics varie de 38% à 94%. Pour les structures matures, le financement a un effet levier permettant de trouver des cofinancements pour mener des plans d'action ambitieux. Ainsi, même si le taux d'intervention de la Région peut baisser, son montant reste un élément essentiel du plan de financement. Pour les structures plus jeunes, le financement régional est la base de leur fonctionnement car les autres financements sont difficilement accessibles dans un premier temps.

2.3.3 L'animation et le fonctionnement des pôles : un vivier de ressources

En faisant le cumul des personnels, les pôles et filières comptent 24 ETP.

En ETP	Fonctions administratives et fonction support	Direction/Animation/montage d'actions	TOTAL
ANEA	0.5	2.5	3
ARIA	0.1	0.9	1
Valorial	0.1	0.9	1
MOVEO		1	1
NAE	0.15	1	1.15
FCLBN	0.25	0.75	1
SOTRABAN	0	0.5	0.5

TES	3	3	6
Pôle Mer Bretagne		0.2	0.2
F2N	0.2	0.8	1
Pôle filière équine	3	2.5	4
CCBN		2.6	4.1
Polymers Technologie	pas de permanent		
Total	7.3	16.65	23.95

Source : pôles et filières pour les ETP, AMNYOS-BIPE pour la répartition.

On estime à environ 70% des ETP consacrés à l'animation et au montage d'actions et de projets. Il faut noter que pour sept structures, on a une seule personne. L'affectation du temps de travail entre l'animation et le travail administratif varie : quasiment que de l'animation pour les délégations régionales des pôles de compétitivité, jusqu'à 25% de travail administratif pour les filières avec un seul permanent. Parmi ces sept structures, trois ont des ressources inférieures à un ETP.

A cela s'ajoutent les ressources humaines des différentes structures partenaires qui contribuent à la politique « clusters » dont la MIRIADE.

2.3.4 Des priorités d'utilisation des fonds de la Région Basse-Normandie ne figurant pas dans les conventions, ce qui rend l'efficacité des financements difficile à apprécier

La contractualisation entre la Région Basse-Normandie et les structures porteuses des filières prend la forme de conventions annuelles ou pluriannuelles. Les pôles conventionnent à travers des contrats de performance (cosignés Etat-Région).

Les cadres de conventionnement sont diversifiés. Au jour d'aujourd'hui, ils ne traduisent pas la volonté de la Région d'établir un équilibre entre autonomie des structures et « dirigisme », c'est-à-dire l'obligation pour les structures à contribuer aux priorités régionales. L'autonomie poussée par la Région est, dans un premier temps, une autonomie stratégique et opérationnelle : les structures doivent être à même de définir leurs propres objectifs (bien que ces derniers doivent être validés par la Région) et les actions nécessaires pour y parvenir. Cette autonomie s'est accompagnée du financement de fonctionnement.

Il apparaît nécessaire d'accompagner les structures vers un « point de rencontre » entre objectifs de la Région et attentes des adhérents. Il s'agit de donner aux structures :

- les moyens financiers au départ...
- pour leur permettre d'accéder à une autonomie stratégique et décisionnelle...
- qui renforcera leur capacité de développer d'autres sources de financements.

Pour ce faire, les financements de certaines filières sont déjà passés à une logique de financement de projets. Cette évolution, initiée notamment par les Fonds Européens, implique des modalités de gestion nouvelles pour les structures, basées sur le « rendu compte » et renvoie à un positionnement plus fort des objectifs du financeur (à l'instar des critères de financements de la Région Basse-Normandie pour les projets R&D).

3. Les enjeux pointés pour l'avenir

Au regard des différents matériaux évaluatifs, il apparaît clairement **la nécessité de passer à une deuxième étape de la politique marquant plus clairement les attentes du Conseil régional**, phase de maturité des pôles et des filières au service du développement économique régional.

Pour cela, ont été identifiés **plusieurs enjeux** pour la Région :

- ❖ Définir ce qu'elle attend des pôles et des filières, au-delà de l'objectif de structuration des secteurs d'activité et de mise en réseau des acteurs, afin de positionner les clusters dans sa stratégie de développement du territoire.
- ❖ Différencier les attentes vis-à-vis des pôles, d'une part, et des filières, d'autre part, à travers différentes modalités de différenciation : critères sur le secteur d'activité, critères sur les résultats atteints par la structure en distinguant ce que l'on peut attendre d'une filière de ce que l'on peut attendre d'un pôle ; critères territoriaux (dont les éléments pour les structures régionales ou interrégionales).
- ❖ Définir le degré de fusion/intégration des pôles et filières pour un même secteur d'activité (pas de financements redondants).
- ❖ Positionner les pôles et des filières dans le système d'innovation et de développement économique, avec une articulation explicite entre les différentes structures impliquées (pôles/filières, partenaires, MIRIADE, services de la Région...).
- ❖ Articuler la politique de soutien aux clusters avec les différentes politiques de la Région : politique de formation, politique d'intelligence économique, futur Contrat régional d'innovation et de développement économique stratégique (CRIDES)...
- ❖ Définir les modalités de pilotage stratégique et opérationnel de la politique de la Région.

Ces différents enjeux constituent les préalables au scénario à mettre en place pour la seconde phase de la politique. Cette dernière suppose :

- Le renforcement collectif de la visibilité des secteurs économiques et du dynamisme économique régional.
- Le maintien de marges de manœuvre conséquentes pour les pôles et filières en matière de définition des actions à mener et des objectifs à atteindre, dans le cadre des objectifs et thématiques prioritaires identifiées par la Région.
- Un plus grand partage des ressources, compétences et actions entre les différents pôles et/ou filières et entre les pôles et filières et la MIRIADE.
- Une nécessaire réflexion et prise en compte de l'interrégionalité.
- Un éclaircissement sur les rôles et attributions des pôles et filières, des partenaires, en lien avec les services de la Région.

4. Le scénario retenu

Plusieurs scénarios d'évolution étaient envisageables.

Pour répondre aux mieux aux objectifs de la Région Basse-Normandie, tout en maintenant l'autonomie décisionnelle des structures, il a été fait le choix d'opter pour une **entrée par thématiques clés**. Cela requiert pour la Région de mettre en avant de manière explicite ses objectifs en matière de contribution des pôles et des filières au développement économique et à l'innovation régionale, et que ces derniers s'inscrivent

- **L'animation de la politique sera donc organisée autour de thématiques prioritaires** identifiées par la Région en cohérence bien évidemment avec les grands objectifs à atteindre pour la région en matière de développement économique. Le tableau ci-dessous présente les propositions des évaluateurs.

Thématiques prioritaires possibles		Porteur privilégié de la thématique
Veille(s)	- Economique / Territoriale	MIRIADE
	- Réglementaire	MIRIADE ; Pôle ou filière
	- Technologique	Pôles et filières
	- Marché	Filières
Communication promotion	et - sur le territoire	MIRIADE
	- sur le développement économique	MIRIADE
	- sur les secteurs d'activité	Pôles ou filières, selon le secteur ²
Accès aux financements (en particulier fonds européens)	- Veille (appels à projets...)	MIRIADE
	- Accompagnement au montage de projets	
International	- Export - Prospection entreprises - Accueil et investissements étrangers - ...	Partenaires (Normandie Développement, consulaires, agences de développement économique...) en articulant les leurs interventions
Animation de réseau		Pôles et filières ³
R&D / Innovation		Pôles
Marché	- Débouchés commerciaux	Filières
Formation-Emploi Compétences	- Développement des compétences	Pôles ou filières, selon le secteur ⁴
	- Lien avec les formations dispensées	
	- ...	

- **La Région fixe la stratégie et le cadre d'action.**

La DIRET apparaît comme l'échelon coordonnateur de la politique, les autres services étant mobilisés en fonction de leurs expertises thématiques et/ou sectorielles. Les services de la Région sont garants de la bonne conduite de la politique en matière de conventionnements (définition d'objectifs individualisés pour chaque structure) et de bilans évaluatifs (mesure de l'atteinte des objectifs fixés).

- **La mise en œuvre opérationnelle de cette politique ainsi que la conduite d'une offre mutualisée est déléguée à la MIRIADE.**

² En articulant lorsque le secteur est couvert par un pôle et une filière.

³ Le niveau régional étant davantage axé pour les filières, et le niveau national et international pour les pôles lorsqu'un pôle et une filière coexistent sur un même secteur

⁴ En articulant lorsque le secteur est couvert par un pôle et une filière, les deux pouvant être porteurs d'actions, le tout étant qu'elles soient coordonnées et cohérentes.

Cette dernière aura ainsi pour objectif la mise en œuvre effective, en lien étroit avec les structures d'animations des pôles et filières et avec les partenaires, de la politique économique régionale.

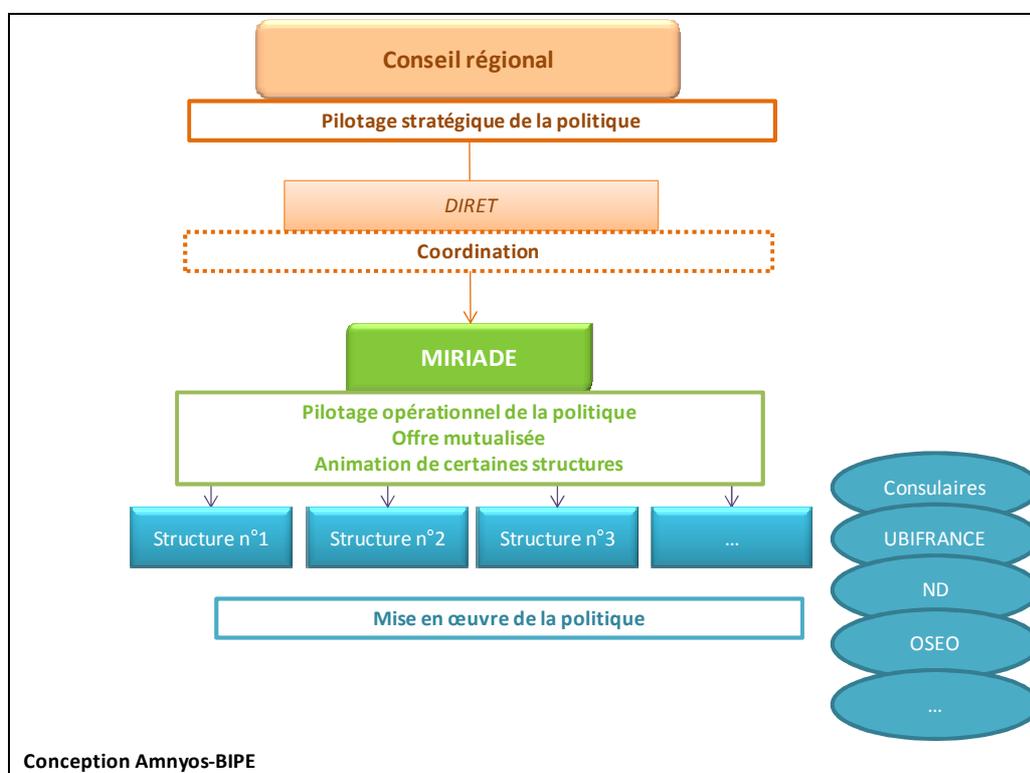
Ces nouvelles modalités d'action devront prendre en compte la Stratégie Régionale d'Innovation, le Schéma Régional pour l'Intelligence Economique ou encore le futur Contrat régional d'innovation et de développement économique stratégique de la Région.

- **Cette nouvelle phase de la politique donnera lieu à un cadre de conventionnement plus exigeant pour les structures d'animation et partenaires.**

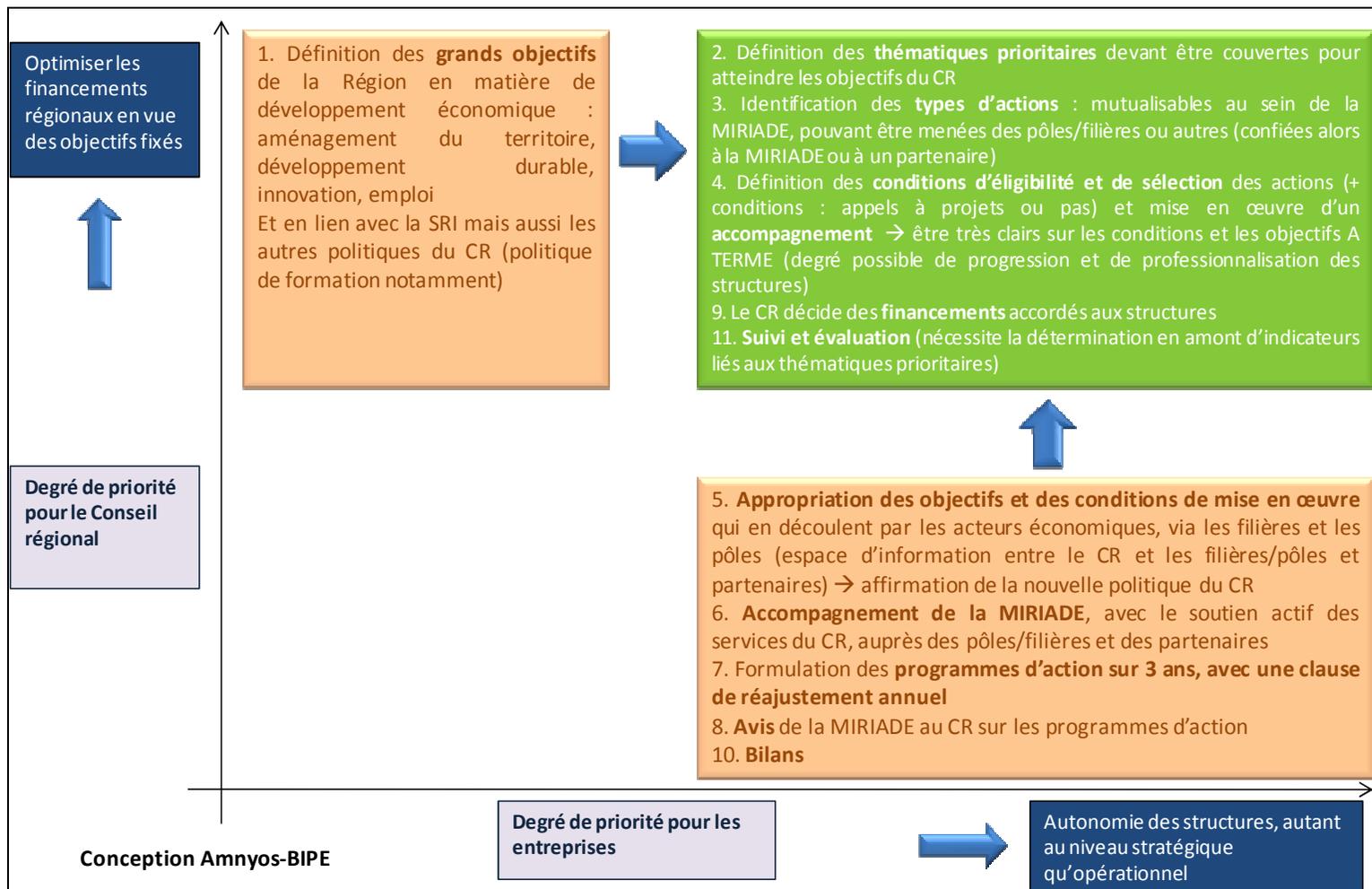
Il ne s'agit pas de contraindre ces structures par des actions imposées par la Région au risque de mettre à mal la dynamique positive construite lors de la première phase de la politique régionale, mais de renforcer l'appropriation par ces structures d'animation et partenaires des objectifs de la Région en matière de développement économique.

Ceci suppose de la part de la Région une présentation claire des objectifs économiques à atteindre et la détermination précise des thématiques « financières » dans le cadre de la politique régionale.

Ce cadre de conventionnement plus exigeant s'accompagne également d'un soutien plus important de la Région et de la MIRIADE aux structures d'animation : formation au métier d'animateur de cluster, présence au sein du réseau France Cluster et d'autres réseaux, utilisation de l'antenne de Bruxelles pour une présence renforcée au niveau européen, capacité à débloquer les financements, soutien à la construction de nouvelles actions...



Le schéma ci-dessous précise l'ordre dans lequel le lancement de la deuxième phase de la politique de soutien aux pôles et aux filières du Conseil régional pourrait idéalement s'effectuer.



Le travail d'évaluation ainsi que la réalisation du benchmark ont permis de définir plusieurs **conditions de réussites à la deuxième phase** de la politique « cluster » de la Région.

Elles sont au nombre de cinq :

- La **définition claire et consensuelle** des objectifs de la Région en matière de développement économique et des thématiques prioritaires à couvrir/développer pour atteindre ces objectifs. Il est également important d'explicitier dès le départ (en les réactualisant éventuellement) les **marges de progression demandées** à la MIRIADE et aux structures d'animation et/ou aux partenaires.
- La **reconnaissance du rôle de la MIRIADE**. Ce point nécessite un accompagnement de la part de la Région auprès de la MIRIADE (en ressources humaines, formation...) pour le renforcement de ses compétences internes. Elle suppose également la mise en place d'une « feuille de route » pour les trois ans à venir.
- La nécessaire **professionnalisation des équipes au sein des structures d'animation**. Celle-ci est une démarche progressive, s'appuyant sur des effets d'apprentissage d'une année sur l'autre, renforcée par un accompagnement de proximité réalisé par la MIRIADE, mais également par des formations par des structures spécialisées (France Cluster) et la connexion aux réseaux de clusters (France et Europe).
- Le **maintien du pilotage stratégique et du suivi et de l'évaluation de la politique par la Région**. Ceci suppose le renforcement des liens entre les différents services concernés en interne, la mise en place d'instances de dialogue avec la MIRIADE et avec les structures et la définition - indispensable - d'indicateurs de suivi et d'évaluation de la politique et de sa mise en œuvre.
- Enfin, la **mise en place d'espaces de dialogue individuels et collectifs** pour faciliter les échanges et répondre collectivement aux objectifs de développement économique de la Région. Ainsi, nous identifions :
 - Un espace entre les services de la Région et la MIRIADE.
 - Un espace entre la Région (avec l'appui de la MIRIADE) et les structures.
 - Un espace de dialogue mis en place entre la MIRIADE (en tant que responsable de la mise en œuvre opérationnelle de la politique) et les structures d'animation.