



PREMIER MINISTRE
MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES



La DIACT représentée par son délégué en exercice
nommé par décret le 4 janvier 2006 (J.O. du 5 janvier 2006)

CAHIER DES CLAUSES TECHNIQUES PARTICULIÈRES

en date du 6 août 2007

Étude portant sur l'évaluation des pôles de compétitivité

La politique des pôles de compétitivité a été lancée par le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 14 septembre 2004 qui a prévu un dispositif de soutien établi jusqu'à la fin de l'année 2008. A la suite d'un appel à projets national, les premiers pôles de compétitivité ont été labellisés par le CIADT du 12 juillet 2005. Le 23 juin 2007, le président de la République a annoncé la pérennisation et le renforcement du dispositif de soutien aux pôles de compétitivité au-delà de 2008 à l'issue d'une « *évaluation précise de l'action de chaque pôle* ».

Cette évaluation revêt donc une importance particulière : le comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 5 juillet 2007 a prévu que « *les résultats de l'évaluation permettr[aient], d'une part, d'éclairer le gouvernement dans le choix des modalités de la poursuite de cette politique au-delà de 2008 et, d'autre part, de reconduire et renforcer le soutien de l'Etat aux pôles ayant satisfait aux critères de l'évaluation* » et décidé que « *toute nouvelle labellisation en tant que pôle de compétitivité [serait] suspendue jusqu'aux résultats de l'évaluation, au vu desquels le gouvernement fixer[ait] les modalités de la poursuite du dispositif et le périmètre des pôles concernés* ».

1 - EXPOSÉ DES MOTIFS : CHOIX DE LA POLITIQUE À ÉVALUER

Un pôle de compétitivité se définit comme le rapprochement, sur un territoire donné, d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche engagés dans une démarche partenariale destinée à dégager des synergies autour de projets innovants. Cette coopération entre les acteurs économiques, académiques et scientifiques a pour objectif de stimuler la compétitivité de l'économie française en étant une source d'innovation et un facteur d'attractivité.

La mobilisation des entreprises et de l'ensemble des acteurs locaux a eu pour résultat le dépôt de 105 projets à l'appel à candidatures initial. 71 « pôles de compétitivité » ont été labellisés depuis le CIADT du 12 juillet 2005, dont 5 par le CIACT du 5 juillet 2007. Ces 71 pôles sont répartis en trois catégories selon leur poids économique et leur visibilité internationale : 7 pôles mondiaux, 10 pôles à vocation mondiale, 54 pôles nationaux. L'ensemble de ces pôles font l'objet de l'évaluation.

Une enveloppe de 1,5 Md€ sur trois ans (2006 – 2008) a été affectée par l'Etat au financement des pôles de compétitivité : 840 M€ de crédits des ministères impliqués, au moins 500 M€ d'interventions des agences de l'Etat (Agence nationale de la recherche, Agence de l'innovation industrielle, OSEO) et de la Caisse des dépôts et consignations ainsi qu'environ 160 M€ d'exonérations fiscales. La plupart des pôles de compétitivité ont néanmoins pu être accompagnés dès le deuxième semestre 2005.

Les aides nationales allouées aux projets de recherche et développement (R&D) se répartissent entre le fonds unique interministériel dédié aux projets collaboratifs qui regroupe l'ensemble des crédits des ministères hébergés au sein du fonds de compétitivité des entreprises, le financement des agences dédiées à la recherche et à l'innovation – Agence nationale de la recherche, Agence de l'innovation industrielle, OSEO –, et les exonérations fiscales prévues à l'article 24 de la loi de finances pour 2005 en faveur des entreprises implantées dans les « zones de recherche et de développement » définies pour chaque pôle par

décret en Conseil d'Etat et participant à un projet de R&D collaboratif. Depuis la mise en place des pôles, le fonds unique interministériel, doté de 720 M€ sur trois ans, a soutenu 332 projets de pôles à hauteur de 481 M€, auxquels les collectivités territoriales ont apporté un soutien complémentaire de 233 M€. En 2005 et 2006, L'ANR a financé 572 projets pour 438 M€, auxquels s'ajouteront les projets déposés en 2007, en cours d'évaluation. OSEO innovation a soutenu les projets de pôles à hauteur de 116 M€ sur la même période. En 2006, l'AlI a quant à elle retenu 6 projets labellisés pour tout ou partie par des pôles correspondant à un soutien de l'ordre de 180 M€

36 M€ sont dédiés au soutien des structures d'animation des pôles.

Les contrats de projets Etat / Région, les programmes opérationnels européens et les collectivités territoriales mobilisent également des financements spécifiques sur les pôles.

Le suivi national des pôles de compétitivité revient au groupe de travail interministériel (GTI) dont le secrétariat est assuré conjointement par la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) et la direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'économie, des finances et de l'emploi.

L'évaluation portera sur la mise en œuvre de ce dispositif ainsi que sur les actions menées et les résultats obtenus par chacun des pôles selon les axes définis dans le CIACT du 5 juillet 2007.

2 - FINALITÉS ET ENJEUX DE L'ÉVALUATION

L'évaluation vise à éclairer les choix du gouvernement à l'issue de la période 2006-2008 afin d'améliorer le dispositif de soutien aux pôles de compétitivité.

Le CIACT du 5 juillet 2007 a décidé que l'évaluation des pôles de compétitivité comporterait deux volets :

- une analyse de l'efficacité du dispositif de soutien public aux pôles de compétitivité ;
- un examen de l'activité et des projets de chaque pôle de compétitivité.

Ces deux volets s'alimenteront réciproquement. Ainsi, les thématiques abordées lors de l'évaluation de chaque pôle de compétitivité seront analysées également au regard du dispositif général de soutien des pôles de compétitivité.

L'évaluation des activités des pôles et des premiers résultats sera détaillée et approfondie. Mais compte tenu de la mise en place récente des pôles, l'analyse des impacts de leur activité sur le développement économique et les territoires sera vraisemblablement plus limitée.

Evaluation des mesures nationales en faveur des pôles de compétitivité

L'étude vise à évaluer l'efficacité et l'adéquation du dispositif global par rapport aux objectifs initiaux afin d'y introduire, le cas échéant, des inflexions pour en améliorer l'impact.

Une analyse comparative portant sur les mesures de soutien public aux clusters ou dispositifs similaires dans des pays étrangers permettra la mise en perspective des mesures nationales.

Les appréciations et les recommandations de l'étude porteront notamment sur la nature et les modalités des soutiens aux pôles, l'organisation générale du dispositif, la répartition des rôles entre les différents acteurs ainsi que les modalités de pilotage national.

Evaluation de chaque pôle de compétitivité

Pour chaque pôle, l'évaluation fera, d'une part, l'analyse de la mise en place des éléments constitutifs d'un pôle, et appréciera, d'autre part, l'efficacité du fonctionnement et des actions par rapport aux objectifs poursuivis. Elle pourra conduire à faire des propositions sur les évolutions souhaitables.

L'évaluation permettra de mettre en évidence les facteurs de succès, les bonnes pratiques, comme les écueils à éviter.

Les conclusions de l'évaluation éclaireront le gouvernement dans sa décision de confirmer, modifier ou invalider le label « pôles de compétitivité » de chaque pôle et les classifications en vigueur.

Pour les pôles dont la pertinence et la viabilité auront été confirmées, les conclusions des évaluations pourront servir, le cas échéant, à préciser les conditions de leur consolidation et/ou de leur développement (mise à jour de la stratégie ; évolution des actions d'animation, des projets collaboratifs, des structures de gouvernance ; renforcement de leur ancrage territorial ; amélioration de leur visibilité internationale...).

3 - QUESTIONS ÉVALUATIVES

3.1 - Evaluation des mesures nationales en faveur des pôles de compétitivité

Le prestataire se référera à la genèse de la politique des pôles de compétitivité afin de fournir le référentiel de l'évaluation : contexte d'émergence des pôles, situation de la France sur les questions de la R&D et de l'innovation, objectifs assignés à la politique des pôles, processus de sélection, résultats et impacts attendus...

En outre, une comparaison des mesures nationales prises en faveur des pôles en France avec le champ des mesures de soutien public aux clusters dans des pays étrangers sera menée en vue d'identifier les bonnes pratiques internationales d'accompagnement des clusters. Cette analyse alimentera les recommandations formulées à l'issue de cette première partie de l'étude.

Pertinence / Cohérence

L'évaluation abordera notamment les questions suivantes :

- Le champ des mesures prises en faveur des pôles de compétitivité a-t-il permis aux entreprises (PME, grandes entreprises) impliquées d'augmenter leurs programmes de R&D de façon à anticiper les changements nécessaires au maintien et au renforcement de leur compétitivité ?

- Quelle cohérence et quelle complémentarité des pôles avec d'autres dispositifs visant à la stimulation de l'innovation : autres clusters en France (SPL, clusters régionaux...), pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), réseau de recherche et d'innovation technologique (RRIT), réseaux de diffusion technologique (RDT), réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA), réseaux thématiques de recherche et de soins (RTRS) et investissements dans l'enseignement supérieur et la recherche... ?
- Les mesures prises prennent-elles suffisamment en compte les objectifs de développement durable ?

Mise en œuvre

Parmi les thématiques abordées, figureront notamment les points suivants :

- Analyse comparative des dispositifs prévus par les CIADT du 14 septembre 2004 et du 12 juillet 2005 et des dispositifs effectivement mis en place. Mise en évidence des facteurs explicatifs des évolutions survenues (adaptation, suppression de mesures...).
- Dispositif national de pilotage des pôles et animation régionale (financement de l'animation, accompagnement des porteurs de projet...).
- Processus de sélection des pôles de compétitivité : mode de sélection, communication.
- Financement des projets et mesure des effets (effets levier, déclencheur, d'aubaine) des financements publics sur les financements privés en matière de R&D et sur l'orientation de la recherche publique vers des sujets d'intérêt pour les entreprises : efficacité du dispositif de financement (financements directs, compléments de financement, délais de mise à disposition des crédits, complexité administrative, effet levier et coordination avec les autres financements, notamment des collectivités territoriales, des contrats de projets Etat/Région, des programmes opérationnels européens...).
- Le zonage : compréhension, impacts.
- Système de suivi et d'évaluation des pôles mis en place aux niveaux national et régional :
 - définition des objectifs de la politique des pôles et indicateurs sélectionnés (existence d'indicateurs chiffrés, validité et taux de renseignement des indicateurs...);
 - conditions de mise en place d'une évaluation in itinere des pôles et d'une évaluation ex post (définition d'indicateurs pertinents de suivi et de benchmark de la performance des pôles de compétitivité).
- Classification des pôles en trois catégories (pôles mondiaux, à vocation mondiale, nationaux) : ces catégories sont-elles pertinentes au regard de l'activité et de la visibilité des pôles ?

Premiers effets

- Les mesures définies permettent-elles de maintenir et/ou développer la position de la France sur des secteurs à fort potentiel ?
- Ont-elles contribué au développement et à l'augmentation de l'attractivité et de la compétitivité des territoires ?
- Quels impacts du dispositif sur les acteurs et les synergies développées entre eux (entreprises, laboratoires, organismes de formation...) ?
- Les financements des projets de R&D ont-ils :
 - incité les entreprises à augmenter leur effort de recherche en montant et en effectifs (en autofinancement) ?
 - conduit les entreprises à accentuer le caractère collaboratif de leur stratégie de recherche, tant avec les laboratoires publics qu'avec d'autres entreprises ?
 - permis de maintenir la part des investissements R&D des entreprises sur les territoires (risques de délocalisation de cette fonction) ?

Recommandations : propositions d'amélioration, scénarios d'évolution possibles.

3.2 - Evaluation de chaque pôle de compétitivité

De manière systématique pour chaque pôle de compétitivité, l'évaluation devra :

- réaliser une analyse spécifique compte tenu de l'antériorité de la coopération entre les acteurs,
- positionner le pôle au regard du contexte local en matière d'innovation et des caractéristiques / potentiels scientifiques et technologiques des territoires où il est implanté,
- mettre en perspective son activité avec le contexte national et international de son champ d'intervention (évolution du domaine en question, grands clusters européens...),
- réaliser un premier bilan par rapport aux objectifs fixés dans le dossier de candidature et le contrat cadre,
- analyser l'ensemble des financements publics et privés mobilisés.

Le prestataire prévoira une approche spécifique pour les pôles labellisés par le CIIACT du 5 juillet 2007.

Les axes de l'évaluation de chaque pôle aborderont notamment les points suivants (pour chacun de ces axes, les actions mises en œuvre et leurs premiers résultats seront distingués) :

- Stratégie économique et scientifique du pôle

Les modalités et le niveau de formalisation de la stratégie du pôle (positionnement concurrentiel, analyse atouts / faiblesses / opportunités / menaces...) ainsi que le processus d'actualisation de ses objectifs à « mi-parcours » seront abordés. De même, les actions en matière d'intelligence et sécurité économiques et de propriété industrielle seront examinées.

- Evolution du périmètre du pôle 2005-2008 (cf. dossiers de candidatures des pôles et étude du Sessi - Service des études et statistiques industrielles)

L'évaluation à mi-parcours analysera l'évolution du périmètre du pôle (nombre et types d'acteurs impliqués, l'emploi dans les pôles, les thématiques concernées...), notamment au regard des objectifs affichés dans le dossier de candidature.

- Animation et gouvernance

Les moyens alloués à la gouvernance du pôle, la structuration de l'animation et les actions engagées seront analysés. L'efficacité de ces actions, de même que la qualité du partenariat local, national et international seront évaluées. L'intensité des relations inter pôles sera approfondie afin d'identifier les opportunités de croisement de compétences et de technologies.

- Implication des PME et création d'entreprises

Les modalités et l'intensité de la participation des PME aux pôles seront évaluées ainsi que les retombées sur les PME des actions d'animation et de coopération. Les projets de création d'entreprises issues de la dynamique du pôle seront identifiés.

- Développement des projets de R&D

La mise en place et les premiers impacts des projets de R&D seront analysés (financements, nombre de projets R&D, effets des projets labellisés...).

- Synergie entreprises – recherche – établissements de formation

L'étude identifiera l'intensité effective des coopérations engagées entre organismes de recherche, de formation et les entreprises du pôle ainsi que le rôle catalyseur de dispositifs de coopération (PRES, RTRA, CTRS, RDT, incubateurs...) et des structures labellisés (Instituts Carnot...). Les difficultés et les freins à la mise en place de coopérations seront à cette occasion approfondis.

- Ancrage territorial et effet réseau

Le développement de projets communs entre acteurs du pôle et les premiers impacts des pôles sur l'attractivité des territoires seront analysés ainsi que la synergie de l'action des pôles avec les acteurs régionaux intervenant dans le champ de l'innovation (agences régionales de développement, incubateurs d'entreprises, agences de valorisation de la recherche...). De même, les premiers impacts des pôles en matière de structuration des territoires (grands équipements, transport, logement, foncier...) seront identifiés.

- Rayonnement commercial et international

Le développement commercial du pôle sera étudié ainsi que sa notoriété et sa visibilité internationales, notamment au travers des partenariats scientifiques.

- Enjeux ressources humaines et formation

L'évaluation analysera les problématiques de recrutement, de formation et de gestion des compétences au sein du pôle (structure d'animation et acteurs du pôle).

- Projets structurants

Les projets et les actions dans le domaine foncier et immobilier seront examinés (lieux d'échange, pépinières d'entreprises, locaux spécialisés...) ainsi que les moyens mutualisés entre les pôles (plateformes communes de recherche et d'essai).

- Intégration d'objectifs de développement durable, notamment en matière d'environnement

Résultats consolidés pour chaque pôle et recommandations :

Le prestataire devra, au terme de cette analyse :

1. Effectuer une synthèse détaillée et dynamique de chaque pôle de compétitivité et de ses grandes problématiques et proposer des axes d'amélioration. En lien avec le volet de l'évaluation consacré aux mesures nationales, cette synthèse permettra notamment de mesurer les apports de la politique conduite au regard de la situation initiale du pôle.
2. Proposer une vision globale et comparative de l'ensemble des pôles ainsi que des recommandations détaillées.

4 - ÉLÉMENTS MÉTHODOLOGIQUES

Le chargé d'évaluation aura à définir et proposer l'approche méthodologique la plus à même de réaliser les objectifs ci-dessus, c'est-à-dire d'évaluer à la fois les mesures de soutien aux pôles de compétitivité et la performance de chacun des pôles dans le cadre de la mise en œuvre des mesures en faveur des pôles.

Le chargé d'évaluation mènera toutes les investigations qu'il jugera utiles pour obtenir des informations complémentaires et répondre aux questions posées.

Les moyens suivants devront cependant être nécessairement mobilisés :

- Réalisation d'enquêtes auprès des acteurs de chaque pôle (entreprises, centres de recherche et organismes de formation, notamment) mais également des partenaires publics associés au développement des pôles.
- Interrogation d'experts scientifiques et industriels sur les champs d'intervention des pôles.

Le prestataire proposera une liste détaillée des pays et des clusters qui feront l'objet de l'étude comparative (cf. 3.1)

Communication, diffusion des résultats : l'évaluation ayant pour objectif de justifier l'utilité des investissements et autres dépenses consentis à ce titre par les pouvoirs publics, les résultats devront pouvoir être rendus publics (sauf, le cas échéant, des résultats et recommandations stratégiques, confidentiels, à l'attention exclusive des pôles). Leur lectorat sera donc multiple. A priori, les destinataires de l'évaluation sont aussi bien les services de l'Etat des échelons national et local que les autres acteurs nationaux du développement des pôles, les collectivités territoriales et les pôles eux-mêmes pour ce qui les concerne.

Etudes disponibles ou en cours concernant l'innovation dans les territoires des pôles de compétitivité (études mises à disposition du prestataire recensées selon leur état d'avancement) :

Etudes finalisées :

- Méthodes et outils d'évaluation des clusters appliqués aux pôles de compétitivité (DIACT – BIPE, mars 2007)
- Guide national de renseignement des indicateurs innovation dans les programmes opérationnels FEDER et les contrats de projets Etat - Région (DIACT, juin 2007)
- Rapport d'assistance pour la mise en œuvre des pôles de compétitivité (DIACT-Thierry Bruhat Consulting, mars 2007)
- Etude sur la sécurité économique - 1^{re} phase (DIACT – Institut national des hautes études de sécurité - INHES) 2006
- Le développement durable dans les pôles de compétitivité (DIACT – Jean de Kervasdoué), mai 2007
- Etude sur les pôles de compétitivité (KPMG), 2006
- A review of national cluster policies : why are they popular again ? (OCDE) ; juin 2006 (1^{re} partie) - juin 2007 (2^e partie)
- Etude sur le pôle Minalogic (OCDE, DCASPL, CDC) ; fin prévue : été 2007
- European Memorandum Cluster (Commission européenne - DG Entreprises) ; juillet 2007

Etudes en cours :

- Suivi de l'activité des entreprises des pôles de compétitivité (SESSI - collaboration SESSI/INSEE/DIACT) + évaluation des pôles par le CEPREMAP (SESSI) ; premiers résultats : fin 2007
- Observatoire du territoire : les indicateurs de l'innovation (DIACT) – fin prévue : novembre 2007.
- Besoins en compétences, métiers d'avenir et dynamiques emploi-formation dans les pôles de compétitivité (Centre d'analyse stratégique, DIACT, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques - DARES) ; fin prévue : juin 2008
- Evaluation des Systèmes Productifs Locaux (DIACT – BPI) ; fin prévue : décembre 2007
- Action de sécurité économique en faveur des pôles de compétitivité – (DIACT, INHES) ; fin prévue : juin 2008
- Etude sur la prospective des compétences scientifiques et techniques dans les pôles de compétitivité (DGE) ; fin prévue : juin 2008
- Actualisation de l'étude Régions et technologies-clés (DIACT) ; fin prévue : 31 décembre 2007
- Cartographie des clusters en Europe (Fondation Sophia Antipolis – Commission européenne - DG Entreprises) ; fin prévue : janvier 2008.
- Diagnostic du système d'innovation dans les régions françaises (DGE/DIACT – ADIT) ; premiers résultats : été 2008
- Etude PRES, RTRA, pôles de compétitivité (DIACT) ; fin prévue : décembre 2007
- La recherche au cœur des pôles de compétitivité (direction générale de la recherche et de l'innovation, ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche) ; fin prévue : automne 2007

5 - DISPOSITIF DE SUIVI DE L'ÉVALUATION

Le commanditaire de l'évaluation est la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, 1 avenue Charles Floquet, 75007 PARIS pour le compte du groupe de travail interministériel.

Le comité de pilotage de l'évaluation sera composé notamment des membres du groupe de travail interministériel et de représentants du groupe des personnalités qualifiées.

Le comité assure le suivi en continu et la responsabilité technique de l'évaluation. Son rôle consiste, sur la base d'une décision d'évaluer prise par le commanditaire, à préciser le projet d'évaluation, participer à la sélection du chargé d'évaluation, suivre les travaux, discuter et valider les analyses et les rapports.

Le chargé d'évaluation

Le prestataire chargé de l'évaluation est désigné par le délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires après avis du comité de pilotage de l'évaluation.

6 - DISPOSITIONS DIVERSES

Documents attendus au cours de l'étude

L'étude fera l'objet de plusieurs rapports d'étapes, en adéquation avec la méthodologie proposée, à destination du maître d'ouvrage qui les transmettra pour validation au comité de pilotage de l'évaluation. Chacune de ces étapes devra également donner lieu à une présentation orale et visuelle. Dans le rapport final d'évaluation, chacun des pôles fera l'objet d'une présentation spécifique.

Un rapport de synthèse largement diffusable sera établi et remis avec le rapport final d'évaluation et présentera l'ensemble des travaux d'évaluation (expurgés d'éléments confidentiels sur les pôles), en distinguant explicitement les conclusions, leurs enjeux et les recommandations qui en découleront.

Les rapports d'évaluation seront formulés de manière adaptée à l'attention des décideurs non spécialistes et leur structure devra être logique. Les rapports partiels et les chapitres les plus volumineux seront introduits par un résumé. Les limites de l'évaluation, en termes de portée, de méthodes et de conclusions feront l'objet d'un exposé spécifique.

Calendrier de l'étude (pour plus de précisions, voir le règlement de la consultation)

- Lancement de la consultation : août 2007
- Date limite de dépôt des offres : 4 octobre 2007
- Analyse des offres, audition éventuelle et choix du prestataire : début octobre – mi novembre 2007
- Démarrage de l'évaluation : début décembre 2007
- Fin de l'évaluation : fin juin 2008

Confidentialité

Le chargé d'évaluation s'engage à respecter les règles de discrétion professionnelle en vigueur, notamment en ce qui concerne le secret des entretiens réalisés au cours de l'étude. Il s'engage également à respecter les règles du secret statistique telles que définies par la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 modifiée, sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistique. Notamment, seules certaines exploitations statistiques agrégées pourront faire l'objet d'une diffusion.