

Les pôles de compétitivité et l'intervention des agences de financement de la recherche et de l'innovation

En même temps qu'était lancée en 2005 la démarche des pôles de compétitivité, le gouvernement modifiait substantiellement la cartographie des organismes concourant au financement de la recherche et de l'innovation, avec la mise en place de deux nouvelles agences (l'Agence Nationale de la Recherche [ANR] et l'Agence de l'Innovation Industrielle [AII]) et le rapprochement, sous une holding faîtière (l'établissement public à caractère industriel et commercial OSEO), de deux structures antérieurement distinctes, à savoir la Banque du Développement des PME [BDPME] (avec sa filiale SOFARIS) et l'Agence Nationale de Valorisation de la Recherche [ANVAR]. Au terme de trois années d'existence, un premier bilan peut être établi, faisant apparaître la place que ces agences ont prise dans le financement des projets labellisés par les pôles de compétitivité.

par **Jean-François GUTHMANN***

Les pôles de compétitivité ont été mis en œuvre avec l'ambition de mobiliser l'ensemble des politiques d'intervention de l'Etat et des acteurs publics territoriaux, en concentrant, dans l'espace et la durée, l'affectation des moyens publics, humains et matériels, en vue de dessiner une nouvelle carte attractive des activités à fort contenu technologique.

L'appel à projets lancé par le Gouvernement fin novembre 2004 a connu un grand succès (105 candidatures) et a conduit à retenir, le 12 juillet 2005, une première liste de 67 pôles de compétitivité. Le nombre et la qualité d'un grand nombre des candidatures

* Chef de la Mission « Financement de la Recherche et de l'Innovation »
Contrôle Général Economique et Financier
Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi.

reçues témoignent de ce que la question de l'attractivité des territoires pour les activités est devenue, pour les acteurs locaux, à la fois une préoccupation et un enjeu. Le premier résultat – bénéfique – de l'appel à projets a été de conduire des acteurs économiques et académiques à se parler et à se rapprocher pour bâtir, ensemble, des projets de valorisation de l'innovation. Les collectivités territoriales françaises, au premier rang desquelles les Conseils régionaux, s'y sont fortement impliquées.

Postérieurement à la désignation des 67 premiers pôles, quelques changements sont intervenus (notamment, certains pôles ont fusionné) et le CIACT a labellisé 7 nouveaux pôles (respectivement le 6 mars 2006 et le 5 juillet 2007) : le pôle automobile à vocation mondiale « MOV'EO », issu de la fusion des deux pôles Normandy Motor Valley et Vestapolis ; le pôle « ORPHEME » dédié aux maladies infectieuses et tropicales (dans les régions PACA et Languedoc-Roussillon) ; le pôle mondial « Finance innovation », autour des mathématiques et de l'économie appliquées à la finance (en Ile-de-France) ; un pôle agroalimentaire (en Midi-Pyrénées) ; un pôle des industries du caoutchouc (Centre, Auvergne, Ile-de-France et Pays de la Loire) ; deux pôles autour de l'aéronautique/espace, (Astech en Ile-de-France, et Pegase en Provence Alpes Côte-d'Azur), en lien avec le pôle Aerospace Valley.

Les pôles labellisés sont donc aujourd'hui au nombre de 71, dont 7 pôles mondiaux et 10 pôles à vocation mondiale.

Les pôles se sont choisis une structure de gouvernance, la plupart du temps sous la forme d'une association « loi de 1901 », dont les membres, très souvent regroupés en collèges, représentent les trois composantes principales du pôle (entreprises, laboratoires publics, universités et écoles), et ils se sont dotés d'organes délibératifs dont la composition varie, selon le cas (conseil d'Administration, comité directeur, bureau...).

Ces structures de gouvernance ont un double rôle :

- conduire l'action du pôle, en veillant à ce qu'il respecte les orientations stratégiques et les thématiques qui lui ont valu d'être labellisé ;
- procéder à la labellisation des projets de R&D éligibles aux financements de l'Etat, des agences publiques et des collectivités locales.

L'ACCOMPAGNEMENT FINANCIER PUBLIC DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ

La politique des pôles de compétitivité a été dotée de moyens importants. Le Fonds Unique Interministériel (FUI), hébergé au sein du Fonds de Compétitivité des Entreprises (géré par la Direction Générale des Entreprises du Ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi), doté de 720 M€ sur 3 ans, est le principal outil financier d'intervention dans les pôles de

compétitivité. Outre les moyens apportés par le Ministère chargé de l'Industrie, il est abondé par l'apport de crédits d'intervention de cinq ministères contributeurs : Agriculture, Défense, Délégation

Crédits d'animation (financement de structures de gouvernance et actions collectives)	33 M€
Crédits d'intervention de l'Etat (soutien à la R&D par le FUI)	720 M€
Moyens d'interventions des agences (ANR, AII, OSEO) et CDC	587 M€
Exonérations fiscales	160 M€

Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires, Equipement (Aviation Civile), Santé. Au total, l'État a prévu de mobiliser (de 2006 à 2008) 1,5 milliard d'Euros, principalement destinés au financement des projets de R&D, éléments centraux de la dynamique des pôles que l'on peut décomposer en :

Tableau 1.

En fonction de leurs caractéristiques propres, les projets de R&D ont vocation à être orientés vers les outils d'appui les plus appropriés suivants : FUI et/ou moyens des agences (ANR, AII, OSEO).

Les projets de R&D que les pôles de compétitivité présentent au financement du fonds unique interministériel sont sélectionnés après une procédure d'appel à projets. Deux de ces appels à projets sont lancés, chaque année. La procédure de sélection est mise en œuvre par la DGE et elle est, naturellement, coordonnée avec les procédures de sélection des agences qui concourent également à la politique des pôles de compétitivité.

Les agences, quant à elles, ont pour principe d'intégrer la démarche « pôles de compétitivité » dans leurs procédures, sans pour autant dévier de leurs propres principes d'intervention. Tant l'Agence Nationale de la Recherche qu'OSEO-Innovation ont signé une convention avec l'État, afin de préciser leurs modalités de participation aux pôles, et elles interviennent selon des modalités que nous détaillerons plus avant.

La Caisse des Dépôts et Consignations finance les pôles, selon ses modalités d'intervention habituelles, en matière d'investissement dans l'immobilier (entreprises et logement de chercheurs), dans la participation à la réalisation d'infrastructures de communications à haut-débit, en coopération avec des collectivités locales, et pour faciliter l'accès des PME innovantes des pôles à des financements en capital-risque et en capital-développement (fonds de fonds).

D'importantes contributions financières des collectivités locales de tous niveaux (régions, départements et communautés d'agglomérations) viennent abonder ces moyens pour soutenir tant le fonctionnement des pôles que leurs projets de R&D. L'implication finan-



© Benoît Decout/REA

Les pôles de compétitivité ont été mis en œuvre en vue de dessiner une nouvelle carte attractive des activités à fort contenu technologique (recherche sur l'atomisation du carburant automobile à la sortie des injecteurs, pôle de compétitivité Moveo).

cière des collectivités locales est un gage de réussite : l'articulation de financements provenant de l'Etat (fonds interministériel) et des collectivités locales (régions, départements et communautés d'agglomérations), voire des agences, permet de financer un plus grand nombre de projets de R&D de qualité et de renforcer la cohérence des interventions publiques. Cette implication constitue un critère important dans la sélection des projets.

A ces aides directes s'ajoutent des exonérations fiscales, qui ont été définies à l'article 24 de la loi de finances 2005, pour les entreprises des zones de R&D des pôles impliquées dans les projets financés sur fonds d'Etat. Ces exonérations fiscales sont plafonnées, par entreprise, à 200 K€ (en glissement sur 3 ans). Leur coût a été évalué à 160 M€ sur 3 ans. Les décrets en Conseil d'Etat délimitant les zones de R&D des 66 premiers pôles ont tous été publiés.

A cet égard, la procédure d'agrément des entreprises au bénéfice des exonérations fiscales a été récemment simplifiée. Ces exonérations sont de droit, dès lors que l'entreprise est installée dans une zone de R&D définie par décret et qu'elle y réalise des travaux de R&D, dans le cadre d'un projet de R&D agréé. Sont considérés comme agréés :

- les projets de R&D collaboratifs des entreprises retenus par les appels à projets du fonds unique ;
- les projets soutenus par l'AIL, l'ANR et OSEO-Innovation répondant aux critères énoncés par

l'article 24 de la loi de finance pour 2005 et ayant reçu l'agrément du Groupe de Travail Interministériel.

Les listes des projets agréés sont publiées sur Internet. L'entreprise peut donc déclarer son droit à l'exonération dès lors qu'elle a satisfait aux conditions nécessaires en matière de localisation et de participation à un projet agréé.

LES AGENCES ONT POUR PRINCIPE D'INTÉGRER LA DÉMARCHÉ « PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ » DANS LEURS PROCÉDURES, SANS POUR AUTANT DÉVIER DE LEURS PROPRES PRINCIPES D'INTERVENTION

L'Agence Nationale de la Recherche (ANR) :

L'Agence Nationale de la Recherche a pour rôle premier l'appui à des projets de recherche « amont », encore relativement éloignés du marché, et menés (en majorité) par des laboratoires publics ; elle intervient sous forme d'appels à projets annuels, généralement thématiques.

Créée sous la forme d'un Groupement d'Intérêt Public (GIP) à l'issue de la grande crise de la recherche intervenue en 2003, l'ANR a été consolidée, dans la loi d'orientation de la recherche de 2006, par un statut

d'établissement public à caractère administratif, à compter du 1^{er} janvier 2007.

Son budget est passé de 700 M€, dont 539 M€ pour les appels à projets (AAP) en 2005, à 800 M€, dont 620 M€ AAP en 2006, puis à 825 M€, dont 632 M€ AAP en 2007, et enfin, à 955 M€, dont 683,5 M€ AAP en 2008.

Le démarrage rapide – et réussi – de cette institution nouvelle, bâtie sur le modèle des agences de moyens telles qu'elles existent dans la plupart des grands pays (et notamment aux Etats-Unis), est incontestable.

La sélection des projets par l'ANR se fait, sur critères d'excellence, par des jurys composés de grands scientifiques, dont il convient de souligner la parfaite indépendance. En aucun cas, l'appartenance d'une équipe de recherche à un pôle de compétitivité ne lui assure le succès à un appel d'offres. Il est toutefois réconfortant de constater *ex post* que les dossiers de recherche issus des pôles de compétitivité sont lauréats avec un taux de réussite de 33 % (contre 25 % pour le droit commun). C'est le signe que les pôles de compétitivité ont bien su fédérer des acteurs de qualité, dont les projets sont jugés d'excellence par les jurys.

En 2007, l'ANR a financé 283 projets issus des pôles, pour un montant total de 185,7 M€, auxquels s'ajoutent 6,3 M€ de compléments de financements spécifiques pour couvrir les dépenses d'animation des pôles, soit un soutien total de 192 M€. 820 projets déposés avaient été labellisés par 56 pôles (sur 71) : le taux de succès des projets des pôles est donc de 33 %, et 50 pôles sont concernés par les 283 projets retenus. 40 % des entreprises participant aux projets retenus sont des PME (au sens de l'Union européenne).

Avec trois années de recul, on peut considérer que la création de l'ANR est un succès, en ceci qu'elle a réussi à :

- découpler la conduite stratégique de l'effort de recherche du pays (qui relève des fonctions régaliennes du ministère) de la fonction de financement des projets et des équipes de chercheurs ;
- accroître le poids de l'appréciation sur critères d'excellence des dossiers par des jurys indépendants, et dépasser la frilosité habituelle des structures de gouvernance, tant celle des institutions de recherche que celle du monde universitaire, pour oser allouer les moyens budgétaires en fonction de la qualité des chercheurs ou des enseignants.

L'Agence de l'Innovation Industrielle (AII) :

L'Agence de l'Innovation Industrielle, dont le Gouvernement a récemment décidé de la fusion avec OSEO-Innovation, a eu, au cours de sa brève existence, la responsabilité de porter des projets de recherche et de développement industriels très ambitieux et de long terme, mobilisant des moyens importants (ses subventions allant de 50 à 200 M€) autour de groupes industriels jouant le rôle de chefs de file.

Généreusement dotée (2 milliards d'euros), l'AII a rencontré, à l'évidence, de grandes difficultés à trouver ses

marques et elle a été le lieu le plus problématique dans l'architecture du dispositif bâti en 2005.

Cette difficulté de positionnement a tenu à plusieurs causes systémiques et non à la qualité des hommes.

Si l'on considère que le principe fondateur qui a inspiré la création de l'AII reposait sur l'idée qu'il était légitime pour l'Etat d'apporter un soutien significatif à de grandes entreprises « championnes industrielles » pour les aider à faire porter un vigoureux effort de recherche sur des technologies de rupture dont l'horizon de rentabilité (à 10-15 ans) dépassait la « temporalité » de retour sur investissement usuellement retenue dans la vie des affaires (de 5 à 8 ans), il faut constater que la brève existence de l'AII n'a pas permis au modèle de totalement démontrer sa pertinence.

Si on classe la recherche industrielle entre trois grands domaines :

- santé-biotechnologies (30 %, en volume),
 - nouvelles technologies de l'information et de la communication (30 %, en volume),
 - secteurs traditionnels : énergie, mécanique, chimie, matériaux, BTP, transports (40 %, en volume),
- on constate que, seul, ce dernier domaine a répondu au postulat d'origine.

Pour les deux premiers secteurs, on constate que :

- les innovations de rupture sont – dans le monde – plus souvent le fait de « jeunes pousses » (start-up) que de grandes entreprises ;
- l'horizon de rupture dans le domaine des NTIC est souvent inférieur à 5 ans, et qu'il est difficile de ne pas considérer que cette échéance temporelle ne correspond pas au champ ordinaire de la stratégie de R&D des entreprises ;
- enfin, la procédure de notification aux autorités européennes des concours de l'AII s'est avérée beaucoup plus laborieuse qu'escompté. Sur les 17 décisions d'aides décidées par le Conseil de Surveillance de l'AII, seules 7 sur 16 ont reçu (à la date du 15 février 2008) un aval explicite de la Commission Européenne ; l'une d'entre elles était d'un montant d'aides inférieur au seuil de notification. Ainsi, au cours de l'année 2007, les équipes de l'Agence ont dû consacrer une part essentielle de leur temps de travail à négocier les termes de l'acceptabilité d'un dossier par l'UE avec les services de la Commission. Le très faible décaissement des sommes allouées à l'AII traduit ces difficultés (cf. encadré).

La décision du Gouvernement de mettre fin à l'activité de l'Agence de l'Innovation Industrielle et de confier à OSEO la poursuite du soutien stratégique aux projets innovants a été dictée par une triple préoccupation :

- celle d'abandonner le modèle du très grand programme porté par un champion industriel et de recentrer l'aide publique sur des projets, certes de taille plus modeste, mais continuant à s'inscrire autour du concept « d'innovation de rupture » et portés par des entreprises petites ou moyennes ;
- celle de centrer davantage le rôle du groupe OSEO sur le financement de l'innovation en lui confiant des moyens additionnels, en affinant le dispositif de finan-

ENCADRÉ

Parmi ces 8 dossiers de l'AII aujourd'hui opérationnels, 3 sont des projets importants labellisés par le pôle Min@logic, qui ont bénéficié d'une aide totale d'un montant de 189 M€.

NanoSmart : Ce programme (dont le chef de file est la société Soitec, en partenariat avec le LETI du CEA) porte sur l'introduction de substrats avancés pour améliorer les performances et la consommation des composants électroniques (processeurs de traitement d'image, composants haute fréquence pour les télécom, composants de puissance pour l'automobile et l'audiovisuel ou diodes d'éclairage). Il bénéficie d'un montant total d'aides de 80 M€.

MinImage : Ce programme (porté par STMicroelectronics, en partenariat avec le CEA et quelques start-up) vise la réalisation de micro-caméras innovantes dédiées au marché de la téléphonie mobile, autour de nouvelles générations d'optiques et de processeurs de traitement de l'image. Il bénéficie d'un montant total d'aides de 70 M€.

Homes : Ce programme, dont le chef de file est Schneider Electric, consiste à développer l'efficacité énergétique dans l'habitat et le bâtiment, en mettant en place un contrôle actif de l'énergie et en s'appuyant à la fois sur une nouvelle architecture de la distribution électrique et sur des composants innovants. Il bénéficie d'un montant total d'aides de 39 M€.

G²REC : Ce programme porté par STMicroelectronics associe plusieurs PME. Labellisé par les pôles S2E2 et System@tic, il vise à créer une nouvelle filière d'électronique de puissance, pour les applications industrielles et grand public, autour de substrats nouveaux, tels le nitru de gallium déposé sur silicium et le carbure de silicium en couches épaisses, afin d'abaisser la consommation d'énergie des équipements électriques. Se situant au-dessous des seuils de notification à Bruxelles, ce programme (14,3 M€ d'aides allouées) a pu être directement mis en place, dès son approbation par le Conseil de Surveillance de l'AII.

cement et en utilisant pleinement son réseau territorial pour faire remonter les dossiers depuis le terrain ;

- celle, enfin, d'améliorer la lisibilité du dispositif d'aide publique à l'innovation en simplifiant l'environne-

ment institutionnel autour de deux acteurs majeurs : l'ANR (tourné principalement vers la recherche académique et partenariale) et le groupe OSEO (tourné vers le soutien aux PME innovantes).

Le groupe OSEO :

Le rapprochement intervenu en 2005 entre la Banque de Développement des PME, sa filiale, la SOFARIS, et l'ANVAR, sous l'égide d'un établissement public nouvellement créé, OSEO, a – au plan des métiers – démontré sa pertinence, même si l'on a pu regretter une certaine dilution de la culture de l'innovation dans le grand ensemble nouvellement constitué, dans lequel la culture bancaire « tournée vers les PME » est majoritaire. OSEO-Innovation (ex-ANVAR) a une politique d'intervention qui a correspondu, jusqu'en 2008, à l'appui au développement et à l'innovation de projets simples de PME (soutiens allant, généralement, de 100 à 500 k€), instruits au « fil de l'eau » de leur présentation. Naturellement, ces aides ont bénéficié à des entreprises partenaires d'un pôle de compétitivité sans qu'une procédure spécifique ait été mise en œuvre. En analysant les statistiques de 2007, on constate *ex post* qu'OSEO Innovation a consacré 83 M€ à 280 projets impliquant des PME des pôles, et qu'elle a apporté des appuis complémentaires (dont 158 aides en vue de recrutements dans des fonctions de R&D).

La réflexion (qui doit aboutir dans les prochains mois) porte sur le nouveau contrat d'objectifs et de moyens du groupe OSEO, pour la période 2008-2011, et elle va se traduire par un rentrage sur l'accompagnement des entreprises de croissance, tout particulièrement en direction des entreprises moyennes innovantes.

Cet exercice va donner tout son sens à l'intégration de l'AII dans OSEO-Innovation. Il se traduira, par ailleurs, par un renforcement mutuel des rôles d'OSEO et de la CDC dans le champ du financement de l'innovation, en intervenant aux différents stades de maturation des projets et ce, grâce à une palette d'outils appropriés : subventions, pour les projets stratégiques autour d'innovation de rupture ; contrats de développement-innovation ; prêts participatifs d'amorçage ; avances remboursables ; garantie de prêts ; financements mezzanines ; capital-risque ; aides au recrutement de responsables R & D dans des PME...).

Au final, cette évolution stratégique devrait amplement profiter aux pôles de compétitivité. D'une part, les délégations régionales (qui constituent l'échelon de terrain) du groupe OSEO vont être spontanément enclines à une plus grande attention aux projets portés par les pôles de compétitivité. D'autre part, les pôles de compétitivité vont être, davantage que par le passé, les lieux de coordination des différents acteurs d'un projet donné, notamment en présence d'un grand industriel leader (désormais non financé). En effet, l'abandon, par l'AII, du financement de projets pilotés par des grands groupes ne disqualifie pas l'idée de voir des thématiques de recherche riches de poten-

tialités être portées par des entreprises importantes, fédérant des laboratoires académiques et des PME partenaires.

La réflexion issue de l'All, autour de la notion de programmes mobilisateurs d'innovation industrielle, pourrait trouver ainsi une nouvelle vie, à travers les pôles de compétitivité. Ceux-ci joueraient un rôle de coordination : en l'occurrence, les grandes entreprises ne recevraient pas d'aides spécifiques, au-delà de l'avantage fiscal – considérable – apporté par la réforme du crédit d'impôt recherche, mais elles pourraient trouver, à travers leur implication dans un pôle de compétitivité et la labellisation des projets qui en émaneraient un relais officiel à leur stratégie de recherche-développement, en partenariat avec le monde académique et les PME innovantes.