

Évaluation de la politique des grappes d'entreprises

SYNTHÈSE

Avril 2015

PRÉAMBULE

Initiée en 2009, la politique des grappes d'entreprises s'inscrit dans la continuité et en complémentarité des autres politiques en faveur des clusters : les systèmes productifs locaux, les pôles de compétitivité et plus récemment les pôles territoriaux de coopération économique (PTCE).

Elle a été déployée à travers deux appels à projets (2010 et 2011) qui ont permis la reconnaissance de 126 clusters par l'Etat. Ces 126 grappes ont été accompagnées financièrement pendant 3 ans. Une animation nationale de la politique a été confiée à France clusters. 121 étaient toujours en activité lors de l'évaluation menée en 2014.

Les grappes d'entreprises sont des réseaux d'acteurs économiques, fortement ancrés territorialement, composés, selon les contextes, principalement de TPE/PME, de grandes entreprises et d'acteurs de la formation, de la recherche et de l'innovation. Elles sont un levier de structuration des écosystèmes territoriaux économiques à l'instar des autres types de « clusters ». Elles apportent des services concrets aux entreprises, en particulier pour les aider à asseoir leur stratégie sur leurs marchés et à améliorer leur compétitivité. Elles favorisent les coopérations avec les autres acteurs publics et privés, notamment de la formation, de la gestion de l'emploi et des compétences et de l'innovation.

Cette politique consiste à apporter un appui aux initiatives exemplaires de grappes d'entreprises en France métropolitaine comme outremer, avec un objectif global d'entraînement des autres « clusters ». Elle devait permettre de renforcer les dynamiques engagées par les collectivités territoriales en leur faveur en assurant le développement d'une dynamique nationale cohérente.

Les cabinets Erdyn et Technopolis ont été mandatés pour conduire, en 2014-2015, son évaluation ex-post dans une double finalité :

- caractériser les grappes d'entreprises et qualifier leurs retombées économiques et territoriales ;
- évaluer la politique nationale en faveur des grappes en termes de cohérence, pertinence, efficacité et efficience de cette politique.

Les résultats de de ces travaux ont permis de définir 5 types de grappes.

D'une manière générale, l'évaluation de cette politique publique a été positive et a souligné la valeur ajoutée de ce dispositif sur la structuration des tissus économiques ainsi que les marges de manœuvre pour l'améliorer.

L'ensemble des préconisations présentées dans cette évaluation pour pérenniser la politique de soutien aux grappes d'entreprises et plus globalement de soutien aux clusters n'a pas été repris dans ce rapport.

Toutefois, ce travail d'évaluation, réalisé à un moment charnière des politiques de « clusters » portées par le CGET (phase 3 des pôles de compétitivité, fin du financement des cellules d'animation des grappes d'entreprises, deuxième vague de PTCE, loi de décentralisation), a permis au CGET de réinterroger son positionnement en matière de soutien aux « clusters ».

CONTACTS

Florian Knecht
01 44 16 86 17
florian.knecht@erdyn.fr

Matthieu Lacave
01 49 49 09 20
matthieu.lacave@technopolis-group.com

SOMMAIRE		pages
1.	Introduction	2
1.1	Contexte	2
1.2	Objectifs de l'évaluation	3
1.3	Méthodologie	4
2.	Caractérisation et typologie des grappes d'entreprises	5
3.	Enseignements issus de l'évaluation	8
3.1	Une politique qui demeure pertinente pour les acteurs publics et les entreprises membres	8
3.2	Une politique des grappes d'entreprises cohérente avec les autres dispositifs de clusters	9
3.3	Un dispositif de suivi et de pilotage de la politique perfectible au plan national	10
3.4	Des moyens limités fragilisant les grappes d'entreprises pour leur avenir, malgré des résultats satisfaisants	11
3.5	Une politique contribuant au maintien, à la consolidation et/ou l'émergence de filières d'activités dans les territoires	13

Remerciements

L'ensemble de l'équipe Erdyn – Technopolis tient à adresser ses plus sincères remerciements aux membres du comité de pilotage pour leurs encouragements, remarques et commentaires qui nous ont permis d'avancer tout au long de cette évaluation dans une démarche constructive. Les contributions méthodologiques de l'Observatoire des Territoires et de France Stratégie nous ont été tout particulièrement utiles.

Enfin, et surtout, nous tenons également à remercier les personnes qui ont été interviewées, les animateurs des grappes d'entreprises qui ont pris sur des emplois du temps souvent très chargés et les membres des grappes d'entreprises pour les nombreuses informations qualitatives et quantitatives qu'ils nous ont apportées. Sans eux, cette évaluation n'aurait tout simplement pas pu aller aussi loin dans l'appréciation des résultats et des impacts de la politique des grappes d'entreprises. Nous espérons qu'ils trouveront dans cette synthèse et dans le rapport complet matière à enrichir leurs pratiques et à poursuivre cette dynamique de clusters si utile au développement économique et des territoires de notre pays.

1. INTRODUCTION

1.1 Contexte

La politique des grappes d'entreprises a été initiée en 2009 par le Ministre de l'Espace rural et de l'Aménagement du territoire et confiée à la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR). Elle succédait au dispositif des Systèmes productifs locaux.

Un appel à projets pour le soutien à la dynamique des grappes d'entreprises a été lancé par la DATAR en octobre 2009, réparti en deux vagues (2009 et 2010).

Comme l'indiquait le texte de l'appel à projets, cette politique devait *« consister dans un premier temps à apporter un appui aux initiatives exemplaires de grappes d'entreprises en France métropolitaine comme en outremer, avec un objectif global d'entraînement des autres clusters d'entreprises. Elle devait permettre de renforcer les dynamiques engagées par les collectivités territoriales en faveur de ce type de clusters en assurant le développement d'une dynamique nationale cohérente.*

Une attention particulière devait être portée aux grappes d'entreprises présentes dans des secteurs d'activités caractérisés notamment par une faible activité de R&D, non couverts par les pôles de compétitivité, ou qui ne disposaient pas de la masse critique pour être un pôle de compétitivité.

Une bonne articulation entre les grappes d'entreprises et les pôles de compétitivité existants devait être recherchée, en mettant en évidence et en exploitant leur complémentarité. Les grappes d'entreprises pouvaient tirer le meilleur profit de la dynamique de R&D collaborative des pôles de compétitivité qui pouvaient ainsi notamment renforcer leurs actions à destination des PME et de valorisation de la R&D.

L'ambition du Gouvernement était aussi de renforcer, au niveau territorial, l'apport de services concrets aux entreprises et l'articulation avec les acteurs de la formation, de la gestion de l'emploi et des compétences, de l'innovation et de la recherche ».

Il était également prévu que l'animation nationale soit *« renforcée notamment par le développement des échanges de services et de bonnes pratiques, des coopérations et mutualisations (interrégionales et nationales) entre les grappes d'entreprises ainsi qu'avec les pôles de compétitivité ».*

Il était également prévu que l'animation nationale soit *« renforcée notamment par le développement des échanges de services et de bonnes pratiques, des coopérations et mutualisations (interrégionales et nationales) entre ces grappes d'entreprises ainsi qu'avec les pôles de compétitivité, à l'image des travaux réalisés par l'association France Clusters.*

Dans un deuxième temps, et afin de renforcer cette dynamique, l'ambition de l'Etat était de mettre en place à l'horizon 2011 une procédure de certification des grappes, si possible externe à l'Etat, en suivant des modalités définies avec les grappes d'entreprises et les collectivités territoriales, en cohérence avec les orientations de la politique européenne des clusters sur ce sujet ».

Cette politique devait *« permettre de répondre à un besoin exprimé à l'Etat par les chefs d'entreprises et les responsables des grappes d'entreprises, notamment en matière de reconnaissance, de professionnalisation et de pérennité des animateurs, ainsi que d'aide au développement de la performance des grappes d'entreprises, en tenant compte du degré de maturité des grappes d'entreprises et de leur diversité (secteurs d'activité, territoires ouverts...) ».*

Au total, 126 grappes d'entreprises ont été sélectionnées (42 au titre de la 1^{ère} vague et 84 au titre de la 2^{ème} vague).

Le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire (auquel était rattaché la DATAR lors de ces appels à projets) a mobilisé pour cette politique une enveloppe d'environ 24 millions d'euros pour ces deux vagues au bénéfice des grappes d'entreprises, complétée par des soutiens de la Caisse des dépôts et d'OSEO et d'autres ministères. Le ministère de l'outre-mer a participé à cette politique à hauteur de 1,5 millions d'euros.

La Datar, en lien avec la Caisse des Dépôts, a également souhaité s'appuyer sur un prestataire pour la mise en œuvre de la politique nationale des grappes d'entreprises, dans le but notamment d'asseoir la dynamique collective des grappes au niveau national et international¹. La durée de la prestation, lancée en octobre 2012, est de trois ans.

En décembre 2013, Erdyn et Technopolis ITD ont été mandatés pour conduire une évaluation de la politique des grappes d'entreprises.

1.2 Objectifs de l'évaluation

L'évaluation de la politique des grappes d'entreprises a été conduite dans le courant de l'année 2014, à la fin de la période de soutien pour les grappes de la 1^{ère} vague (fin décembre 2013), mais toujours en cours pour les grappes de la 2^{ème} vague (fin décembre 2014).

Cette évaluation visait à rendre compte de l'usage des fonds publics versés dans le cadre de l'appel à projets de la Datar, consolider les données quantitatives et qualitatives sur les grappes d'entreprises, améliorer la connaissance de celles-ci, analyser la cohérence, la pertinence, l'efficacité et l'efficacités de la politique.

Cette étude avait donc une double finalité :

- 1) Caractériser les grappes d'entreprises et qualifier les premières retombées économiques et territoriales ;
- 2) Evaluer la politique nationale en faveur des grappes d'entreprises (atteinte des objectifs de l'appel à projets « grappes d'entreprises » et articulation avec les autres dispositifs notamment les autres politiques de soutien aux clusters).

Elle visait également à définir des préconisations devant permettre notamment de préciser la suite à donner à la politique de soutien aux grappes d'entreprises et plus globalement de soutien aux clusters.

En complément des analyses menées par le groupement Erdyn – Technopolis ITD, des contributions ont été apportées par France Stratégie :

- une analyse économétrique de la pérennité des grappes d'entreprises,
- une évaluation de la performance des grappes d'entreprises.

¹ Source : Cahier des charges en date du 4 mai 2012 relatif à « l'animation nationale des grappes d'entreprises »

1.3 Méthodologie

Après avoir reconstitué le cadre logique de l'intervention et le référentiel d'évaluation, l'évaluation a été centrée sur des entretiens avec les acteurs institutionnels impliqués dans le dispositif (ministères, Caisse de dépôts, collectivités territoriales et leurs associations nationales, CCI France, etc.) et deux enquêtes en ligne, l'une auprès des cellules d'animation et l'autre auprès des membres des grappes.

101 cellules d'animation de grappes (dont 5 d'outremer sur les 8 existantes) et 672 membres des grappes d'entreprises (dont 584 entreprises de 72 grappes) ont répondu aux questionnaires qui leur étaient spécifiquement adressés. Sur 126 grappes ayant répondu aux deux appels à projets, 5 ne sont plus à ce jour en activité : A l'ouest des dents, Iconoval, Nogentech, Rhône-Alpes Packaging, West.

Une base de données a pu être constituée qui, alliée à d'autres sources, a permis d'établir une typologie des grappes d'entreprises selon la méthode de la classification hiérarchique.

A l'issue de l'évaluation, un atelier a par ailleurs réuni les acteurs pour travailler sur des préconisations.

2. CARACTERISATION ET TYPOLOGIE DES GRAPPES D'ENTREPRISES

Des grappes d'entreprises majoritairement composées de TPE et PME et géographiquement proches de leurs adhérents

Les grappes d'entreprises réunissent des communautés de membres majoritairement composées de PME et TPE. Celles-ci ont un poids significatif dans les structures de gouvernance (en 2013, l'ensemble PME et TPE représentait 56,6 % des membres des conseils d'administration des grappes). Les grappes intègrent, lorsque cela est pertinent, des grandes entreprises et associent ou intègrent des acteurs de la formation, de la gestion de l'emploi et des compétences, de l'innovation et de la recherche, en fonction des contextes et des initiatives.

Les membres sont généralement situés à moins de deux heures de la cellule d'animation, bien que nombre de grappes attirent des entreprises plus éloignées géographiquement.

Les membres sont de façon générale adhérents uniquement d'une grappe et ne le sont pas d'un autre cluster.

Si les grappes ne sont pas concentrées dans les très grandes métropoles (exemples de Paris ou de Lyon), 87,6 % des grappes ont leur cellule d'animation localisée sur un grand pôle ou sa couronne (au sens des ZAU – Zonages en Aire Urbaine). Il apparaît par ailleurs qu'elles n'ont pas contribué au développement des territoires de faible densité.

Elle a permis le déploiement de grappes d'entreprises en outremer (8 grappes).

Des moyens humains faibles et en baisse dans les cellules d'animation

Les moyens humains consacrés à l'animation par les grappes d'entreprises, rapportés au nombre de membres, sont devenus au fil du temps très faibles. Des différences apparaissent entre la métropole et l'outremer, et selon les secteurs d'activité, dans la dispersion des ETP (équivalent temps plein) (outremer), des taux d'encadrement plus élevés (services, construction et habitat), ou plus faibles (mécanique et métallurgie) que la moyenne, voire des ressources divisées par deux entre 2010 et 2013 (économie numérique). Peu ont atteint à ce jour le seuil de 50 % de financements privés, bien que la situation soit cependant très hétérogène, certaines grappes approchant les 100 %.

Des résultats satisfaisants et en phase avec les attentes des membres

Les membres sont globalement satisfaits de leurs grappes en ce qui concerne l'animation, le mode d'élaboration de la stratégie et du plan d'actions et l'offre de services proposée, d'autant que celles-ci ont concentré leurs efforts là où les attentes des membres sont fortes (mise en relation d'entreprises, innovation, développement commercial).

Les collaborations entre les entreprises sont nombreuses et en accroissement continu (+ 74 % entre 2011 et 2013). Elles ont principalement une finalité commerciale, puis R&D et innovation. La R&D constitue d'ores et déjà une forte orientation des collaborations entre entreprises en outremer. Majoritairement, ces rapprochements ne donnent pas lieu à une formalisation juridique.

Si les entreprises membres des grappes ont, en moyenne, un chiffre d'affaires en augmentation, seule la moitié de celles-ci attribue cette évolution à la grappe.

Des grappes bien intégrées dans les écosystèmes et stratégies régionales

Les grappes ont des relations fortes avec les chambres consulaires et les agences de développement économique et d'innovation des collectivités territoriales. A contrario, les relations avec des acteurs comme les incubateurs et les technopoles, ou encore Bpifrance, sont d'une intensité moindre (bien que variables selon les secteurs), les grappes n'étant pas fortement orientées innovation technologique.

Le développement rapide des relations entre grappes et pôles de compétitivité, entre 2010 et 2013, témoigne de la vitalité du développement de ces liens qui n'ont pas été qu'une réponse de circonstance aux exigences de l'appel à projets grappes d'entreprises mais s'inscrivent bien dans les stratégies de ces deux types de clusters. Les grappes coopèrent également de façon préférentielle avec d'autres grappes d'entreprises, des clusters régionaux et autres clusters.

Les coopérations avec les clusters (intégrant ici les pôles de compétitivité), quel que soit leur contenu, sont en accroissement sur la période 2011-2013. Elles se font majoritairement au sein de leur région, encouragées parfois par les politiques des conseils régionaux (Rhône-Alpes, PACA, par exemple). Le partage des bonnes pratiques est la première motivation aux coopérations avec d'autres clusters, suivi par la recherche de partenaires sur les champs de la R&D et de l'innovation, puis celle de partenaires commerciaux. La mutualisation de fonctions n'apparaît pas aujourd'hui comme un axe important des collaborations des grappes avec d'autres clusters.

Des grappes qui contribuent de manière significative à l'attractivité du territoire

Les grappes contribuent de manière significative à l'attractivité du territoire au regard de leurs moyens. Les équipes d'animation interrogées (54 répondants) estiment à 186 le nombre d'implantations de nouvelles entreprises sur le territoire partiellement ou totalement imputables à leurs actions (soit 3,44 implantations par grappe) et à 261 le nombre de création de *start up* issues de projets accompagnés et/ou initiés par les grappes (soit 4,83 créations de *start up* par grappe) sur trois ans. Même si les acteurs régionaux interrogés lors des entretiens sont plus réservés quant à l'impact des grappes sur l'attractivité du territoire, ils s'accordent pour dire néanmoins que les clusters, au sens large, permettent d'ancrer les activités de production.

Une typologie des grappes d'entreprises en cinq classes

Une typologie des grappes d'entreprises a été réalisée avec la méthode de la classification hiérarchique. Elle couvre 36 grappes (ayant répondu à toutes les questions) qui sont réparties en 5 classes :

1. Les grands réseaux tournés vers l'extérieur (3 grappes¹),
2. Les grappes centrées sur l'animation de leur réseau (13 grappes)²
3. Les grappes concentrées, soutenues et tournées vers l'innovation (5 grappes³),
4. Les grappes de PME à dominante commerciale (6 grappes)⁴,
5. Les grappes qui emmènent les PME vers l'innovation (9 grappes¹).

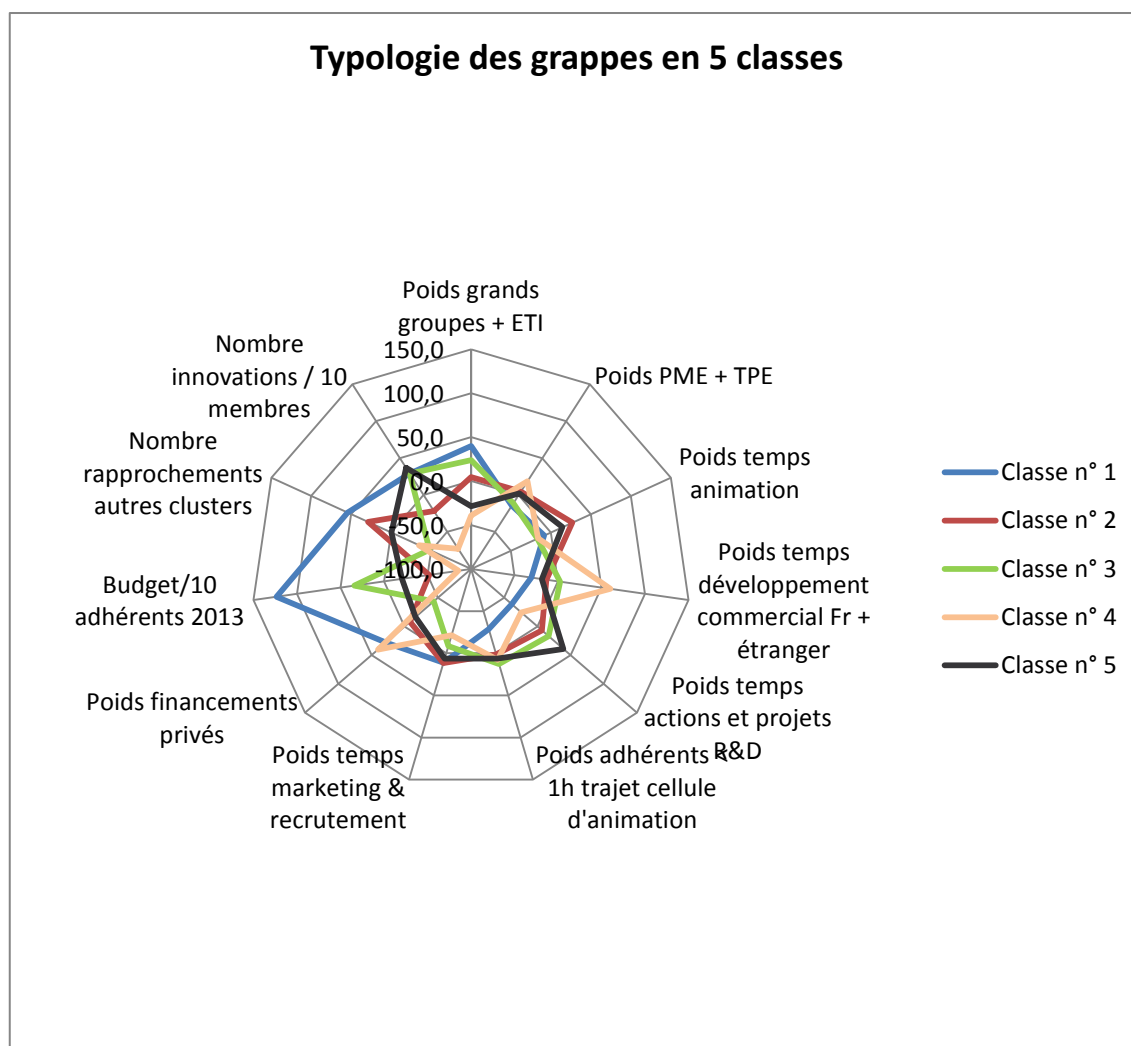
¹ Nekoe, Photonics Bretagne, Shop Expert Valley

² Atlanpack, Cluster Rhône-Alpes Eco-Energies, Designers+, Digital Place, EDEN, INDURA Infrastructures Durables, INNO'VIN, Mecanic Vallée, Numelink, Pôle Aliments & Santé, Pôle Services à la personne PACA, UZTARTU – Le Cluster agroalimentaire du Pays Basque, WSM (Water Sensors & Membranes)

³ Aqoi O Thermes, Inovagro, Nord Package, Nova Child, Opticvalley

⁴ AVIA, Breizpack, Dieppe Méca Energies, Mécaloire, Pêches durables de Bretagne, Tahiti Fa'ahotu

Sur le graphique en radar ci-dessous qui compile les cinq classes, le 0 représente, pour chaque critère, le comportement moyen des grappes. On peut donc visualiser pour chaque classe l'écart des grappes la composant par rapport à ce comportement moyen.



Pour mémoire, les variables utilisées sont les suivantes :

- pourcentage de membres grands groupes + ETI dans les membres (2013),
- pourcentage de membres PME + TPE dans les membres (2013),
- pourcentage du temps des cellules d'animation dédié à l'animation (2013),
- pourcentage du temps des cellules d'animation dédié au développement commercial (France + étranger) (2013),
- pourcentage du temps des cellules d'animation dédié aux actions et projets de R&D (2013),

¹Cluster AGHIR, Cluster Paca Logistique, EuroSIMA Cluster Glisse, Initiative Bio Bretagne, Institut automobile du Mans, Mécabourg, Nutravita, Organices Cluster in Rhône-Alpes, UREI PACA

- pourcentage des membres situés à moins d'une heure du siège de la cellule d'animation (2013),
- pourcentage du temps de la cellule d'animation dédié au marketing de la grappe et au recrutement d'adhérents (2013),
- pourcentage des financements privés dans le budget de la grappe (2013),
- budget pour 10 membres (2013),
- nombre de collaborations avec d'autres clusters (tous types de clusters) (2013),
- nombre total d'innovations (tous types) par membre (2011-13).

3. ENSEIGNEMENTS ISSUS DE L'ÉVALUATION

3.1 Une politique qui demeure pertinente pour les acteurs publics et les entreprises membres

Dans son ensemble, le dispositif des grappes d'entreprises demeure pertinent. S'il s'adresse effectivement à une cible majoritaire de PME et TPE et a répondu en grande partie à leurs attentes, des efforts sont encore à faire en ce qui concerne la mutualisation de moyens et l'accès à des équipements, la mise en place d'actions de GPEC (Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences) et plus globalement la mise en place d'actions de conquête de nouveaux marchés, en France et à l'international.

De plus, le dispositif a favorisé l'existence de grappes sur des secteurs de basse et moyenne – basse technologie sur lesquels se retrouvent une bonne partie des PME et TPE qui peuvent être plus ou moins laissées de côté par des politiques telles que celle de soutien aux pôles de compétitivité ou de développement économique et de l'innovation. A partir du positionnement des grappes sur la nomenclature NACE (enquête cellules d'animation), 50 % des grappes se positionnent en effet sur des secteurs d'activité de basse technologie et 29,5 % de moyenne - basse technologie. A travers les grappes d'entreprises, les PME – PMI et TPE de ces secteurs bénéficient ainsi d'un environnement plus favorable pour l'innovation, ce qui participe à l'ancrage et à la diversification des activités de production, favorise la création de produits propres et l'amélioration des chaînes de valeur sur un territoire.

Les objectifs de la politique et les actions des grappes d'entreprises sont en phase avec les enjeux identifiés par les entreprises. Lié très probablement aux services offerts et aux campagnes de recrutement des grappes, le nombre de membres a augmenté de 28,6 % depuis 2011.

La stratégie et le plan d'actions élaborés par les grappes répondent aux motivations des membres qui adhèrent. Ceux-ci sont globalement satisfaits du mode d'élaboration de la stratégie et du plan d'action, ainsi que de l'offre de services proposée par la cellule d'animation. Les grappes ont concentré leurs efforts là où les attentes des membres étaient fortes.

Le dispositif a permis de favoriser les coopérations et mutualisations de moyens principalement autour d'actions collectives. Une amorce de mutualisation d'équipements de production est apparue à partir de 2011 dans les sujets de coopération. Dans un contexte économique peu favorable, cette dynamique de collaboration reste constante.

3.2 Une politique des grappes d'entreprises cohérente avec les autres dispositifs de clusters

L'articulation des grappes avec les pôles de compétitivité, objectif explicite dans l'appel à projets, est réalisée.

Le développement rapide des relations entre les grappes et les pôles de compétitivité, entre 2010 et 2013 (de 17 collaborations à 71 avec les pôles d'une même région, de 6 à 31 avec les pôles d'une autre région) témoigne de la vitalité du développement des liens entre ces deux types de clusters. Les modes d'articulation entre les grappes et les pôles de compétitivité se sont avérés très divers et dépendants du profil et des thématiques des organisations.

La politique des grappes a trouvé une complémentarité avec celle des pôles de compétitivité en termes de profil d'entreprises, de positionnement sur des secteurs peu ou non couverts par les pôles, etc. L'évolution de la politique de soutien aux pôles sur une stratégie axée sur les marchés représente déjà dans certains cas une opportunité pour des grappes qui sont elles-mêmes proches des marchés. Les pôles peuvent en effet s'appuyer sur elles pour accéder plus facilement aux marchés sans alourdir leur propre structure.

Les grappes ont pu venir se substituer à l'absence de pôles de compétitivité, comme c'est le cas en outremer, hormis à La Réunion, en Guadeloupe et en Guyane où il existe des pôles. Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que le poids des organismes de recherche et d'innovation est plus important dans le cas de l'outremer. C'est le cas aussi notamment dans les services à haute intensité de connaissance ou des secteurs émergents (industries culturelles et créatives, économie numérique, écotechnologies et bioressources) non forcément couverts par des pôles de compétitivité.

Les collaborations avec les autres clusters sont variables : élevé avec les clusters régionaux et les grappes d'une même région, quasiment inexistantes avec les PER et les PTCE.

Le nombre élevé de coopérations avec les clusters régionaux (52,2 % des coopérations avec des clusters régionaux) et les grappes localisées dans la même région (57,5 %), soit au total 55,3 % des coopérations avec des clusters de même profil en région, peut être considéré comme un signe positif de l'intégration des grappes dans leur région.

Les grappes d'entreprises comptent par contre peu de collaborations avec les pôles d'excellence rurale (28 au total sur quatre ans, quelle que soit leur localisation en France selon l'enquête auprès des cellules d'animation), ce qui peut s'expliquer par la différence de nature entre les grappes, projets portés par les entreprises et les PER qui sont très souvent des projets de territoire portés par les collectivités.

La jeunesse des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE) labellisés en janvier 2014 ne permet pas assez de recul sur la question des collaborations. Deux grappes d'entreprises ont néanmoins été à l'initiative de PTCE (Le Damier et Paris Mix).

L'articulation avec les autres acteurs de l'innovation et du développement territorial est concentrée sur les chambres consulaires et les agences de développement.

Les grappes d'entreprises bénéficiaient pour un grand nombre d'entre elles de l'appui des chambres consulaires et des collectivités territoriales au moment de l'appel à projets (91 grappes soutenues sur 187 projets déposés en 2010). Celui-ci s'est accru dans certaines régions avec la mise en place de politiques de clusters (Rhône-Alpes, PACA, Auvergne, Nord – Pas de Calais, Midi Pyrénées, etc.).

Les grappes ont été mobilisées dans les stratégies de spécialisation intelligente (S3) et y figurent en fonction du choix de spécialisation.

Ceci peut s'expliquer par le fait que les grappes procèdent de la même logique de concentration thématique, de masse critique, de proximité avec les marchés et de capacité d'innovation, que ce qui est demandé en termes de spécialisation intelligente. De plus, elles apportent une complémentarité aux pôles de compétitivité en termes d'accès au marché et en couvrant des secteurs d'activité non couverts par ceux-ci (exemple des services). Elles apportent une vision sur les marchés nécessaire à la compréhension des filières.

3.3 Un dispositif de suivi et de pilotage de la politique perfectible au plan national

Pour assurer sa mission de gestion de la politique des grappes, la Datar s'est appuyée sur un comité réunissant des représentants des ministères¹, d'OSEO (devenu Bpifrance) et de la CDC (Caisse des dépôts), des associations de collectivités territoriales (ARF, ADF)², de la Fédération des comités d'expansion et des agences de développement économique – CNER, et de l'Assemblée des chambres de commerce et d'industrie – ACFCI (devenue CCI France).

Si le comité s'est réuni pour la définition des appels à projets et la sélection des grappes en 2009 et 2010, puis en 2012 pour l'appel à projets concernant l'animation nationale des grappes d'entreprises et enfin pour l'évaluation en 2014, il ne s'est jamais réuni entre et après ces deux étapes importantes de la politique des grappes.

Selon les acteurs interrogés, le processus de sélection des grappes d'entreprises a fonctionné efficacement.

La sélection par appel à projets, avec un comité d'experts, comportait une pré-analyse régionale. La Datar était légitime dans cette affirmation de l'identité territoriale qu'elle porte, contrairement à d'autres instances dont la dimension territoriale n'est pas la préoccupation. Mais il n'y a pas eu d'analyse par secteur pour juger de la pertinence de faire remonter des projets de certains secteurs d'activités. Il y a eu par contre une réelle volonté de retenir des dossiers outremer, la présence du secrétariat d'Etat à l'Outremer ayant permis une lecture des spécificités des dossiers propre à ces territoires.

Selon certains conseils régionaux, la concertation avec les acteurs régionaux a été insuffisante, ce qui a pu complexifier le paysage régional. Ceux-ci reconnaissent néanmoins le bien-fondé de ce dispositif dans l'émergence de nouvelles grappes dans de nouveaux secteurs (exemple des industries culturelles et créatives).

Différents ministères ont participé à la procédure de sélection. Néanmoins, hormis en ce qui concerne le ministère de l'agriculture et le secrétariat d'Etat à l'Outremer, il n'y a pas eu au plan national de financements d'autres ministères. Par contre, les Direccte ont pu abonder dans certains cas le financement des grappes en région.

¹ Outremer, Industrie, Agriculture, Défense, Environnement, Emploi, Santé

² Association des Régions de France - ARF, Assemblée des Départements de France - ADF

Aucun système de pilotage et de suivi n'a été mis en place au plan national pour le dispositif des grappes.

Le cadre logique d'intervention a été reconstruit au démarrage de cette mission à partir notamment des deux appels à projets, le dossier de presse du 4 mai 2010, très peu d'informations existant par ailleurs sur la politique.

De ce fait, les conseils régionaux et les grappes n'ont pas eu d'outils leur permettant de travailler de façon plus normée. De leur côté, les grappes n'ont pas développé leurs propres outils de pilotage et de *reporting*, ce qui n'était d'ailleurs pas une condition *ex ante* pour le financement de la Datar. De ce fait, les données ne sont pas harmonisées au plan national.

L'absence de référentiels communs (NAF, Technologies Clés...) n'a pas non plus favorisé le suivi et l'analyse des impacts, ni une analyse en regard d'autres types de clusters, notamment les pôles de compétitivité.

Des grappes satisfaites de l'animation nationale proposée par France Clusters

Une animation nationale des grappes d'entreprises a été souhaitée par la Datar en lien avec la Caisse des Dépôts. Le financement est assuré par ces deux acteurs. Les enjeux sont de compléter le soutien financier individuel aux grappes par un soutien à une animation nationale pour asseoir la dynamique collective des grappes d'entreprises au niveau national et international¹. La durée de la prestation, lancée en octobre 2012, est de trois ans.

France Clusters, plateforme représentative des clusters français, a été retenu pour cette prestation qui s'inscrit dans ses missions.

Environ les deux tiers des adhérents de France Clusters sont des grappes (sur 149 cotisants fin 2013). Les autres adhérents sont des pôles de compétitivité et d'autres clusters (notamment des clusters soutenus dans le cadre de politiques régionales). Les grappes interrogées dans le cadre de l'évaluation plébiscitent l'action de France Clusters, qui comporte cinq axes : études, collaborations inter-grappes, communication, promotion au niveau européen des clusters français.

3.4 Des moyens limités fragilisant les grappes d'entreprises pour leur avenir, malgré des résultats satisfaisants

Les résultats sont satisfaisants en termes de développement de l'attractivité des territoires, de création de start-up, de développement des relations avec les autres clusters et de génération d'innovations.

Ces résultats sont d'autant plus satisfaisants qu'ils ont été atteints avec une grande économie de moyens, tant dans le fonctionnement des grappes d'entreprises que dans le pilotage de cette politique au niveau national.

En 2011, année où les grappes ont eu le plus de moyens financiers et humains, ceux-ci sont toujours restés à des niveaux inférieurs à ceux des pôles de compétitivité. Leur forte diminution en 2013, et une baisse importante anticipée pour 2014 pose la question de l'atteinte d'un niveau sous-critique des moyens et du risque de disparition d'un certain nombre de grappes. Le nombre d'ETP s'élève en 2013 à 0,3 ETP et le budget à 33 789 € pour

¹ Source : cahier des charges en date du 4 mai 2012 relatif à « l'animation nationale des grappes d'entreprises »

dix membres, en diminution depuis le démarrage de la politique. Ceci est lié pour les ETP à une augmentation du nombre d'adhérents pour une équipe qui reste constante, et à une diminution des fonds publics, sans que des financements privés ne viennent compenser.

Si l'on considère l'efficacité de l'animation nationale, France Clusters a globalement répondu aux attentes des grappes pour un coût estimé raisonnable. Aujourd'hui, un des atouts majeurs de France Clusters est de mettre en relation les grappes d'entreprises et les pôles de compétitivité. La création récente de l'association des pôles de compétitivité (AFPC) n'a pour l'instant pas créé de désaffection de la part des pôles de compétitivité vis-à-vis de France Clusters et un dialogue, qui de notre point de vue doit continuer à se développer, a été engagé entre ces deux structures aux positionnements complémentaires¹. L'affichage de cette complémentarité et de coopérations entre les deux associations, comme dans le cadre des Innovation Ecosystems Agora en 2014 et des European Clusters Days en 2015, est également à privilégier à l'avenir pour continuer d'adresser un message de cohérence et d'efficacité aux pôles de compétitivité.

Les grappes d'entreprises restent globalement fragiles du point de vue financier et peinent à atteindre 50 % de recettes privées dans leur budget, même si elles sont en progrès.

Les analyses menées ont montré que les grappes retenues en 2010 avaient une propension supérieure à dépasser les 40 % de financements privés, indépendamment de la date de création des clusters (un certain nombre étant largement antérieur à l'appel à projet grappes d'entreprises). Il y a donc un rôle positif du financement de la Datar sur trois ans pour encourager la transition vers un modèle économique plus largement basé sur les ressources privées. Il est en effet à noter que la transition s'est très majoritairement faite vers des ressources privées et non pas vers d'autres ressources financières publiques (collectivités, Etat...). La survenue d'une crise économique a néanmoins ralenti cette transition, et beaucoup de grappes peinent actuellement à trouver des sources de diversification de leurs ressources.

L'avenir des grappes d'entreprises n'est pas certain pour nombre d'entre elles dans leur forme actuelle.

Si seulement 5 grappes (sur 126) ont aujourd'hui disparu, la situation de plusieurs autres est préoccupante sur le plan budgétaire.

Sur leur prévisionnel 2014, les grappes anticipent une nouvelle baisse de 22,7 % de leurs ressources publiques, mais aussi une chute de 10,6 % de leurs ressources privées (cotisations + *success fee* + prestations). S'appliquant à des ressources budgétaires rapportées au nombre d'adhérents déjà très faibles et des structures qui peuvent difficilement être plus petites pour leur grande majorité, les marges d'économie apparaissent très limitées et donc la pérennité de beaucoup de grappes menacées. Ceci sera d'autant plus vrai dans un contexte de crise économique où la capacité contributive des PME et TPE, qui constitue l'essentiel de la communauté d'adhérents, devient plus faible. Cette question va bien au-delà du financement apporté par le CGET puisque celui-ci ne représentait que 10,3 % du budget des grappes en 2013.

L'existence d'une politique de clusters structurée (PACA, Auvergne, Rhône-Alpes,...) et l'intégration ou non des grappes (à titre individuel) dans cette politique sera néanmoins un

¹ Association de présidents de pôles de compétitivité dédiée au lobbying sur les politiques publiques nationales et européennes pour l'AFPC / association de directeurs déployant une plateforme d'échanges et une offre de services mutualisés pour FRANCE CLUSTERS.

facteur différenciant important dans leur capacité de survie. L'implication des grappes dans les travaux relatifs aux stratégies de spécialisation intelligente peut également constituer un facteur impactant leur avenir. La reconnaissance de certaines d'entre elles dans les S3 et le choix des acteurs régionaux sur les actions transverses (TIC, énergie...) leur ouvre en effet la possibilité d'accéder de manière préférentielle au financement des programmes opérationnels régionaux (FEDER).

3.5 Une politique contribuant au maintien, à la consolidation et/ou l'émergence de filières d'activités dans les territoires

Les grappes d'entreprises contribuent à la consolidation et/ou à l'émergence de filières via des dynamiques collaboratives interentreprises réelles et la diffusion d'innovations technologiques et non technologiques.

Les grappes se sont réparties sur une grande diversité de secteurs d'activités industriels et de services traditionnels ou émergents. Les secteurs d'activités innovants liés à l'économie numérique, aux écotecnologies, aux industries créatives et culturelles, à la santé ou des services à forte intensité de connaissance rassemblent près de 43 % des grappes en activité (53 sur 121).

Il est difficile d'objectiver la contribution des grappes au maintien/consolidation ou à l'émergence et la structuration de ces filières. Cependant il est intéressant de noter que les membres des grappes considèrent à 38 % que l'évolution de leur chiffre d'affaires est imputable totalement ou en partie à l'activité de la grappe d'entreprises à laquelle ils appartiennent. Les équipes d'animation font dans les mêmes proportions le même constat.

Par ailleurs, les grappes d'entreprises ont installé une dynamique de collaborations interentreprises (formalisées juridiquement ou non) sur la période 2010-2013 que n'a pas altérée la crise économique. Les grappes, à travers cette dynamique collaborative, ont su également favoriser l'émergence d'innovations technologiques et non technologiques parmi les entreprises membres à l'échelle de leur filière. Il y a en effet une forte corrélation entre le niveau de coopération interentreprises entre les grappes et leur capacité à générer des innovations. A travers leurs activités, il est certain que les grappes ont permis aux entreprises de s'adapter aux évolutions technologiques, techniques et organisationnelles à l'œuvre dans leur secteur d'activité.

Enfin, on peut constater que la vague 1 a fait apparaître 7 clusters complètement nouveaux, et que la vague 2 en a fait apparaître 20.

Le dispositif national a permis d'explorer l'outil « cluster » sur de nouveaux secteurs d'activités, tels que le tourisme, les services, les industries créatives et culturelles ou la *silver* économie par exemple, peu ou pas accompagnées par d'autres programmes de soutien aux clusters. Il a également contribué à développer des approches thématiques (par exemple sur le design) pour diffuser dans différents secteurs d'activité.

En conclusion, la politique nationale des grappes semble avoir favorisé la structuration de chaînes de valeur locales et créé un environnement propice au développement de filières. C'est d'ailleurs dans cette optique que l'on peut observer le financement d'un grand nombre de grappes d'entreprises par les agglomérations (exemple de Saint-Etienne) ou par les départements (Conseil général de Loire Atlantique).

La contribution des grappes à la structuration d'ETI « à la française » ne peut pas être étayée par des données objectives mobilisables dans le cadre de cette étude.

On peut simplement constater que le pourcentage des ETI dans les grappes est relativement faible (6 %, contre 8 % pour mémoire dans les pôles de compétitivité). Mais on peut considérer que le regroupement d'entreprises poussé par les grappes d'entreprises participe de la création d'ETI virtuelles. Les nouveaux modes de travail permis par le numérique comme l'optimisation de la gestion et du partage des connaissances, le développement de relations en temps réel dans la chaîne d'approvisionnement, la traçabilité des produits, ou encore la conception numérique, permettent aux PME de se fédérer et de bénéficier des effets de taille.

La valeur ajoutée du dispositif des grappes d'entreprises en termes de retombées par rapport aux pôles de compétitivité est avérée dans la mesure où les grappes permettent d'amorcer des dynamiques collaboratives interentreprises sur d'autres sujets que la R&D.

Elles favorisent des collaborations (i) nettement plus orientées vers le marché, notamment en matière de développement commercial ou d'achats mutualisés ; (ii) sur des projets innovants proches du marché avec des temps de développement courts ; (iii) dans des secteurs d'activités parfois oubliés des dispositifs de soutien à l'innovation. En effet, les grappes sont très majoritairement actives dans des secteurs industriels de basse ou moyenne - basse technologie et dans le domaine des services (peu explorés par les pôles de compétitivité) à forte intensité de connaissance. Ce positionnement est distinct de celui des pôles de compétitivité.

C'est pourquoi la collaboration grappes/clusters (au sens large) doit continuer à être un axe essentiel de développement des grappes (au-delà de la problématique de leur financement).

Des effets mitigés en matière d'aménagement du territoire - à l'exception notable de l'outremer – mais des outils de développement économique de proximité qui montrent toute leur utilité.

En termes d'aménagement du territoire, la localisation des grappes d'entreprises indique qu'elles reproduisent globalement la carte des disparités régionales, à l'exception notable de l'outremer.

On note un phénomène de concentration dans l'ouest de la métropole avec un prolongement par la Loire vers le Bassin parisien qui se prolonge jusqu'au nord. Le littoral méditerranéen (particulièrement le sud-est), et le nord de la Vallée du Rhône sont deux autres zones de forte concentration. La diagonale qui part des Ardennes vers le Massif Central est nettement plus dégarnie. Il y a peu de grappes dans les territoires de faible densité, ce qui peut expliquer leur faible impact sur ces territoires. Pour autant, les grappes d'entreprises sont des outils de développement économique de proximité. Environ 70 % des membres sont à moins d'une heure du siège de la grappe d'entreprises. 87,6 % des grappes ont leur cellule d'animation localisée sur un grand pôle ou sa couronne (selon la terminologie des ZAU qui regroupent 53,3 % des communes), sachant que la répartition géographique des membres des grappes par secteur sur le territoire est comparable à ce que l'on peut retrouver sur l'ensemble du tissu économique français.

Témoignages de cette relation de proximité, les relations qu'entretiennent les grappes avec le réseau des chambres consulaires ou les agences départementales et régionales de développement économique et/ou d'innovation de leur territoire sont nombreuses. Le financement croissant des grappes par les agglomérations est également un signe de cette utilité des grappes comme outils d'animation d'une filière à une échelle plus locale, et comme outil d'ancrage d'activités traditionnelles (maintien d'activité, diversification) ou de

renouvellement du tissu économique (création de nouvelles grappes sur des secteurs émergents).

Il importe de noter que la politique des grappes d'entreprises a permis de doter les régions d'outremer d'organisation de type « cluster ». Faute de masse critique suffisante d'acteurs, ces territoires n'avaient pu s'inscrire dans la dynamique des pôles de compétitivité (sauf Qualitropic à La Réunion, Synergîle à la Guadeloupe, adossé à Cap Energies, et la présence de Lyon Biopôle en Guyane) ; le dispositif des grappes d'entreprises a pallié d'une certaine manière ce défaut de masse critique.

La visibilité internationale des grappes d'entreprises s'accroît. Elles sont par ailleurs des facteurs d'ancrage d'activités économiques sur les territoires.

Concernant la visibilité à l'international des entreprises membres, il importe de noter que les actions liées au développement commercial à l'étranger des membres des grappes n'ont pas constitué une priorité des cellules d'animation, qui y ont consacré un peu plus de 4 % de leur temps et à peine plus en termes d'affectation budgétaire. L'accroissement du chiffre d'affaire à l'export ne figure d'ailleurs pas parmi les motivations d'adhésion prioritaires des membres des grappes. En termes de retombées à l'export, il résulte fort logiquement de l'enquête auprès des membres que l'existence d'un lien entre l'évolution du CA à l'export des membres et l'action de la grappe n'est pas avérée.

Concernant la visibilité internationale de la grappe d'entreprises en tant que cluster, on note un accroissement continu à partir de 2011 des collaborations des grappes d'entreprises avec d'autres clusters à l'international. Une soixantaine de relations formalisées sont ainsi recensées à fin 2013. Cette inscription dans le paysage européen des clusters (l'Europe étant la première « destination » de *l'interclustering*) est allée de pair avec la formalisation de coopération interclusters en France (entre grappes, avec les pôles de compétitivité et les clusters régionaux), même s'il est parfois difficile de juger de la réalité concrète des partenariats mis en place.

La visibilité internationale des grappes a été également largement accompagnée par l'association France Clusters, qui a formalisée des accords d'associations avec des structures similaires principalement en Europe. Par ailleurs, France Clusters s'est attaché à développer des liens étroits avec la Commission européenne, et a participé au développement avec VDI-VDE à la mise en place d'un label de bonne gestion des clusters européens (dans le cadre de la première phase du projet *European Cluster Observatory* financé par la DG ENTREPRISE de la Commission européenne). Si quelques grappes françaises ont reçu le label bronze, elles restent peu nombreuses à se mobiliser pour l'obtention du label (un quart d'entre elles l'ont ou envisagent de l'obtenir dans les deux ans). Si l'obtention d'une reconnaissance européenne était un des objectifs des appels à projets grappes d'entreprises, celles-ci ne divergent pas fondamentalement des pôles de compétitivité français : avant l'évaluation de 2012 qui leur permit à tous d'obtenir le label bronze, très peu d'entre eux avaient engagé une telle démarche.

La capacité des grappes d'entreprises à attirer des entreprises extérieures au territoire est plus difficile à évaluer. Comme nous l'avons vu précédemment, les équipes d'animation recensent 186 implantations d'entreprises imputables au moins en partie à leurs actions (soit 3,4 par grappe sur une période de 3 ans). Toutefois, les collectivités régionales et services de l'Etat interrogés en région sont plus mesurés quant à l'effet d'attraction des grappes. Elles sont sans doute avant tout des facteurs d'ancrage d'activités sur le territoire de par leurs activités dans

le domaine de la performance productive et de l'innovation et participent au marketing du territoire de par leur présence à des salons et foires nationales et internationales.

La mobilisation des grappes d'entreprises dans la stratégie Europe 2020 est réelle mais elle ne s'est pas forcément traduite dans l'inscription dans les S3.

Les 104 grappes qui ont répondu à la question de leur implication dans la S3 ont été associées aux travaux à hauteur de 55,8 %, via généralement la participation à différentes réunions ou au processus de rédaction, témoignant ainsi du rôle important qu'elles jouent dans l'écosystème économique et d'innovation régional. Un total de 36 grappes (soit 29,8 %) sur le plan national ont ainsi été citées dans les S3 (source : CGET), ce qui est un résultat relativement conséquent dans la mesure où dans le cadre des S3 les régions ont été invitées à faire des choix spécialisation, conduisant à ne pas retenir l'ensemble des champs du possible. Par ailleurs, toutes les grappes n'ayant pas d'actions en matière d'innovation, elles n'avaient donc pas toutes vocation à être associées au S3.

On notera également qu'un tiers des domaines de spécialisation des régions françaises citent au moins une grappe d'entreprises.