



CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

Rapport n° 18058

Bilan de la politique des pôles de compétitivité pour le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

établi par

Anne BELLANCOURT

Inspecteur général de la santé publique vétérinaire

Nicolas PETIT

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Vincent STEINMETZ

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

François VEDEAU

Inspecteur général de la santé publique vétérinaire

novembre 2018

SOMMAIRE

RESUME.....	6
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	8
. 1 OBJECTIFS ET DEROULEMENT DE LA MISSION	9
.1.1. Objectifs et périmètre de la mission.....	9
.1.2. Déroulement de la mission et méthodologie adoptée	10
.1.3. Prise en compte de la préparation de la phase IV des pôles de compétitivité.....	11
. 2 LES DOMAINES D'ACTIVITE DES POLES TELS QU'ILS RESSORTENT DE LEURS DOCUMENTS STRATEGIQUES SONT TRES DIVERSIFIES	13
.2.1. Deux types de positionnement des activités des pôles aux conséquences différentes.....	13
.2.1.1. Les pôles "filières"	13
.2.1.2. Les pôles "thématiques"	14
.2.2. Les pôles se préoccupent de l'aval par construction, mais en tenant compte de plus en plus de l'amont.....	14
.2.2.1. Une présence prépondérante des pôles sur l'aval des filières	15
.2.2.2. Au sein des filières, l'amont et la production constituent pour les pôles des sujets d'intérêt croissant	15
.2.3. Une couverture inégale des filières par les domaines d'activité stratégique des pôles	15
.2.3.1. Pour les filières animales, la composante production est peu investie	15
.2.3.2. Les filières végétales sont bien couvertes	16
.2.4. Une majorité des pôles s'intéressent à la bioéconomie	16
. 3 LES POLES SONT EN PRISE AVEC L'ECONOMIE TERRITORIALE ET ASSURENT UNE ANIMATION SOUVENT INTERREGIONALE, VOIRE AU-DELA	17
.3.1. L'ancrage territorial des pôles est une réalité forte.....	17
.3.1.1. La stratégie des pôles sert l'économie des territoires concernés, sur les domaines sectoriels du MAA	17
.3.1.2. La pluralité des Régions interlocutrices d'un pôle, facteur de difficultés et d'opportunités.....	17
.3.1.3. La réforme territoriale a eu un impact limité sur les pôles	18
.3.2. Les pôles, sur leurs domaines d'activité, mobilisent et animent un réseau et contribuent à fédérer un écosystème local de l'innovation.....	18
.3.2.1. La richesse du réseau des pôles	18
.3.2.2. Le fonctionnement des pôles est majoritairement mobilisé vers les actions collaboratives	19
.3.2.3. Les pôles sont des acteurs majeurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques régionales.....	20
.3.3. La majorité des pôles œuvre sur des territoires autres que celui de son ancrage historique	20
.3.3.1. Certains pôles fédèrent à un niveau interrégional ou national.....	20
.3.3.2. Certains pôles s'organisent pour animer un réseau hors de leur ancrage territorial historique	20
.3.3.3. Quelques pôles ont un rayonnement européen, voire international	21

. 4 LE POSITIONNEMENT DES POLES DANS LEURS ECOSYSTEMES DE L'INNOVATION.....	22
.4.1. La plage TRL 4 à 7 logiquement visée par tous	22
.4.2. Des discours plus spécifiques sur le reste de l'échelle TRL.....	23
.4.2.1. Les pôles "filrière" et certains pôles "thématiques" assurent une veille sur la recherche en s'intéressant aux TRL les plus bas.....	23
.4.2.2. Un positionnement sur les TRL supérieurs peut être généré par une ambition de prestations commerciales.....	24
.4.3. Un souci général de bonne insertion dans l'écosystème de l'innovation, qui s'exprime diversement.....	24
.4.3.1. Un positionnement vis à vis des SATT et des ARDI quelquefois à clarifier.....	25
.4.3.2. Adhésion et conventionnement, deux modalités complémentaires	25
.4.4. Une bonne insertion dans le dispositif de R&D du MAA	25
.4.4.1. Une utilité reconnue par les organismes de recherche	25
.4.4.2. La nécessaire organisation de la complémentarité avec les opérateurs du développement agricole.	26
.4.5. L'efficacité du réseau AFPC pour le ressourcement et le transfert de technologies	27
. 5 LES POLES DE COMPETITIVITE CONTRIBUENT DIVERSEMENT A LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES RELEVANT DU MAA	28
.5.1. Les contributions telles qu'elles ressortent de l'analyse des questionnaires fournis par les pôles	28
.5.1.1. Les politiques les plus riches en projets.....	30
.5.1.2. Les politiques orphelines	31
.5.1.3. Les contributions logiques	31
.5.1.4. Les contributions inattendues	31
.5.1.5. Des modalités originales identifiées pour promouvoir certaines politiques publiques	32
.5.2. Par leur action aux niveaux régional, national et européen, les pôles contribuent à la cohérence des politiques publiques.....	32
.5.3. Des pôles hors MAA contribuent aux politiques publiques relevant du MAA, et inversement.....	33
. 6 LES POLES DE COMPETITIVITE PEUVENT ETRE MIEUX MOBILISES PAR LE MAA POUR CONTRIBUER A LA TRANSFORMATION DU SECTEUR AGRICOLE ET AGROALIMENTAIRE	34
.6.1. L'organisation de l'interaction entre les DAC et les pôles comporte des forces et des points de fragilité.....	34
.6.1.1. La connaissance et le suivi des pôles relèvent d'un dispositif complexe, ce qui rend difficile son pilotage	34
.6.1.2. Les rôles et responsabilités des correspondants des pôles manquent de lisibilité	34
.6.1.3. Le niveau d'actualité et d'animation des politiques publiques est insuffisamment partagé pour nourrir la politique des pôles.....	35
.6.1.4. Le MAA possède une diversité d'outils pour agir sur le dispositif en place dans les territoires	36
.6.2. Les résultats dépendent de la clarté des impulsions du MAA et du partage des objectifs en interministériel	36
.6.2.1. Le soutien aux politiques publiques demandé aux pôles n'est pas explicite.....	36
.6.2.2. Les spécificités du MAA et les besoins de collaboration avec des pôles hors de sa sphère sont peu portés en interministériel	38
.6.3. Une contribution du MAA à optimiser, des outils de pilotage à renforcer.....	38
.6.3.1. La structure de financement des pôles reflète la mixité de leur gouvernance	38

.6.3.2. Les données ne sont pas agrégées aux niveaux ministériel et interministériel pour suivre la transformation souhaitée.....	39
. 7 RECOMMANDATIONS.....	40
.7.1. Conforter le pilotage stratégique assuré par le MAA.....	40
.7.1.1. Envisager une évolution du dispositif de suivi par les correspondants régionaux et nationaux	40
.7.1.2. Consacrer une réunion annuelle à l'articulation entre les politiques publiques du MAA et les pôles	40
.7.1.3. Mettre en place un co-pilotage pour certains pôles.....	40
.7.2. Améliorer l'inter-ministérielle de la définition des orientations ainsi que du suivi des pôles.....	41
.7.2.1. Impliquer les autres ministères dans les orientations des pôles le concernant.....	41
.7.2.2. Solliciter les ministères suivant d'autres pôles pour que ceux-ci contribuent aux politiques publiques portées par le MAA, quand cela a un sens	41
.7.2.3. Constituer une base de données et des outils de mesure au niveau ministériel et interministériel.....	42
.7.3. Mobiliser les pôles dans la conception, la prise en compte et la promotion des politiques publiques	42
.7.3.1. Solliciter les pôles au moment de la conception des politiques publiques.....	42
.7.3.2. Formaliser la contribution des pôles à la mise en œuvre et à la promotion des politiques publiques.....	42
.7.4. Conserver l'atout identitaire de l'ancrage territorial des pôles tout en promouvant une lisibilité internationale.....	43
.7.4.1. Prendre en compte, dans la phase IV, la territorialisation des pôles suivis par le MAA.....	43
.7.4.2. Stimuler au niveau national les éléments structurants des pôles en exerçant une animation entre acteurs sous tutelle du MAA.....	44
.7.4.3. Développer une ambition européenne partagée	44
CONCLUSION.....	45
ANNEXES	46
Annexe 1 : Lettre de mission	47
Annexe 2 : Liste des politiques publiques relevant du MAA prises en compte	51
Annexe 3 : Questionnaire transmis aux pôles	52
Annexe 4 : Questionnaire complété par chaque pôle.....	64
ASOI	
AQUIMER	
CEREALES VALLEE	
HIPPOLIA	
IAR	
QUALITROPIC	
TERRALIA	
VALORIAL	
VEGEPOLYS	
VIRAGORA	
XYLOFUTUR	
Annexe 5 : Synthèse pour chaque pôle du lien entre les projets labellisés et les politiques publiques	257
Annexe 6 : Liste des personnes rencontrées	269
Annexe 7 : Liste des sigles utilisés	271

RESUME

La mission de bilan de la politique des pôles de compétitivité pour le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) confiée au CGAAER vise à décrire l'apport des pôles dans l'accompagnement des politiques publiques relevant du MAA et à analyser l'adéquation de la politique des pôles avec les enjeux et les besoins spécifiques des domaines sectoriels du MAA.

Elle intervient dans un contexte de mise en œuvre des conclusions des Etats généraux de l'alimentation et de démarrage, début 2019, de la phase IV de la politique des pôles. Elle s'est intéressée sur la période 2012-2017 aux 11 pôles directement suivis par le MAA et à 14 politiques publiques. Elle s'est déroulée en trois phases de mai à octobre 2018 : exploitation de la documentation existante, enquête auprès des pôles par questionnaire et entretien, mise en perspective des résultats et enseignements de l'enquête.

L'activité des pôles concerne quasiment l'ensemble des filières animales et végétales. Six d'entre eux ont un positionnement sur une ou plusieurs filières. Les cinq autres ont un positionnement thématique ou territorial transverse aux filières. Si, par essence, ils s'intéressent principalement aux composantes aval des filières (transformation, distribution et usages), l'amont et la production constituent pour eux des sujets d'intérêt croissant. Les filières végétales sont bien couvertes tandis que la composante production des filières animales est peu investie. Une majorité des pôles s'intéressent à la bioéconomie.

L'ancrage territorial des pôles du MAA est spécialement fort. La spécificité des conditions pédoclimatiques renforce leur lien au territoire. L'éventuelle pluralité des Régions concernées par leur territoire est facteur à la fois d'opportunités et de difficultés. Pour la majorité des pôles, la réforme territoriale a eu un impact limité. La richesse de leur réseau et leur mode collaboratif en font des acteurs majeurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques régionales. Certains atteignent un rayonnement national, européen ou international. Pour autant, ils continuent de s'appuyer sur leur ancrage territorial.

L'écosystème de l'innovation dans lequel chaque pôle s'insère lui est propre. La qualité et les difficultés éventuelles de l'insertion d'un pôle ne peuvent être comprises qu'en considération de la composition de cet écosystème. Si l'on considère le dispositif de R&D du MAA, l'utilité des pôles est soulignée par les organismes de recherche tandis que la complémentarité avec les opérateurs du développement agricole paraît perfectible. En élargissant à l'ensemble de l'écosystème, le souci de bonne insertion est globalement bien concrétisé, avec des insuffisances lorsque les opérateurs concernés se sentent trop proches (potentiellement concurrents) ou trop éloignés thématiquement. C'est ainsi que si l'activité de l'ensemble des pôles se déploie en toute légitimité sur les échelons 4 à 7 de l'échelle TRL¹, la veille sur la recherche en s'intéressant aux TRL les plus bas n'est pas le fait de tous et le positionnement de certains sur les TRL supérieurs, avec une ambition de prestations commerciales, peut générer des frictions.

¹ L'échelle TRL (Technology Readiness Level ou niveau de maturité technologique) est employée pour qualifier le niveau de maturité d'une technologie (matériel, composants, périphériques...) de sa conception à sa mise en œuvre opérationnelle, notamment dans la perspective d'intégrer cette technologie dans un système ou un sous-système opérationnel. L'utilisation de cette échelle manifeste le continuum entre la recherche et le produit final. Cette échelle dispose de 9 niveaux. Le niveau 1 (Principes de base observés et rapportés) est le plus proche de la recherche fondamentale. Le niveau 9 (Système réel prouvé à travers des opérations / missions réussies) exprime la plus grande proximité avec la mise en marché de la technologie.

Par leur action d'animation, d'accompagnement et de labellisation de projets, les pôles contribuent, au niveau des moyens, à la mise en œuvre des politiques publiques relevant du MAA. D'une part chaque pôle identifie un nombre significatif de politiques publiques avec lesquelles ses orientations propres sont en phase et dont il assure la promotion, d'autre part 90% des projets labellisés relèvent d'au moins une politique publique. Il y a une cohérence globale entre les actions d'animation affichées par les pôles et leurs résultats en termes de labellisation, nonobstant quelques situations paradoxales.

Dans le groupe des politiques les mieux accompagnées par les pôles et donnant lieu à un grand nombre de projets labellisés, figurent logiquement celles présentant pour les entreprises un lien naturel avec la compétitivité : la stratégie nationale sur la bioéconomie, la qualité nutritionnelle et organoleptique de l'offre alimentaire et l'alimentation fonctionnelle affichées au sein du Plan National pour l'Alimentation, les composantes numérique, robotique et agro-équipements du Plan Agriculture-innovation 2025, le Plan Semences et plants pour une agriculture durable. Ecophyto figure également dans ce groupe : la crédibilité de cette politique et sa promotion par les pôles ont apparemment contribué à mobiliser les porteurs de projet. A l'inverse, la promotion affichée par les pôles de la lutte contre le gaspillage alimentaire et du programme ambition bio débouchent paradoxalement sur un résultat quasiment nul en termes de projets labellisés. Pour les deux autres politiques pauvres en projets (écoantibio et bien-être animal), la cause première en est probablement que les pôles ne couvrent pas la composante production des filières animales.

S'agissant de leur implication dans les politiques publiques, tous les pôles sont fortement engagés dans la conception et dans la mise en œuvre au niveau régional, tous participent à la mise en œuvre au niveau national et européen. En revanche, si quelques-uns opèrent un lobbying européen, rares sont ceux qui influent sur la conception au niveau national. Quelques pôles seulement contribuent ainsi à la cohérence des politiques publiques aux trois niveaux. La contribution de l'ensemble pourrait être renforcée.

Certains pôles hors MAA contribuent aux politiques du MAA. A l'inverse, quelques pôles suivis par le MAA contribuent à des politiques publiques du MTES, du ministère en charge du logement ou du ministère en charge de la santé.

Pour le MAA, la connaissance et le suivi des pôles relèvent d'un dispositif complexe. Les rôles et responsabilités des correspondants des pôles manquent de lisibilité. Les pôles sont insuffisamment informés sur l'actualisation et l'animation des politiques publiques au niveau national. Le MAA possède une diversité d'outils pour agir sur le dispositif en place dans les territoires. Le soutien aux politiques publiques demandé aux pôles n'est pas explicite. Les spécificités du MAA et les besoins de collaboration avec des pôles hors de sa sphère sont peu portés en interministériel. Au total, les pôles pourraient être mieux mobilisés pour contribuer à la transformation du secteur agricole et agroalimentaire.

Au final, quatre recommandations et diverses suggestions sont formulées pour conforter le pilotage stratégique assuré par le MAA, améliorer l'inter-ministérielle du suivi des pôles et de la définition de leurs orientations, mobiliser les pôles dans la conception et la promotion des politiques publiques, et conserver l'atout essentiel de leur ancrage territorial tout en promouvant leur lisibilité internationale.

Mots clés : compétitivité – innovation – politiques publiques

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** Conforter le pilotage stratégique des pôles lorsqu'ils sont indiscutablement liés aux politiques du MAA, en co-pilotage le cas échéant.
- R2.** Adopter au niveau interministériel une démarche de coopération proactive pour les pôles contribuant à des politiques publiques relevant d'autres ministères
- R3.** Mobiliser les pôles dans les contributions aux politiques publiques, en particulier pour celles qui sont encore insuffisamment prises en compte et pour les politiques récentes, conduites dans le prolongement des Etats Généraux de l'Alimentation
- R4.** Maintenir le lien essentiel des pôles avec les territoires et favoriser leur performance à l'international en prenant en compte la spécificité et l'atout des pôles ayant un fort ancrage territorial

. 1 OBJECTIFS ET DEROULEMENT DE LA MISSION

Par lettre de mission du 23 mars 2018 (Cf. Annexe 1), la Directrice de Cabinet du Ministre de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) a demandé au CGAAER de conduire une mission relative au bilan et à l'analyse de l'adéquation de la politique des pôles de compétitivité au regard des politiques relevant du MAA.

Le bureau du CGAAER a confié en avril 2018 cette mission à Mme Anne Bellancourt et MM. Nicolas Petit, Vincent Steinmetz et François Vedeau. Une première rencontre avec le Bureau de l'emploi et de l'innovation au sein de la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) a permis de préciser les attentes et les priorités de cette direction à l'égard de la mission, dont la note de cadrage a été validée le 18 mai 2018.

.1.1. Objectifs et périmètre de la mission

L'objectif général de la mission est de décrire l'apport et le rôle des pôles dans l'accompagnement des politiques publiques relevant du MAA, et d'analyser l'adéquation de la politique des pôles avec les enjeux et les besoins spécifiques du monde agricole et agro-alimentaire et des secteurs de la forêt, du bois, du cheval, de la pêche-aquaculture et de la bioéconomie².

Les objectifs spécifiques visent à analyser :

- le positionnement de chaque pôle dans son écosystème de l'innovation, en identifiant leurs éléments différenciants et leur plus-value, en distinguant leur positionnement vis-à-vis des structures sous tutelle du MAA ou transversales (Carnot, SATT...),
- les liens entre les pôles et les politiques publiques relevant du MAA (hors volet formation), par l'observation du rôle joué par les pôles dans l'émergence et l'accompagnement des initiatives et des projets contribuant à ces politiques et, le cas échéant, proposés aux dispositifs d'accompagnements financiers, que ceux-ci relèvent ou non du MAA,
- de manière comparative, les domaines d'activité des pôles (degré de formalisation, complémentarité, chevauchements, synergies) au regard des politiques publiques correspondantes portées par le MAA,
- l'ancrage territorial des pôles et des modalités de l'animation territoriale qu'ils réalisent.

Enfin, la mission est chargée *"d'examiner dans quelles conditions les pôles peuvent être mobilisés par le MAA pour constituer un facteur de réussite de la transformation du secteur agricole et agroalimentaire, au sens des orientations issues des États généraux de l'alimentation ainsi que des secteurs de la forêt et du bois, du cheval et de la bioéconomie"* et de *"formuler des recommandations, notamment dans la perspective de la préparation de la phase IV de la politique des pôles de compétitivité"* dont le cahier des charges a été publié fin juillet 2018.

Dans ses travaux, la mission a pris en compte les 11 pôles directement suivis par le MAA, sur une vingtaine de pôles actifs dans ses domaines sectoriels :

Agri Sud-Ouest Innovation (ASOI), Aquimer, Céréales Vallée, Hippolia, Industries et Agro-Ressources (IAR), Qualitropic, Terralia, Valorial, Végépolys, Vitagora et Xylofutur.

² Pour la suite du rapport, "monde agricole et agro-alimentaire et secteurs de la forêt, du bois, du cheval, de la pêche-aquaculture et de la bioéconomie" sera entendu comme "domaines sectoriels du MAA"

A l'exception de Hippolia, ces pôles sont fédérés depuis 2016 au sein du Club Sully, structure informelle de coordination.

La mission intervient dans une période qui prépare des modifications institutionnelles, administratives et politiques de grande importance, avec notamment, les rapprochements INRA-IRSTEA et ACTA-ACTIA, la montée en puissance des Régions en matière de politique de développement agricole, de développement économique et d'innovation, la mise en œuvre des conclusions des EGA et le renouvellement de la PAC pour la période post 2020. La perspective de la phase IV des pôles sera abordée en section .1.3.

.1.2. Déroutement de la mission et méthodologie adoptée

L'élaboration de la liste des politiques publiques relevant du MAA sur la période 2012-2017 à prendre en compte dans le cadre de la mission a été réalisée suivant une double approche :

- d'une part, ne pas avoir de politiques publiques trop englobantes, ce qui aurait pu conduire à un manque de précision,
- d'autre part, ne pas avoir des éléments de politiques publiques trop détaillés, ce qui aurait pu *a contrario* conduire à une dilution des éléments d'analyse.

Au final, une liste de 14 politiques publiques a été retenue (Annexe 2).

Les travaux de la mission se sont ensuite déroulés en trois phases.

La prise de connaissance documentaire a dans un premier temps permis d'exploiter l'ensemble des évaluations et travaux réalisés à ce jour (évaluation des pôles, évaluation de France Stratégies, Contrats d'Objectifs et de Performance, conventions avec les Régions...) pour élaborer le questionnaire qui a servi de base à l'enquête de la deuxième phase.

Une enquête par questionnaire (Cf. Annexe 3) a ensuite été adressée aux pôles, puis, sur la base du questionnaire complété, tous les pôles ont été rencontrés, en visio-conférence ou en présentiel. A la suite de ces échanges, les réponses aux questionnaires ont pu être précisées par les pôles, et les questionnaires finalisés figurent en Annexe 4. Extraits de ces questionnaires complétés, les données issues de la liste des projets labellisés ont été ultérieurement épurées afin d'être rendues cohérentes avec la période d'étude ciblée (2012-2017), la liste des politiques publiques prises en compte dans le cadre de la mission ou l'adéquation de certains projets avec l'objet de l'étude. Au total, 55 projets sur les 754 fournis par les pôles ont été épurés, et une synthèse pour chaque pôle du lien entre les projets labellisés et les politiques publiques a été réalisée (Annexe 5). En parallèle à cette enquête, une phase d'entretiens a été conduite avec les acteurs listés dans l'Annexe 6.

Enfin, la mise en perspective des résultats et enseignements de la phase d'enquête et des entretiens a été conduite essentiellement au sein du comité de pilotage associant CGAAER, DGPE, et les autres directions du MAA concernées.

Deux points d'étape ont été réalisés, avec la DGPE le 14 mai pour la présentation de l'avancement du travail d'analyse documentaire et la validation du questionnaire, le 19 juillet avec les Directions d'Administration Centrale (DAC) du MAA pour une présentation des principaux enseignements sous forme de diaporama.

A l'issue de ses travaux, la mission souligne l'excellent accueil reçu auprès de l'ensemble des interlocuteurs sollicités et les remercie de l'attention dont elle a bénéficié.

.1.3. Prise en compte de la préparation de la phase IV des pôles de compétitivité

Lancée en 2004, la politique des pôles de compétitivité a conduit à labelliser 71 pôles sur l'ensemble du territoire.

Les pôles, définis comme "*le regroupement sur un même territoire d'entreprises, d'établissements d'enseignement supérieur et d'organismes de recherche publics ou privés qui ont vocation à travailler en synergie pour mettre en œuvre des projets de développement économique pour l'innovation*"³, ont d'abord eu comme vocation de rendre l'économie plus compétitive, créer des emplois, rapprocher la recherche privée et publique et développer certaines zones en difficulté, tout en luttant contre les délocalisations (**Phase I, 2005-2008**).

Les pôles ont ensuite évolué vers un concept "*d'usine à projets*" (**Phase II, 2009-2012**) puis "*d'usine à produits et services*" (**Phase III, 2013-2018**), avec comme ambition d'accroître les retombées économiques des projets de R&D des pôles et d'amplifier l'accompagnement de la croissance des PME et ETI dans les territoires.

Alors que la phase III arrivera à échéance fin décembre 2018, un appel à candidatures a été lancé pour labelliser des pôles de compétitivité pour une nouvelle phase de 4 ans (**Phase IV 2019-2022**), appel à candidatures dont le cahier des charges⁴ a été publié le 27 juillet 2018.

Ce cahier des charges met en exergue le regroupement ou la fusion entre pôles, ou entre des pôles et des structures distinctes (clusters, IRT,...)⁵, afin de sélectionner des pôles de compétitivité capables de porter l'ambition européenne de la phase IV, tout en préservant les acquis de l'usine à projets et de l'usine à produits développés dans les phases précédentes.

Cette ambition européenne demande aux pôles de faire émerger davantage de projets collaboratifs européens, notamment dans le cadre des appels à projets d'Horizon 2020 (puis Horizon Europe). Le cahier des charges mentionne que "*l'accession des écosystèmes français à une dimension européenne est aujourd'hui la condition de leur rayonnement international. Entreprises et académiques, à commencer par les grands établissements publics de recherche, doivent intégrer dès l'amont cette ambition internationale à leurs projets de développement, les plus grands devant y entraîner leurs partenaires PME et ETI. Les pôles, à travers notamment leur relation avec leurs homologues européens, ont un rôle central à jouer pour accompagner cette nécessaire mutation*".

En complément de cette ambition européenne, le cahier des charges demande également aux pôles d'être moteurs d'écosystèmes d'innovation de pointe, en atteignant une certaine masse critique. Il s'agit notamment de justifier d'un ancrage territorial fort dans une ou plusieurs régions et de la valeur ajoutée du candidat au regard de l'économie régionale, de présenter les relations avec les principaux acteurs institutionnels de l'écosystème et de présenter un projet de développement visant à renforcer la cohérence et la fluidité de l'écosystème, ou de démontrer la participation aux

³ Loi de Finance 2005

⁴ Pôles de compétitivité : phase IV (2019-2022). Cahier des charges de l'appel à candidatures pour la labellisation des pôles de compétitivité

⁵ « Dans le cadre de l'appel à candidatures pour la labellisation des pôles de compétitivité, nous encourageons certains pôles à fusionner, à se rapprocher ou à bâtir des synergies avec d'autres structures. » Edouard Philippe, Metz, le 21 juin 2018

travaux, des Comités stratégiques de filière, de l'Alliance pour l'industrie du futur (AIF) ou d'autres structures nationales.

L'ambition pour la phase IV porte également sur la performance en matière d'usine à projets collaboratifs de R&D, dans des secteurs ou filières stratégiques au niveau national. Il s'agit notamment de définir la stratégie de recherche et développement sur la ou les thématiques portées par le pôle, en mettant en évidence son articulation avec les enjeux de politiques publiques, et la déclinaison de ces politiques dans leurs différentes régions d'implantation, en tenant compte des spécificités du tissu économique régional et des ambitions portées par les Régions concernées.

Ces orientations s'appuient sur l'exigence d'un modèle économique et d'une gouvernance solides, et sur des critères en termes de volume de projets ou de membres :

- montant total de financements publics accordés aux projets labellisés et co-labellisés dans le cadre des appels à projets FUI supérieur à 10 M€ sur la période 2013-2018,
- taux de financement privé (dont valorisation des apports en nature) supérieur à 50% au regard des 3 derniers budgets,
- nombre de membres supérieur à 150 en moyenne sur les 6 dernières années (2013-2018).

Ces orientations ne remettent pas en cause le travail de la mission initié antérieurement à la publication du cahier des charges, et permettent d'enrichir le contexte de certaines analyses ou recommandations.

. 2 LES DOMAINES D'ACTIVITE DES POLES TELS QU'ILS RESSORTENT DE LEURS DOCUMENTS STRATEGIQUES SONT TRES DIVERSIFIES

Les pôles concernent quasiment l'ensemble des filières animales et végétales.

Pour chaque filière, la mission distingue quatre composantes : l'amont, la production primaire, la transformation, la distribution et usage. L'amont est compris comme l'ensemble des fournisseurs de génétique, d'intrants (phytosanitaires, médicaments vétérinaires, alimentation animale) et de matériels (agricole, élevage).

.2.1. Deux types de positionnement des activités des pôles aux conséquences différentes

Certains pôles se positionnent sur une ou plusieurs filières. D'autres se définissent par une thématique transversale aux filières ou la prise en compte de l'ensemble des filières sur un territoire donné ; la mission qualifie ces derniers de pôles "thématiques".

.2.1.1. Les pôles "filières"

La mission identifie six pôles filières.

- **Aquimer**, dans les Hauts-de-France, prend en compte les filières pêche et aquaculture dans leur ensemble. Le rôle du pôle est proche de celui d'une interprofession, mais il ne s'intéresse ni à la construction navale ni à l'armement des navires.

- **Céréales Vallée**, en Auvergne-Rhône-Alpes, est positionné sur les grandes cultures, de la génétique à l'alimentation animale et humaine et aux valorisations non alimentaires.

- **Hippolia**, en Normandie, se consacre à la filière cheval de loisir, de sport et de course incluant l'équipement pour la pratique de ces activités et la santé du cavalier. L'activité d'élevage est hors de son champ.

- **Terralia**, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, Auvergne-Rhône-Alpes et ex Languedoc-Roussillon, prend en compte plusieurs filières végétales méditerranéennes, de la semence à l'usage : fruits et légumes, vigne et vins, céréales, plantes aromatiques et médicinales.

- **Végépolys**, dans le grand ouest (Pays de la Loire, Centre-Val de Loire, Bretagne) est positionné sur la production végétale spécialisée comprenant la sélection variétale, la santé du végétal, les pratiques culturales, y compris végétal urbain.

- **Xylofutur**, en Nouvelle Aquitaine, se consacre à la filière bois/forêt de la semence et la gestion de la ressource jusqu'à la chimie du bois.

Un avantage des pôles filière est de bénéficier d'une lisibilité naturelle de leur périmètre d'action et d'une visibilité immédiate pour leurs partenaires potentiels. Ceci facilite leurs relations avec les interprofessions, les organismes de recherche et les instituts techniques.

.2.1.2. Les pôles "thématiques"

La mission identifie cinq pôles thématiques.

- **Agri Sud-Ouest Innovation (ASOI)**, en Occitanie et Nouvelle Aquitaine, se consacre à la valorisation agro industrielle sur son territoire tout en affichant une focalisation sur plusieurs filières animales et végétales emblématiques de son territoire.
- **Industries et Agro-Ressources (IAR)**, dans le Grand Est et les Hauts-de-France, est dédié à la bioéconomie dans l'ensemble des filières végétales et animales, incluant des valorisations pour l'essentiel non alimentaires.
- **Qualitropic**, à la Réunion, s'intéresse à l'ensemble des thématiques sur toutes les filières présentes sur son territoire.
- **Valorial**, en Bretagne, Pays de la Loire et Normandie, est positionné sur les procédés de transformation et de conservation de l'aliment incluant la sécurité des aliments et les nouveaux ingrédients.
- **Vitagora**, en Bourgogne-Franche-Comté et Île-de-France, est consacré à la qualité sanitaire et organoleptique des aliments et aux nouveaux modes de consommation en privilégiant la durabilité.

L'avantage des pôles thématiques est de pouvoir se concentrer sur des sujets qui peuvent concerner plusieurs filières et correspondre à une attente des consommateurs et de la société. Ceci leur permet de rassembler sur des projets des partenariats industriels pluri filières exempts de difficultés concurrentielles entre partenaires. La mission constate de plus, qu'à une exception près, ce sont les pôles thématiques qui rassemblent le plus d'adhérents (Cf. graphique 3.2.1).

.2.2. Les pôles se préoccupent de l'aval par construction, mais en tenant compte de plus en plus de l'amont

Le schéma ci-après visualise la couverture des composantes de chaque filière telle qu'elle ressort des domaines d'activités stratégiques des pôles. Pour le construire, la mission a extrait du questionnaire complété par chaque pôle l'existence (ou pas) d'un intérêt pour chaque composante (amont, production primaire, transformation, distribution et usage).

DAS des pôles	AMONT	PRODUCTION	TRANSFORMATION	DISTRIBUTION & USAGE
Ressources aquatiques	Aquimer		Valorial	
Filière équine (PMU, sport)	Hippolia			Hippolia
Filière BOV lait	Vitagora, IAR, Céréales V, Valorial		Valorial	Vitagora
Filière BOV viande	ASOI, Valorial		ASOI	ASOI
Filière ovins / Caprins	ASOI, Valorial		ASOI	ASOI
Filière porc	IAR, Céréales V, Valorial		ASOI	ASOI
Filière Volailles	IAR, ASOI, Valorial		ASOI	ASOI
Nouvelles filières alim			IAR	
Grandes cultures	ASOI	Céréales Vallée	Valorial, ASOI, Valorial	IAR
Arboriculture	ASOI		ASOI	
Fruits & légumes	ASOI	Terralia	ASOI, Valorial	
Viti-viniculture	ASOI		ASOI	
Prod végétales spécialisées		Terralia, Végépolys		
CGAAER n° 18058 Forêt bois		Xylofutur		
Filières non alimentaires	Céréales V		Xylofutur, Céréales V, ASOI	Végépolys, Terralia, Xylofutur

.2.2.1. Une présence prépondérante des pôles sur l'aval des filières

Le schéma précédent montre une activité des pôles majoritairement sur l'aval des filières. Ceci s'explique :

- d'une part parce que les pôles thématiques sont principalement positionnés sur des problématiques de transformation, de distribution et d'usage,
- d'autre part parce que les PME, qui représentent de l'ordre de trois quarts des entreprises adhérentes aux pôles, sont à la recherche d'innovations correspondant à une demande des consommateurs et porteuses de compétitivité.

Ceci concerne à la fois les produits alimentaires et non alimentaires, y compris la filière bois.

.2.2.2. Au sein des filières, l'amont et la production constituent pour les pôles des sujets d'intérêt croissant

Les pôles portent aujourd'hui un intérêt croissant à l'amont et à la production et certains font évoluer leurs domaines d'activités stratégiques. Ceci s'explique :

- par la demande des consommateurs en matière de traçabilité et de produits plus respectueux de l'environnement,
- par les nouvelles possibilités offertes en la matière par le numérique et qui peuvent renverser la logique préexistante concernant la production agricole (auparavant, normaliser la production agricole pour qu'elle corresponde aux processus de transformation, désormais adapter ces processus aux spécificités d'une production agricole d'une plus grande variabilité),
- par le développement de l'économie circulaire, qui offre à l'aval des filières des débouchés vers l'amont d'autres filières.

Par ailleurs, les pôles vont chercher des innovations auprès d'autres pôles s'intéressant à d'autres secteurs et suivis par d'autres ministères (Viaméca, Minalogic, Parfums Arômes Senteurs et Saveurs, Axéléra, Plastipolis...). Ces innovations concernent l'ensemble des composantes des filières, ce qui renforce le poids relatif des composantes amont et production dans l'activité des pôles. La prise en compte du numérique pour l'amélioration des techniques de production joue dans le même sens.

.2.3. Une couverture inégale des filières par les domaines d'activité stratégique des pôles

Les filières sont plus ou moins bien couvertes par les domaines d'activité stratégique des pôles. Ceci s'explique par le lien au territoire de l'activité des pôles et l'historique de leur évolution (disparitions et fusions notamment).

.2.3.1. Pour les filières animales, la composante production est peu investie

Ce constat s'explique par :

- l'absence de pôle filière consacré aux productions animales,
- le fait que les pôles thématiques s'intéressent plutôt aux composantes aval des filières (Valorial et Vitagora notamment).

En revanche, la composante "amont" des filières animales est partiellement couverte (alimentation animale...), notamment parce qu'elle est investie par les pôles traitant des filières végétales. La participation des chambres d'agriculture à la gouvernance des pôles ne suffit pas à moduler ce constat.

.2.3.2. Les filières végétales sont bien couvertes

Les pôles filières prennent en compte l'essentiel des filières végétales et l'ensemble de leurs composantes, depuis la sélection jusqu'à la consommation en passant par la santé des végétaux, la production, la transformation et la distribution. De plus, le développement du concept d'économie circulaire les amène à investir l'ensemble des composantes (en particulier, la valorisation des coproduits est facteur de compétitivité).

Les composantes aval des filières végétales sont abondamment couvertes du fait également d'une forte présence sur ces composantes des pôles thématiques focalisés sur les transformations.

.2.4. Une majorité des pôles s'intéressent à la bioéconomie

En plus de constituer l'objet central d'IAR, la bioéconomie est une orientation prise par une majorité des pôles.

. 3 LES POLES SONT EN PRISE AVEC L'ECONOMIE TERRITORIALE ET ASSURENT UNE ANIMATION SOUVENT INTERREGIONALE, VOIRE AU-DELA

L'ancrage de pôles est sans conteste territorial, mais le périmètre d'actions et d'influence dépasse le plus souvent ce territoire, pour le développement de la filière ou de la thématique couverte.

.3.1. L'ancrage territorial des pôles est une réalité forte

Historiquement, les pôles de compétitivité se sont implantés sur le territoire qui rassemblait la densité critique des acteurs d'une filière (production primaire, transformation, industrie, recherche académique...). Il ne s'agissait pas d'une simple répartition géographique ou d'une seule approche géoéconomique.

Pour les pôles suivis par le MAA, la spécificité des conditions pédoclimatiques renforce leur lien au territoire. L'extension de leur zone d'activité du fait de la fusion des régions est ainsi source à la fois d'opportunités et de risques.

.3.1.1. La stratégie des pôles sert l'économie des territoires concernés, sur les domaines sectoriels du MAA

La mission a pu constater que les contrats d'objectifs et de performance établis pour chacun des pôles résultent d'un consensus local, plus ou moins explicite, entre les enjeux territoriaux, portés en particulier par les Régions, et les politiques publiques menées au niveau national sur les domaines sectoriels du MAA.

Le positionnement mono ou multi filière des pôles s'appuie ainsi sur des agro-chaînes spécifiques du territoire et valorise les acteurs agricoles, agro-alimentaires et agro-industriels de ce territoire. La production agricole est étroitement dépendante des conditions pédoclimatiques des terroirs, d'où une localisation imposée de ces agro-chaînes.

.3.1.2. La pluralité des Régions interlocutrices d'un pôle, facteur de difficultés et d'opportunités

Le schéma ci-dessous indique l'implantation des pôles sur le territoire national. Six d'entre eux relèvent du territoire d'une seule région, deux sont implantés sur deux régions (IAR et ASOI), et les trois autres sont présents sur trois Régions (Terralia, Végépolys et Valorial).



Les pôles implantés sur plusieurs régions peuvent ainsi multiplier d'autant le nombre de financeurs publics (même si la Région "historique" reste souvent la plus contributrice). La seule exception est Terralia qui ne bénéficie pas d'un soutien financier d'Occitanie.

La pluri-implantation peut permettre également de renforcer les actions menées, mais elle suppose que les différentes Régions partagent les mêmes enjeux.

Pour certains pôles, la pluri-implantation s'est traduite par la nécessité de renforcer les équipes, avec des permanents délocalisés dédiés à l'ancrage au sein d'un territoire élargi (Valorial, ASOI).

.3.1.3. La réforme territoriale a eu un impact limité sur les pôles

Pour la majorité des pôles, la fusion de certaines régions, intervenue en 2015, a eu un faible impact sur leur fonctionnement, et ce pour des raisons diverses.

La fusion n'a pas modifié la zone d'implantation Végépolys.

Pour certains pôles (Aquimer, Vitagora, Valorial, Xylofutur), l'accompagnement des acteurs économiques des territoires concernés était déjà une réalité, et cette réforme a accru leur crédibilité, donné une reconnaissance officielle aux actions menées jusqu'alors, et offert un relais de croissance, voire l'accès à de nouveaux territoires transfrontaliers.

Pour d'autres (Céréales Vallée, IAR, Hippolia), la couverture de leurs activités était déjà de niveau national.

Dans le cas d'ASOI cependant, l'extension du territoire a déstabilisé son fonctionnement : la Nouvelle Aquitaine lui a demandé une couverture géographique de l'ensemble de son territoire, ce qui l'a amené à créer des implantations purement géographiques et à s'intéresser à de nouveaux domaines sectoriels. Ceci s'est ajouté à la divergence entre les deux Régions (Occitanie et Nouvelle Aquitaine) qui, bien que toutes deux actives dans la gouvernance du pôle, présentent des ambitions et des modes de fonctionnement différents et difficiles à concilier.

La mission relève que la création de Grand-Est devrait conduire IAR à s'intéresser à la ressource forestière compte tenu de l'importance de celle-ci pour les ex régions Alsace et Lorraine.

.3.2. Les pôles, sur leurs domaines d'activité, mobilisent et animent un réseau et contribuent à fédérer un écosystème local de l'innovation

Les pôles apportent, pour et sur leur territoire, une valeur ajoutée propre en matière d'innovation, par la force de leur réseau et leur mode collaboratif.

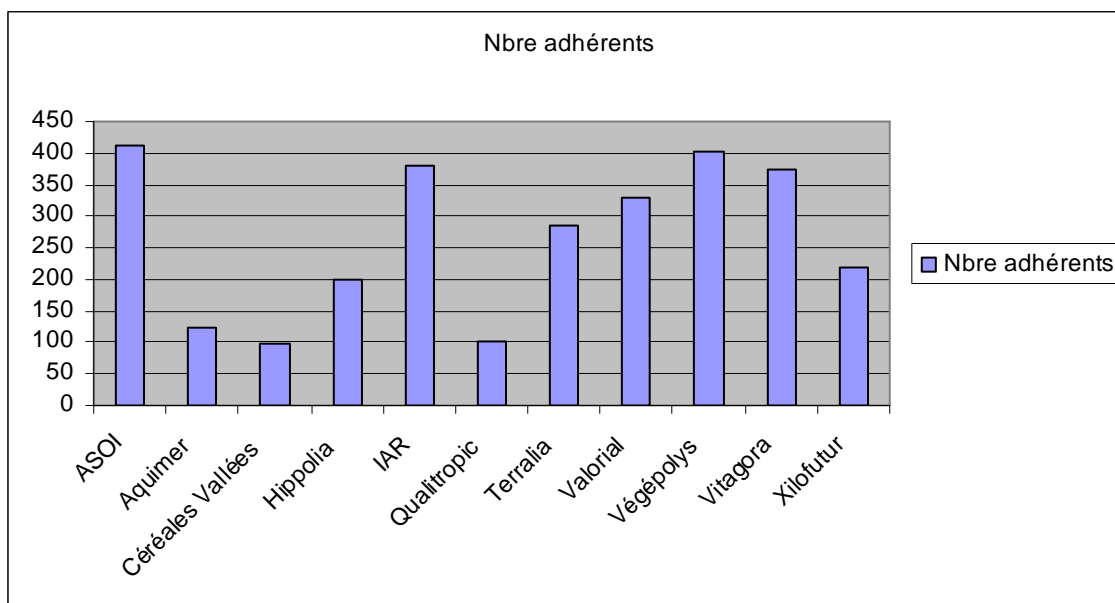
.3.2.1. La richesse du réseau des pôles

Les pôles, quel que soit leur positionnement (filière ou thématique), réunissent l'ensemble des acteurs concernés par leurs domaines d'action stratégique. Pour associer ces acteurs, c'est la voie de l'adhésion (voire de la participation à la gouvernance) qui est majoritairement utilisée.

Leur réseau est composé d'entités de toute nature, établissements privés ou publics, des mondes agricole, industriel ou de la recherche et va bien au-delà du seul "écosystème de l'innovation".

Le graphique ci-dessous montre que les pôles rassemblent près de 3 000 adhérents.

Les adhérents industriels sont pour partie des grands groupes mais surtout des PME et TPE. Pour autant, moins de 10% des entreprises de transformation agro-alimentaire françaises adhèrent à l'un des pôles. Ceci interroge sur la capacité des pôles à élargir la base de leurs adhérents.



Les pôles revendiquent tous une nécessaire proximité avec leurs adhérents. Pour y parvenir, le nombre de PME/TPE présentes dans les domaines sectoriels du MAA est objectivement un facteur de difficulté. Le dispositif des relais locaux mis en place par certains afin d'assurer une présence des équipes sur tout le territoire (cf 3.1.3) vise à traiter cette difficulté. Ceci a un prix en termes de ressources humaines et de complexité managériale.

Parmi les vertus du réseau créé par les pôles, la mission mentionne la facilitation du dialogue entre les services de l'Etat (DRAAF/DAAF) et les collectivités territoriales.

.3.2.2. Le fonctionnement des pôles est majoritairement mobilisé vers les actions collaboratives

Contrairement à d'autres acteurs de l'innovation (Instituts Carnot par exemple), les pôles ont pour spécificité de favoriser le travail collaboratif pour développer la compétitivité des entreprises sur leur territoire et au-delà. La mission considère qu'ils sont bien conformes à leur vocation moyennant les précisions apportées au chapitre 3.2.4 relativement à leurs collaborations avec les acteurs régionaux.

Les pôles sont des écosystèmes dynamiques, vivants, et la plupart du temps équilibrés entre les apporteurs de solutions technologiques et numériques et les usagers (entreprises et consommateurs). Une de leur spécificité est, par la mise en réseau des acteurs et leur expertise croisée, de mettre en relation TPE et PME, start-up et unités de recherche académique. Ils effectuent, particulièrement pour les pôles à dominante thématique, un décroisement entre les filières, par exemple par le transfert de technologies déjà utilisées dans d'autres secteurs industriels.

Ces approches multisectorielles et d'innovation collaborative sont d'autant plus importantes pour les TPE et PME, qui ne disposent pas souvent de capacité R&D structurée.

Pour favoriser l'émergence de nouveaux projets, mais aussi pour diffuser les résultats des projets d'intérêt collectif, des ateliers thématiques, des webinaires, sont organisés pour les acteurs des filières et les membres du pôle.

Des outils de veille, des newsletters et autres informations mises à disposition via les réseaux sociaux complètent les outils destinés à favoriser les actions collaboratives.

.3.2.3. Les pôles sont des acteurs majeurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques régionales

Les pôles participent très activement à l'élaboration des stratégies régionales, sur leur domaine de compétence. Ils sont impliqués dans la mise en place, le déploiement et le suivi des SRDEII (Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation).

Ils sont majoritairement partie prenante des centres régionaux (clusters régionaux, plateformes de l'innovation...) qui peuvent exister sur leurs thématiques.

Ils peuvent également être acteurs, voire porteurs pour le compte des collectivités territoriales, de projets structurants comme les candidatures "territoires d'innovation-grande ambition" (TIGA).

.3.3. La majorité des pôles œuvre sur des territoires autres que celui de son ancrage historique

.3.3.1. Certains pôles fédèrent à un niveau interrégional ou national

Comme explicité au 3.1, l'implantation des pôles s'est imposée par la densité critique des acteurs impliqués dans la thématique traitée. Pourtant, un nombre important d'adhérents est parfois localisé hors de la Région d'ancrage du pôle.

C'est le cas :

- d'Aquimer, avec 46% d'adhérents hors Hauts-de-France, en cohérence avec la filière et l'implantation des ports de pêche,
- d'Hippolia, avec 69% d'adhérents hors Normandie, ceci étant cohérent avec la répartition actuelle des entreprises industrielles et de service à la filière équine,
- d'IAR, avec plus de 50% d'adhérents hors Grand-Est et Hauts-de-France, notamment parce que nombre de groupes industriels ont leur siège en région parisienne.

.3.3.2. Certains pôles s'organisent pour animer un réseau hors de leur ancrage territorial historique

La réalité de la filière se traduit parfois par la nécessité d'étendre le réseau collaboratif à un territoire hors de l'ancrage historique. C'est le cas d'Aquimer qui envisage l'implantation d'une antenne en Normandie. C'est également celui de Xylofutur, qui s'est implanté en région Auvergne-Rhône-Alpes, par le biais d'une "franchise" et projette de s'implanter en région Pays de la Loire.

Dans ce contexte, la mission relève que les pratiques actuelles de cofinancement des projets FUI conduisent parfois à une co-labellisation "forcée" dès lors que le financement prioritaire provient

d'un autre territoire que celui du pôle initiateur. Ceci peut se révéler être une entrave à un rayonnement légitime.

.3.3.3. Quelques pôles ont un rayonnement européen, voire international

La majorité des pôles a exprimé très tôt la volonté d'être présents au niveau européen. Cela se traduit la plupart du temps par une veille sur les appels à projets, la participation à des projets internationaux labellisés au niveau européen et parfois la participation à des plateformes ou clusters européens (ASOI, Aquimer, Céréales Vallée, Hippolia, IAR, Terralia, Valorial, Végépolys, Vitagora). A cette fin, ASOI a spécialisé un chargé de projet chargé des relations avec l'Europe. Globalement, 5% des projets labellisés (et 20% de leur montant total) bénéficient d'un financement communautaire (hors fonds structurels transitant par les régions).

Cependant, il n'y a que quelques pôles à avoir investi dans une stratégie de présence et d'influence auprès des instances européennes (lobbying). Il s'agit en particulier de Vitagora, acteur majeur du Groupement Européen d'Intérêt Economique « New Frontiers in Food », et d'IAR, qui envisage l'implantation d'une ressource dédiée à Bruxelles.

Hippolia revendique et cultive sa visibilité mondiale (ceci en l'absence de clusters de même nature hors de France). Enfin, Vitagora a des partenariats anciens avec l'Amérique du nord et le Japon.

. 4 LE POSITIONNEMENT DES POLES DANS LEURS ECOSYSTEMES DE L'INNOVATION

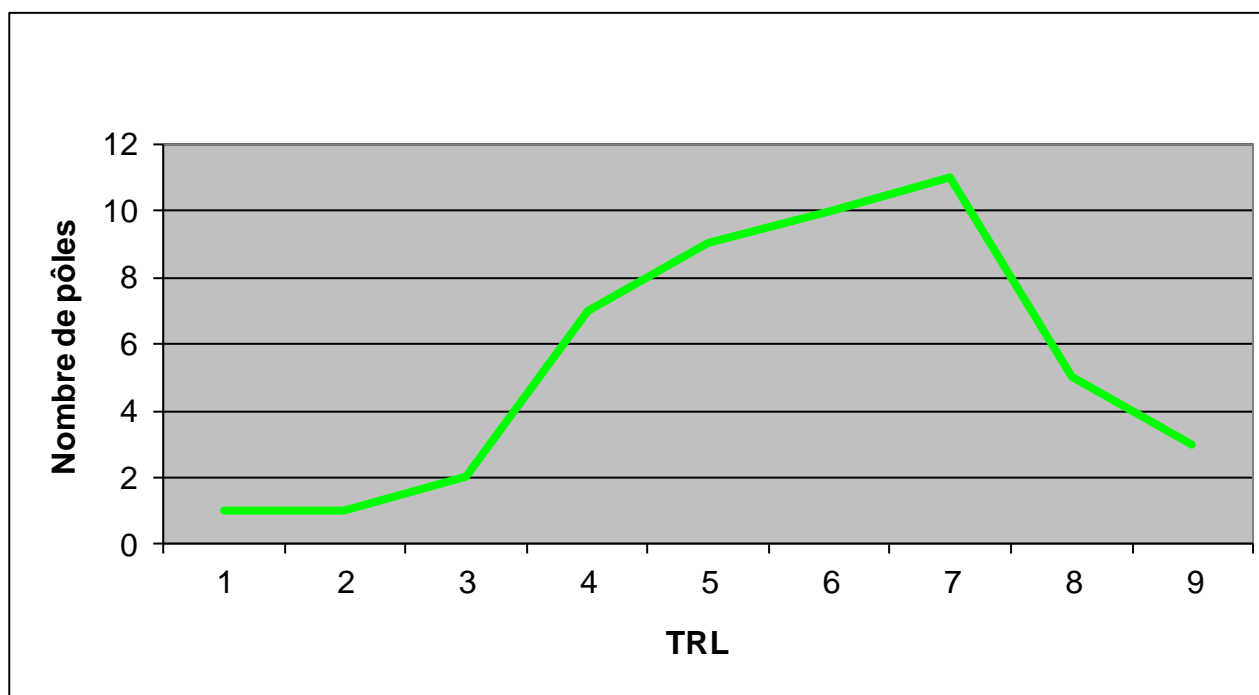
Pour qualifier le positionnement de chaque pôle, la mission a pris en considération sa cible TRL et ses relations avec les autres acteurs de l'innovation, en particulier ceux intervenant dans les domaines sectoriels du MAA.

Pour mémoire, l'échelle TRL (Technology Readiness Level ou niveau de maturité technologique) est employée pour qualifier le niveau de maturité d'une technologie (matériel, composants, périphériques...) de sa conception à sa mise en œuvre opérationnelle, notamment dans la perspective d'intégrer cette technologie dans un système ou un sous-système opérationnel. L'utilisation de cette échelle manifeste le continuum entre la recherche et le produit final. Cette échelle dispose de 9 niveaux. Le niveau 1 (Principes de base observés et rapportés) est le plus proche de la recherche fondamentale. Le niveau 9 (Système réel prouvé à travers des opérations / missions réussies) exprime la plus grande proximité avec la mise en marché de la technologie.

Les éléments spécifiques à chacun des pôles apparaissent notamment dans les réponses aux parties 14 et 15 du questionnaire adressé aux pôles (Cf. Annexe 3).

.4.1. La plage TRL 4 à 7 logiquement visée par tous

Cette plage correspond au positionnement historique des pôles, créés pour stimuler l'émergence de projets collectifs en développant les échanges et interactions au sein d'un sociétariat qui réunit des entreprises, des entités de développement et des structures de recherche. Ce positionnement initial n'appelle pas une intervention des pôles sur l'élaboration de projets relevant de TRL inférieurs. D'autre part, pour que les projets soient collectifs, ce positionnement exclut de fait les TRL proches de la mise en marché (pour des considérations de concurrence entre entreprises). Il est donc logique que tous les pôles se positionnent sur cette plage et que la plupart l'affichent comme un cœur de cible comme l'indique le graphique ci-après.



.4.2. Des discours plus spécifiques sur le reste de l'échelle TRL

.4.2.1. Les pôles "filiale" et certains pôles "thématiques" assurent une veille sur la recherche en s'intéressant aux TRL les plus bas

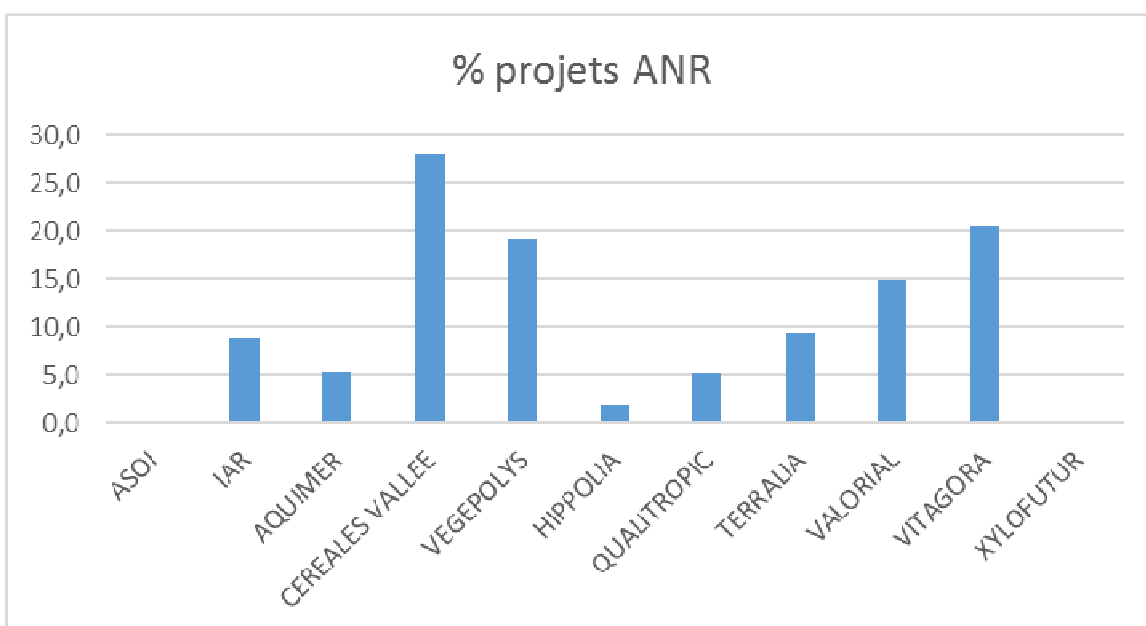
Il est assez rapidement apparu aux pôles qu'une des dimensions de l'animation qu'ils réalisent auprès de leur sociétariat d'entreprises devait concerner la connaissance et la compréhension de l'univers de la recherche (structures et entités, thématiques et programmes). Ceci d'abord pour anticiper sur les futures opportunités de projets collectifs se nourrissant de travaux menés au sein des organismes de recherche et laboratoires universitaires, mais aussi pour influencer sur les thématiques et programmes de ceux-ci par l'identification de verrous de connaissance pour l'évolution de telle filière.

L'enquête montre que les pôles "filiale" se sont tous saisis de cette problématique, qu'il leur est plus naturel et facile de traiter, à la fois parce qu'ils ont la possibilité de discerner des domaines et questions prioritaires et parce qu'ils peuvent jouer d'une certaine autorité sectorielle auprès des organismes et laboratoires.

C'est aussi le cas de ceux des pôles "thématiques" qui sont positionnés sur la transformation industrielle (IAR, Valorial et Vitagora), avec un intérêt naturel pour certains domaines disciplinaires (génie des procédés, microbiologie...).

L'enquête révèle que les autres pôles "thématiques" (ASOI et Qualitropic), même s'ils évoquent des relations avec les organismes de recherche, n'affichent pas de façon volontariste cette activité de veille. Ceci semble logique, faute d'élément de focalisation fournissant un angle d'approche du monde de la recherche. Il pourrait s'agir d'un élément de fragilité de leur positionnement, trop proche de celui d'un opérateur territorial de développement.

Vis à vis de la labellisation éventuelle de projets soumis à l'ANR, la politique des pôles est variable, certains considérant que ce n'est pas de leur ressort. Le tableau ci-dessous indique pour chaque pôle le pourcentage de projets ANR labellisés au sein de l'ensemble des projets labellisés.



.4.2.2. Un positionnement sur les TRL supérieurs peut être généré par une ambition de prestations commerciales

Un certain nombre de pôles affichent un positionnement sur les TRL supérieurs. Ce positionnement découle notamment du souci de répondre à l'injonction "usine à produits" par le soutien de projets plus proches de la mise en marché et du souci de mobilisation de ressources privées par la facturation de services spécifiques à ces degrés de l'échelle TRL.

Du point de vue de la mission, cette extension du positionnement naturel comporte deux risques :

- celui d'une dégradation de l'animation collective assurée par le pôle, qu'un excès de soutien au développement de projets privés individuels pourrait déséquilibrer ; ce risque est particulièrement sensible pour l'industrie agroalimentaire compte tenu de la situation directement concurrentielle des entreprises et du rythme de renouvellement des innovations.
- celui d'une dégradation de l'insertion du pôle dans son écosystème du fait de l'apparition d'une concurrence avec les entités publiques et privées opérant sur ces TRL (notamment les ITAI, Cf. 4.4.2).

.4.3. Un souci général de bonne insertion dans l'écosystème de l'innovation, qui s'exprime diversement

Les réponses au questionnaire confirment le souci général des pôles, déjà relevé par de précédentes études⁶, de bien s'insérer dans leur écosystème de l'innovation. La mise en œuvre de cette intention connaît toutefois des accomplissements divers en fonction de la taille des pôles, de la lisibilité de leur positionnement et de la variabilité de leur écosystème :

- pour travailler son insertion au-delà de son environnement thématique ou géographique immédiat, il faut pouvoir dégager des moyens à y consacrer, ce que la taille facilite, toutes choses égales par ailleurs,
- ceci posé, l'efficacité des moyens croît avec la lisibilité du positionnement et un pôle de taille limitée pourra compenser son manque de moyens en combinant lisibilité de son positionnement et focalisation de ses actions d'insertion (à l'exemple d'Hippolia, qui parvient à disposer d'une bonne insertion internationale en demeurant focalisé sur son environnement thématique),
- enfin, des concurrents potentiels des pôles sont apparus dans les territoires, conséquence des PIA successifs ou de la montée en puissance des Régions dans la gouvernance de l'innovation. C'est par exemple le cas de certaines SATT ou de certaines agences régionales de développement économique et d'innovation. De ce fait, l'écosystème de l'innovation est devenu de plus en plus spécifique au territoire de chaque pôle.

Vis à vis des opérateurs de la recherche hors domaine MAA, les relations existent principalement avec les laboratoires universitaires appartenant à leur environnement géographique et opérant dans des domaines d'intérêt pour les pôles.

Avec les organismes de recherche spécialisés (INRIA, Inserm...), le partenariat semble moins dense. On notera enfin que le partenariat CEA est envisagé avec circonspection par la plupart des pôles, probablement du fait d'une situation jugée concurrentielle entre CEA Tech et les pôles.

⁶ Rapports de la Cour des Comptes d'octobre 2016 (La politique des pôles de compétitivité) et de France Stratégie, évaluation mi-parcours 2016

.4.3.1. Un positionnement vis à vis des SATT et des ARDI quelquefois à clarifier

Parmi les acteurs de l'écosystème de l'innovation de chaque pôle, les sociétés d'accélération du transfert de technologie (SATT) et les agences régionales de développement économique et d'innovation (ARDI) sont ceux avec lesquels les relations peuvent demeurer problématiques :

- la variabilité des performances des SATT récemment mise en lumière par le rapport de la Cour des comptes⁷ et de la qualité de leurs relations avec INRA Transfert (l'INRA étant systématiquement un partenaire majeur pour les pôles) justifie le fait que, vis-à-vis d'elles, les pôles adoptent un comportement au cas par cas,
- pour d'autres raisons (fusions des régions, réorientations politiques...), les domaines d'intervention des pôles et des ARDI peuvent présenter des plages de recouvrement, qui mériteraient d'être traitées au niveau régional. .

.4.3.2. Adhésion et conventionnement, deux modalités complémentaires

Le questionnaire établi par la mission invitait les pôles à détailler leurs conventionnements avec des partenaires de l'écosystème.

Les réponses des pôles établissent qu'en cohérence avec leur rôle de lieu d'animation, c'est l'adhésion au pôle et la participation à ses instances qui crée le partenariat. Pour les pôles qui en ont les moyens, une participation réciproque aux instances du partenaire le renforce.

Ce mode de fonctionnement en soi vertueux peut toutefois comporter un risque de perte d'efficacité dans un écosystème trop foisonnant.

Il apparaît ainsi à la mission que le conventionnement est utilisé davantage pour organiser l'interface que pour travailler ensemble.

.4.4. Une bonne insertion dans le dispositif de R&D du MAA

Le dispositif de R&D du MAA est, pour chaque pôle, un sous-ensemble de l'écosystème de l'innovation auquel il appartient. Ce sous-ensemble est particulièrement important pour les pôles puisque naturellement en phase avec les thématiques qu'ils entendent développer.

.4.4.1. Une utilité reconnue par les organismes de recherche

Les organismes de recherche rencontrés par la mission (INRA, IRSTEA, Ifremer) estiment tous que les pôles leur permettent de toucher, et de mobiliser ponctuellement, une population de PME avec lesquelles eux-mêmes n'ont pas les moyens d'entretenir des relations. Pour ces organismes, il s'agit d'un élément fort d'utilité. Ils ont tous délégué à leur échelon régional la relation avec les pôles, ce que la mission estime cohérent avec l'ancrage territorial des pôles.

L'avis des organismes de recherche est également positif en considérant que les pôles "*dans un écosystème pléthorique, sont des centres de gravité pour les interactions recherche-développement-économie*". Ceci suppose que les pôles disposent de la taille critique pour l'être réellement.

Les relations des pôles et des établissements de l'enseignement supérieur agricole, vétérinaire et

⁷ Les outils du programme d'investissements d'avenir (PIA) consacrés à la valorisation de la recherche publique - mars 2018

paysager (ESA) sont cohérentes, globalement et au cas par cas, avec les positionnements des pôles et des établissements. La mission observe :

- que, pour les établissements sous tutelle, ces relations ne dépendent pas seulement du positionnement recherche de l'établissement au travers de l'existence d'UMR avec l'INRA, mais surtout du poids de l'établissement dans le domaine du pôle,
- que, pour les établissements sous contrat, elles paraissent découler d'abord du rôle de tête de réseau de l'établissement dans les milieux économiques régionaux.

Cette observation est cohérente avec l'orientation économique et entrepreneuriale des pôles et les enseignements du rapport CGAAER relatif aux relations entre ESA et entreprises⁸.

.4.4.2. La nécessaire organisation de la complémentarité avec les opérateurs du développement agricole.

Avec les chambres d'agriculture, les instituts techniques agricoles (ITA), les instituts techniques agro-industriels (ITAI) et les établissements de l'enseignement technique agricole (ETA), au-delà de la grande diversité des situations particulières, la mission estime qu'existent globalement certaines marges d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des relations :

- les chambres d'agriculture sont quasi systématiquement présentes dans la gouvernance des pôles. Pour autant, leur impact sur l'orientation et la valorisation des activités des pôles dans la composante production des filières est ressenti comme globalement moindre que celui des grandes coopératives opérant dans l'univers de chaque pôle,
- avec les ITA, des insuffisances de concordance des domaines d'intérêt et d'emprise territoriale peuvent être des obstacles à l'établissement de relations fructueuses, et c'est en particulier le cas pour les ITA des filières animales. Ceci est confirmé par l'examen réciproque de ce qu'ont écrit de leur implication dans les pôles de compétitivité, fin 2017, les ITA candidats au renouvellement de leur qualification. La mission estime que là où la relation n'est pas déjà établie, une veille sur l'intérêt éventuel de cette relation pourrait être confiée au correspondant régional du réseau ACTA,
- avec les ITAI et les centres de transfert du réseau ACTIA, la relation a évolué dans le temps. Depuis la création des pôles, il existait un partenariat naturel, y compris avec les associations régionales de l'industrie agroalimentaire, et leurs objectifs et compétences complémentaires favorisaient le travail collaboratif. A la suite des orientations de la phase III, la communauté d'intérêt pour l'aval des filières et la proximité des services marchands proposés par les pôles dans le cadre de projets de TRL élevé ont généré des tensions concurrentielles. La gestion de ces tensions peut relever du cas par cas. Leur existence est également le signe d'un besoin de rationalisation de l'écosystème.

La mission note que, sur le sujet des relations avec les pôles de compétitivité, les différences profondes qui existent entre les deux réseaux des ITA et des ITAI nécessitent des approches spécifiques.

- enfin, les capacités de l'enseignement technique agricole, notamment la participation de ses exploitations et de ses ateliers technologiques à des projets de développement, ne semblent pas mobilisées par les pôles à la hauteur de leur potentiel. Du fait d'une méconnaissance partagée de ce qui pourrait être fait, les relations qui existent demeurent très dépendantes des individus.

⁸ Rapport n°14134 de décembre 2016, Liaisons entre l'enseignement supérieur du ministère chargé de l'agriculture et les entreprises
CGAAER n° 18058

Tout ceci est cohérent avec les observations faites par ailleurs que les domaines d'action stratégique des pôles n'incluent ni le développement agricole et rural ni la composante production des filières animales. Il serait intéressant que le MAA pousse à une meilleure organisation de la complémentarité entre pôles et opérateurs du développement agricole. Malgré un enjeu limité pour les deux parties, ceci pourrait contribuer de plus, via l'ancrage territorial des pôles, à une meilleure appropriation régionale des orientations du PNDAR⁹ et à une amélioration de la compétitivité des filières.

.4.5. L'efficacité du réseau AFPC pour le ressourcement et le transfert de technologies

Les domaines sectoriels du MAA dépendent très largement de secteurs technologiques (numérique, robotique, mécanique, chimie, biotechnologies...) pour y puiser des sources d'innovation via le transfert de technologies.

A cet égard, les réponses à l'enquête montrent que les relations entre pôles et leur facilitation par l'association française des pôles de compétitivité (AFPC) sont à la fois bien identifiées et d'un fonctionnement très fluide. Ceci est vrai tant du point de vue des pôles enquêtés que du point de vue des pôles animant des secteurs à la recherche de nouveaux débouchés pour les technologies développées. Ces relations constituent le vecteur principal du ressourcement externe des pôles enquêtés. Elles sont la première réponse spontanément évoquée par tous à la question du ressourcement, bien avant le recours aux SATT ou aux structures de transfert des organismes de recherche. Face à l'identification d'un verrou technologique pour telle ou telle filière ou étape de transformation, le premier réflexe de tous les pôles enquêtés est de rechercher, en direct ou via l'AFPC, un pôle où des éléments de solution pourraient exister.

Le raisonnement est le même lorsqu'il s'agit de trouver des partenaires hors domaines sectoriels du MAA, avec lesquels il pourrait exister un intérêt partagé à construire des projets de développement.

Plusieurs pôles ont ainsi été cités à la mission (Viameca, Plastipolis, Axelera, Nutrition-Santé-Longévité, ITrans...).

L'accès à l'AFPC est lié à la labellisation en tant que pôle de compétitivité. Les pôles dont la labellisation ne serait pas maintenue en phase IV n'auront plus accès à ce ressourcement.

⁹ Cf. rapport CGAAER n° 1740 de juillet 2017, Proposition d'évolution du PNDAR pour la période 2018-2020
CGAAER n° 18058

. 5 LES POLES DE COMPETITIVITE CONTRIBUENT DIVERSEMENT A LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES RELEVANT DU MAA

.5.1. Les contributions telles qu'elles ressortent de l'analyse des questionnaires fournis par les pôles

Le chapitre 4 du questionnaire demandait à chaque pôle, pour chacune des 14 politiques publiques sélectionnées, d'indiquer s'il les prenait en compte de façon explicite ou implicite (et le cas échéant comment) ou s'il ne les prenait pas en compte. Ceci devait permettre d'évaluer la prise en considération de ces politiques dans l'intention stratégique des pôles.

Le chapitre 2 du questionnaire demandait aux pôles, pour chacun des projets labellisés en tant que pôle principal, l'éventuel rattachement à titre principal de ce projet à l'une des politiques, voire à titre secondaire à une ou plusieurs autres politiques publiques. Il visait donc à mesurer, pour les 14 politiques, la contribution des pôles de par leur rôle d'usine à projets.

90% des projets labellisés sont rattachés à une politique publique au moins. Les analyses¹⁰ de la mission portent sur ces projets.

La liste des politiques publiques relevant du MAA et prises en compte dans le cadre de la mission est la suivante :

1. Plan « Semences et plants pour une agriculture durable »
2. Programme national de développement agricole et rural
3. Plan National de la Forêt et du Bois
4. Plan EcoPhyto
5. Plan EcoAntibio
6. Plan Protéines Végétales
7. Plan National pour le Bien-Être Animal
8. Programme Ambition Bio
9. Stratégie Bioéconomie pour la France (sur la partie non alimentaire)
10. Programme National pour l'Alimentation - Sécurité sanitaire des aliments
11. Programme National pour l'Alimentation - Qualité nutritionnelle et organoleptique de l'offre alimentaire, et alimentation fonctionnelle
12. Programme National pour l'Alimentation - Lutte contre le gaspillage alimentaire
13. Plan Agriculture-Innovation 2025 - Numérique, robotique et agro-équipements
14. Plan Stratégique National « Développement des aquacultures durables 2020 »

¹⁰ L'analyse réalisée est basée sur le rattachement à titre principal de chaque projet à l'une des politiques publiques. Le rattachement de chaque projet à titre secondaire à une ou plusieurs politiques a également été analysé et conduit aux mêmes conclusions. Par soucis de simplification, c'est donc la première option qui est présentée dans le rapport.

Le tableau ci-après indique, pour chaque pôle et chaque politique :

- par la tonalité du fond de la case, le fait que, dans l'intention, la politique soit prise en compte par le pôle de façon explicite (fond noir), implicite (fond gris) ou pas du tout (fond blanc),
- le pourcentage (en montant total) des projets du pôle rattachés à cette politique à titre principal.

Pôles	Politiques publiques													
	Semences & plants	PNDAR	Forêts & bois	Ecophyto	EcoAntibio	Protéines végétales	Bien-être animal	Ambition Bio	Bioéconomie	PNA SSA	PNA- Q de l'offre	PNA - Lutte gaspillage	Numérique, robotique	Aquacultures durables
ASOI	17	10	0	13	3	3	0	<1	20	0	14	0	19	1
Aquimer	0	0	0	3	0	0	0	0	4	23	13	11	28	18
Céréales Vallée	23	2	0	9	0	0	0	0	17	3	5	0	41	0
Hippolia	0	3	0	0	4	0	27	0	26	0	0	0	39	0
IAR	<1	3	7	3	0	15	0	0	62	3	4		1	<1
Qualitropic	0	7	0	4	0	0	0	0	78	0	8	0	3	0
Terralia	16	13	0	19	0	0	0	1	10	10	21	1	10	0
Valorial	0	0	0	0	5	20	0	0	3	11	50	2	9	0
Végépolys	34	0	0	34	0	0	0	0	13	0	5	0	13	0
Vitagora	0	0	0	4	0	19	0	0	0	13	47	0	17	0
Xylofutur	7	0	57	0	0	0	0	0	18	0	0	0	18	0
Moyenne	11	3	3	10	1	8	<1	<1	25	6	15	1	15	2

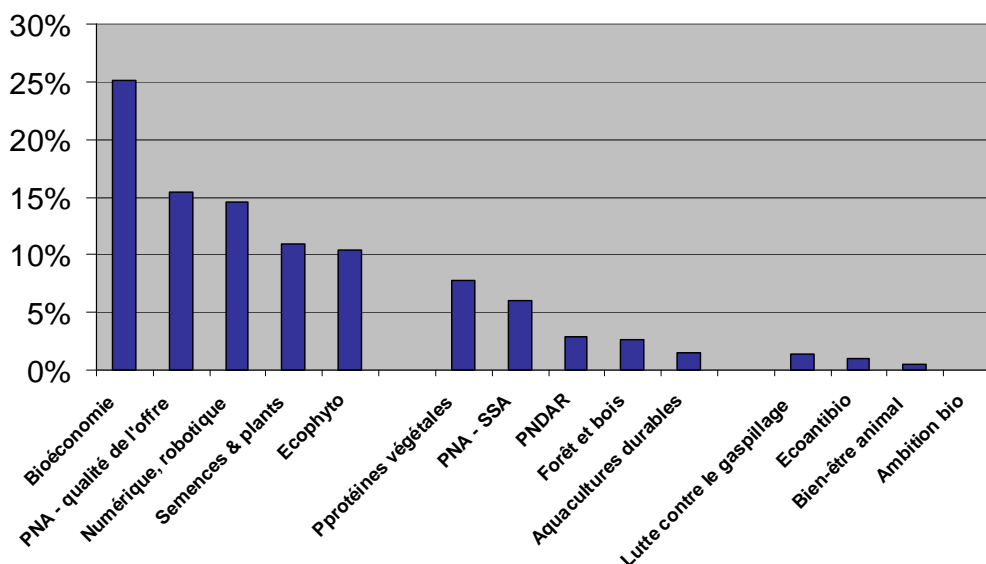
On pourrait s'attendre à ce que, pour chaque pôle, les cases noires comportent des pourcentages consistants (supérieurs à 10%), les cases grises des pourcentages modestes (autour de 5%) et les cases blanches des pourcentages proches de 0.

Cette relation apparaît bien constatée (moins de 2 exceptions) dans 5 cas (Aquimer, Hippolia, Terralia, Vitagora, Xylofutur), moyennement constatée (3 à 5 exceptions) dans 4 cas (Céréales Vallée, Qualitropic, Valorial, Végépolys), peu constatée (plus de 6 exceptions) dans 2 cas (ASOI, IAR). La mission en conclut que, globalement, les intentions déclarées par les pôles quant à la promotion de telle ou telle politique et, *ex post*, la répartition des projets labellisés entre ces politiques sont cohérentes.

On pourra toutefois s'interroger lorsqu'une politique apparaît à la fois mise en avant mais sans labellisation (pourcentage inférieur ou égal à 1). 12 cases sont dans ce cas, relevant de 6 pôles et de 7 politiques.

L'histogramme ci-après rappelle le pourcentage du montant total des projets rattachés à titre principal à chacune des 14 politiques publiques.

% Projets affectés principalement à une politique publique



.5.1.1. Les politiques les plus riches en projets

Plus de 10% (en montant) des projets des pôles se rattachent principalement à cinq politiques publiques. Ce sont, dans l'ordre : stratégie nationale sur la bioéconomie (25%), PNA, qualité nutritionnelle et organoleptique de l'offre alimentaire, et alimentation fonctionnelle (15%), agriculture-innovation 2025, numérique, robotique et agro-équipements (15%), semences et plants pour une agriculture durable (11%), écophyto (10%).

Ce résultat moyen est cohérent avec la promotion de ces politiques affichées par les pôles. En effet, à une exception près, ces politiques sont affichées par au moins six pôles et les effets en termes de projets labellisés sont cohérents avec cet affichage. L'exception est la politique semences et plants pour une agriculture durable, qui n'est mise en avant que par quelques pôles à vocation végétale affirmée. Pour ces pôles, cette politique se situe au cœur de leur cible, ce qui se concrétise par une proportion importante de projets qui influe sur le résultat de l'ensemble.

Pour quatre de ces cinq politiques, leur intitulé laisse entendre un lien direct avec la compétitivité des entreprises, d'où une promotion qui « irait de soi ». Pour écophyto en revanche, on peut penser que les pôles ont joué un rôle de relais, malgré l'absence de perception d'un lien entre écophyto et la compétitivité des agents économiques. Au final, ces derniers ont intégré cette évolution comme inéluctable.

.5.1.2. Les politiques orphelines

A l'inverse, quatre politiques ne constituent le rattachement à titre principal que de 1% ou moins (en montant) des projets des pôles. Ce sont la lutte contre le gaspillage alimentaire, écoantibio, le bien-être animal et le programme ambition bio. Cet ensemble relève de deux analyses distinctes :

- pour écoantibio et le bien-être animal, un lien direct peut être établi avec l'absence de couverture de la composante production des filières animales par les domaines d'actions stratégiques des pôles,
- pour la lutte contre le gaspillage alimentaire et le programme ambition bio, on relève le paradoxe d'une promotion importante affichée par les pôles et d'un résultat systématiquement proche de 0 en termes de projets labellisés (à l'exception des résultats d'Aquimer en lutte contre le gaspillage alimentaire). La mission constate que malgré, l'affichage de ces politiques et des moyens consacrés, l'inéluabilité des évolutions qu'elles impulsent n'a pas été, sur la période 2012-2017, véritablement intégrée par les porteurs de projet.

.5.1.3. Les contributions logiques

Pour les cinq autres politiques, auxquelles se rattache à titre principal de 2 à 8% (en montant) des projets des pôles, ce résultat apparaît logique. En effet, les politiques concernées sont d'une certaine importance pour un petit nombre de pôles :

- le plan national de la forêt et du bois et le développement des aquacultures durables sont fortement promus respectivement par Xylofutur et Aquimer, et les projets labellisés par ces pôles représentent pour eux des montants importants, tandis que les autres pôles ne s'y intéressent guère,
- les projets rattachés à titre principal au plan protéines végétales, à la sécurité sanitaire des aliments et au PNDAR relèvent de quelques pôles pour lesquels ces thématiques sont constitutives de leur positionnement.

.5.1.4. Les contributions inattendues

La mission souligne enfin quelques contributions ponctuelles inattendues relevant de deux cas opposés :

- des résultats importants en termes de projets nonobstant une promotion limitée : Céréales Vallée et Hippolia pour la bioéconomie, Végépolys en numérique, robotique et agro-équipements,
- à l'inverse, des mises en avant naturelles de politiques se traduisant par de faibles montants de projets : ASOI pour un nombre significatif de politiques, Aquimer pour écoantibio, Valorial pour le bien-être animal et la lutte contre le gaspillage, Végépolys pour le plan protéines et la lutte contre le gaspillage.

Dans l'ensemble de ces cas, la mission constate que les considérations économiques des entreprises quant à leur compétitivité prennent le pas sur les orientations stratégiques affichées par les pôles. Ces situations relèvent pour l'essentiel de pôles filière pour lesquels le collectif du pôle discerne légitimement des sujets d'importance qui ne se traduisent pas par des projets portés par les entreprises.

.5.1.5. Des modalités originales identifiées pour promouvoir certaines politiques publiques

Les modalités adoptées par les pôles pour promouvoir certaines des politiques publiques du MAA sont en grande partie classiques et partagées : veille spécifique, commissions et groupes de travail internes, conférences et colloques, consortia inter pôles et participation à des candidatures de TIGA,

Quelques réponses au questionnaire comportent des réponses plus innovantes, qui pourraient faire l'objet d'un retour d'expérience partagé :

- concours de start-up et d'innovation,
- structuration d'une association à vocation éducative,
- formalisation d'un méta-projet sponsorisé par la Région,
- co-animation avec un pôle extérieur au MAA,
- projet INTERREG dédié,

.5.2. Par leur action aux niveaux régional, national et européen, les pôles contribuent à la cohérence des politiques publiques

Le tableau suivant synthétise, pour chaque pôle et chaque niveau (régional, national, européen), la participation du pôle, le cas échéant son intensité (+ ou ++), dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

Pôles	régional		national		européen	
	élaboration	mise en œuvre	élaboration	mise en œuvre	présence	mise en œuvre
ASOI	+	+		+	+	+
Aquimer	+	+		++	+	
Céréales V	++	++		+	+	+
Hippolia	++	++		+	+	
IAR	++	++	+	++	+	++
Qualitropic	++	+		+		+
Terralia	++	++		++		+
Valorial	++	++		+		+
Végépolys	++	+		+	+	+
Vitagora		++		++	+	++
Xylofutur	++	++	+	++		+

On constate :

- que les pôles dans leur ensemble sont fortement engagés dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques définies au niveau régional,
- qu'ils s'affichent également très actifs dans la mise en œuvre des politiques publiques nationales et européennes, pour ces dernières le plus souvent avec des accomplissements qui demeurent limités,
- qu'une grande part d'entre eux ont entrepris d'être présents dans des actions de lobbying de niveau européen, le plus souvent de manière récente mais avec une certaine conviction,
- qu'ils ne sont que deux à afficher une influence sur l'élaboration des politiques nationales.

La mission s'est interrogée sur les raisons de cette faible mobilisation des pôles dans l'élaboration des politiques publiques portées par le MAA. Elle estime que ce dernier se prive ainsi d'une source d'analyse, de compréhension et, le moment venu, de relais d'action d'un certain potentiel.

D'autre part, puisque les pôles participent à la mise en œuvre des politiques publiques définies aux trois niveaux, il est de leur intérêt que celles-ci soient cohérentes. Pour ceux qui agissent à plusieurs niveaux, ils portent ce souci lorsqu'ils participent à l'élaboration. Dans la mise en œuvre, ils sont *de facto* artisans de cohérence.

Aux yeux de la mission, les pôles représentent pour le MAA un potentiel d'influence sur les politiques publiques des deux autres niveaux et de mise en cohérence de l'ensemble, qui n'est pas aujourd'hui vraiment valorisé.

.5.3. Des pôles hors MAA contribuent aux politiques publiques relevant du MAA, et inversement

La section 4.5 a montré que les relations avec des pôles hors MAA constituent, pour les pôles du MAA, un ressourcement technologique privilégié. Cette démarche peut donner naissance à des actions communes sur une politique publique du MAA (exemple de la coopération Céréales Vallée – Plastipolis sur les matériaux biosourcés).

A l'inverse, les actions de certains pôles du MAA contribuent à la mise en œuvre de politiques portées par d'autres ministères (exemples de l'économie circulaire ou de l'énergie pour le MTES, du bois-construction pour le ministère en charge du logement ou de la nutrition-santé pour le ministère en charge de la santé).

Ceci montre clairement l'enjeu de la concertation interministérielle pour le suivi de telles actions.

. 6 LES POLES DE COMPETITIVITE PEUVENT ETRE MIEUX MOBILISES PAR LE MAA POUR CONTRIBUER A LA TRANSFORMATION DU SECTEUR AGRICOLE ET AGROALIMENTAIRE

La lettre de mission demandait que soient examinées les « conditions dans lesquelles les pôles de compétitivité peuvent être mobilisés par le MAA pour constituer un facteur de réussite de la transformation de notre secteur et agroalimentaire... »

La mission a constaté que les pôles constituent déjà une force de transformation pour les domaines sectoriels du MAA.

Même si le système déployé pour animer les pôles n'est pas optimisé et si toutes les politiques publiques du ministère ne sont pas relayées avec le même succès, le MAA dispose d'atouts certains pour mobiliser au mieux ses pôles.

.6.1. L'organisation de l'interaction entre les DAC et les pôles comporte des forces et des points de fragilité

L'enrichissement mutuel des stratégies des pôles et des politiques publiques du MAA passe par une meilleure connaissance réciproque, ainsi que par l'animation d'un réseau pertinent de correspondants, tant au niveau national que local. Par ailleurs, le MAA dispose d'un ensemble complet d'outils pour influencer l'innovation et mobiliser sur les politiques publiques.

.6.1.1. La connaissance et le suivi des pôles relèvent d'un dispositif complexe, ce qui rend difficile son pilotage

Les administrations centrales chargées du pilotage des pôles (DGPE pour le MAA, équipes dédiées pour le ministère de l'enseignement et de la recherche (MESRI) ou le ministère des finances (MEF) ont une approche synthétique et globalisée des pôles.

A l'inverse, la connaissance fine des domaines d'actions stratégiques des pôles, de leurs partenariats ou de leurs projets majeurs dans une démarche de suivi sectoriel est disséminée auprès de nombreux acteurs. Elle peut être ponctuellement déficiente s'agissant des pôles relevant de la DGAL.

La coordination entre ces deux niveaux de connaissance au sein du MAA est nécessairement complexe, ses faiblesses peuvent constituer un frein au pilotage efficace de l'activité des pôles.

.6.1.2. Les rôles et responsabilités des correspondants des pôles manquent de lisibilité

Un réseau de correspondants est en place au niveau national pour les pôles suivis par le MAA, ce qui est une richesse du dispositif. Les missions qui leur sont confiées ont été formalisées en 2013 et 2014 pour la mise en œuvre de la phase 3. Elles ne sont pas individualisées par correspondant et par pôle par des lettres de mission.

Au niveau national, ces correspondants sont positionnés :

- pour 3 d'entre eux au CGAAER,
- pour 3 d'entre eux à la DGPE (sous-direction filières forêt -bois, cheval et bioéconomie),

- pour le dernier à la DPMA.

La DGAL n'a désigné aucun correspondant national et n'a pas émis le souhait de le faire. Cette direction d'administration centrale privilégie le niveau régional pour piloter la cohérence des politiques publiques et l'action des pôles (en matière de PNA particulièrement) et consulte directement les organismes de recherche (ANSES, INRA) pour ses sujets de recherche.

Au niveau régional, les correspondants sont majoritairement positionnés dans les DRAAF, à l'exception d'Aquimer, suivi par la DIRECCTE Hauts-de-France et d'ASOI, suivi par le SGAR et la DRAAF Occitanie. Bien que leurs missions ne soient pas non plus formalisées, ils effectuent un relais opérationnel auprès des pôles. Comme le détaillait le rapport CGAAER sur le rôle des Régions dans la gouvernance de l'innovation¹¹, les DRAAF assurent un relais plus ou moins opérationnel sur les politiques publiques en matière d'innovation.

Enfin, il est important de relever que des modifications significatives vont probablement affecter ces modalités de pilotage et de suivi. En premier lieu, la phase 4 va modifier le paysage des pôles et leur rapport aux ministères, avec des rapprochements, voire des fusions (comme celle annoncée de Céréales Vallée et Nutravita). Enfin, les circulaires du Premier ministre sur l'organisation territoriale des services publics pourraient modifier la répartition des responsabilités entre les différents acteurs régionaux et départementaux.

.6.1.3. Le niveau d'actualité et d'animation des politiques publiques est insuffisamment partagé pour nourrir la politique des pôles

Certains pôles entretiennent des relations naturelles et régulières avec les directions d'administration centrale en charge des politiques publiques qui les concernent. C'est le cas d'Aquimer avec la DPMA et un bureau de la DGAL, d'IAR, d'Hippolia et de Xylofutur avec la DGPE. Ces relations ont permis à ces pôles de contribuer à l'élaboration de stratégies sectorielles nationales. Ces relations privilégiées devraient pouvoir exister pour tous les pôles suivis par le MAA.

Cette collaboration a également autorisé leur participation, de manière plus aléatoire, aux réflexions sur l'évolution des politiques publiques, mais ce dernier point est à tempérer au regard des précisions apportées par le chapitre 5.

Pour autant, il n'existe pas de processus ou d'instance qui permette de bénéficier du retour d'expérience des pôles quant au contenu et à la mise en œuvre des politiques publiques.

Par ailleurs, et sans que les pôles puissent facilement le percevoir, le contexte qui entoure les politiques publiques évolue parfois rapidement, et ce pour différentes raisons :

- l'évolution conjoncturelle de l'acuité des sujets (apparition d'une attente sociétale aigüe ou d'un engagement politique fort), exemple de la politique publique sur le bien-être animal en 2016,
- le niveau d'animation par les directions d'administration centrale, exemple du plan protéines,
- la pérennité des sujets, exemple du plan agriculture-innovation 2025.

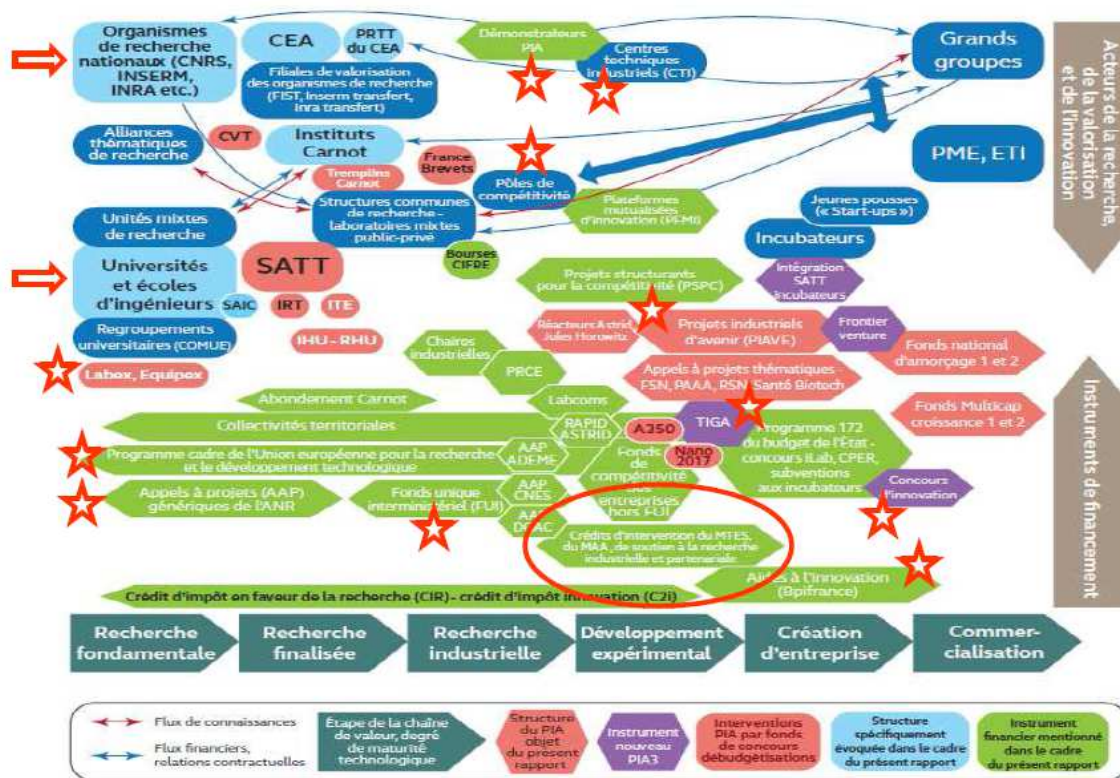
¹¹ Rapport n° 17055 sur La nouvelle place des Régions dans la gouvernance de la recherche et de l'innovation dans les domaines de compétence du MAA, état des lieux en Bretagne et Auvergne-Rhône-Alpes.

.6.1.4. Le MAA possède une diversité d'outils pour agir sur le dispositif en place dans les territoires

Le MAA « participe à la définition et à l'animation de la politique en matière de recherche agronomique, biotechnologique et vétérinaire¹² ». Il soutient l'innovation, notamment à travers la mise en œuvre du Plan national de développement agricole et rural, financé par le Compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural et la mobilisation des établissements d'enseignement agricole, des organismes de recherche et des instituts techniques agricoles et agro-industriels.

Le MAA, contrairement à d'autres ministères, a ainsi des moyens propres pour agir soit directement (comme prescripteur) soit indirectement (influence ou effet levier, par la mise à disposition d'opérateurs de recherche) aux différents niveaux représentés par le schéma élaboré par la Cour des comptes¹³, complété par la DGER (flèches et étoiles rouges), et repris ci-après.

Panorama des acteurs de la recherche, de la valorisation et de l'innovation après le PIA



.6.2. Les résultats dépendent de la clarté des impulsions du MAA et du partage des objectifs en interministériel

.6.2.1. Le soutien aux politiques publiques demandé aux pôles n'est pas explicite

La mission constate que très peu de pôles (IAR, Vitagora) ont été associés à la réflexion lors des ateliers des EGA, que peu (Xylofutur, Hippolia, Vitagora) l'ont été pour les travaux sur les plans de

¹² Article 2 du décret n° 2017-1081 du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre de l'agriculture et de l'alimentation

¹³ Rapport de la Cour des comptes, LES OUTILS DU PIA CONSACRÉS À LA VALORISATION DE LA RECHERCHE PUBLIQUE, mars 2018

filrière. Plus généralement, il n'y a pas de sollicitation systématique des pôles en faveur des politiques publiques sur tout sujet de leurs domaines de compétences. Une telle sollicitation ne pourrait toutefois faire abstraction de ce que l'horizon d'une politique publique impactant la société est de 10 à 30 ans, alors que celui d'une stratégie régionale en matière d'emplois est plus court.

Pour autant, la participation des pôles à la mise en œuvre des politiques publiques est importante (Cf. 5.1) :

- Les pôles participent à la mise en œuvre des politiques publiques par une action explicite ou implicite de promotion de celles-ci. 90% des projets qu'ils labellisent concourent à la mise en œuvre d'au moins une politique.
- Ce résultat découle principalement du fait que les politiques concernées sont analysées par les entreprises comme constitutives de leur compétitivité sur un terme rapproché. Le peu de projets rattachables à la lutte contre le gaspillage ou au programme ambition bio laisse à penser que, sur la période 2012-2017, ces thématiques n'étaient pas identifiées par les entreprises comme facteurs de compétitivité. Par contre, les instituts techniques s'emparent plus facilement de politiques « orphelines » (ambition bio, bien-être animal) en anticipant davantage l'impact à venir sur les filières et la consommation.
- Plus ponctuellement, pour une politique publique qui accélère une évolution jugée inéluctable et qui est bien relayée par des dispositifs d'appui, l'action des pôles peut se traduire par une génération de projets plus importante que ce que la seule considération de compétitivité à court terme aurait laissé espérer. Ceci est illustré par le cas d'écophyto.

En complément des enseignements du 5.1, la limitation de la contribution des pôles à certaines politiques publiques pourrait s'expliquer par :

- Un décalage avec les dates de mise en œuvre de ces politiques publiques. Les contre exemples des programmes Ambition Bio et Ecoantibio (peu concrétisés au niveau des projets malgré leur ancienneté) et Bioéconomie (riche en projets alors qu'il n'a été formalisé qu'en 2017) modèrent cette hypothèse.
- L'idée que celles-ci ne peuvent être accompagnées d'innovation. Il n'y a aucune raison que cela soit le cas. Par exemple, le bien-être animal peut faire l'objet d'innovations significatives dans les bâtiments d'élevage, tout comme l'agriculture biologique par rapport à l'agriculture conventionnelle.
- Les divergences entre ces politiques publiques et les orientations de la gouvernance économique ou territoriale des pôles. Ceci est possible car les acteurs économiques et les Régions ont leur propre stratégie.
- L'insuffisance du portage politique, voire l'absence d'affichage d'une solution de financement des projets qui y contribuent ou de mobilisation des organismes de recherche.

La mission estime qu'il s'agit probablement d'une combinaison de certains de ces facteurs qui a conduit à l'absence de prise en compte par les pôles de certaines politiques publiques.

Au final, la contribution des pôles à la mise en œuvre de certaines politiques publiques constitue déjà un socle solide. Il est possible de la développer.

.6.2.2. Les spécificités du MAA et les besoins de collaboration avec des pôles hors de sa sphère sont peu portés en interministériel

Le portage de certaines politiques publiques nécessite une vision et une coordination interministérielles. C'est le cas par exemple de la stratégie nationale bas carbone et de celle sur la mobilisation de la biomasse, toutes deux portées par le MTES.

Par ailleurs, des partenariats efficaces existent entre des pôles relevant du MAA et certains relevant d'autres ministères (Energivie sur la construction durable avec Xylofutur et IAR, Viameca sur l'agriculture de précision avec Terralia et Végépolys). Ces échanges entre pôles ne sont pas accompagnés d'échanges entre leurs administrations de tutelle.

Enfin, les acteurs du MAA font état d'un déficit de prise en considération par la direction générale des entreprises (DEG au MEF), qui porte l'ensemble du dispositif des pôles de compétitivité. Ceci n'est pas propre au MAA au vu du ressenti exprimé par d'autres ministères. Cependant, la mission estime que la territorialité, propre aux pôles suivis par le MAA, et l'importance des spécificités des filières dans le domaine agricole méritent une prise en compte particulière de la part de l'instance de pilotage interministériel de la politique des pôles.

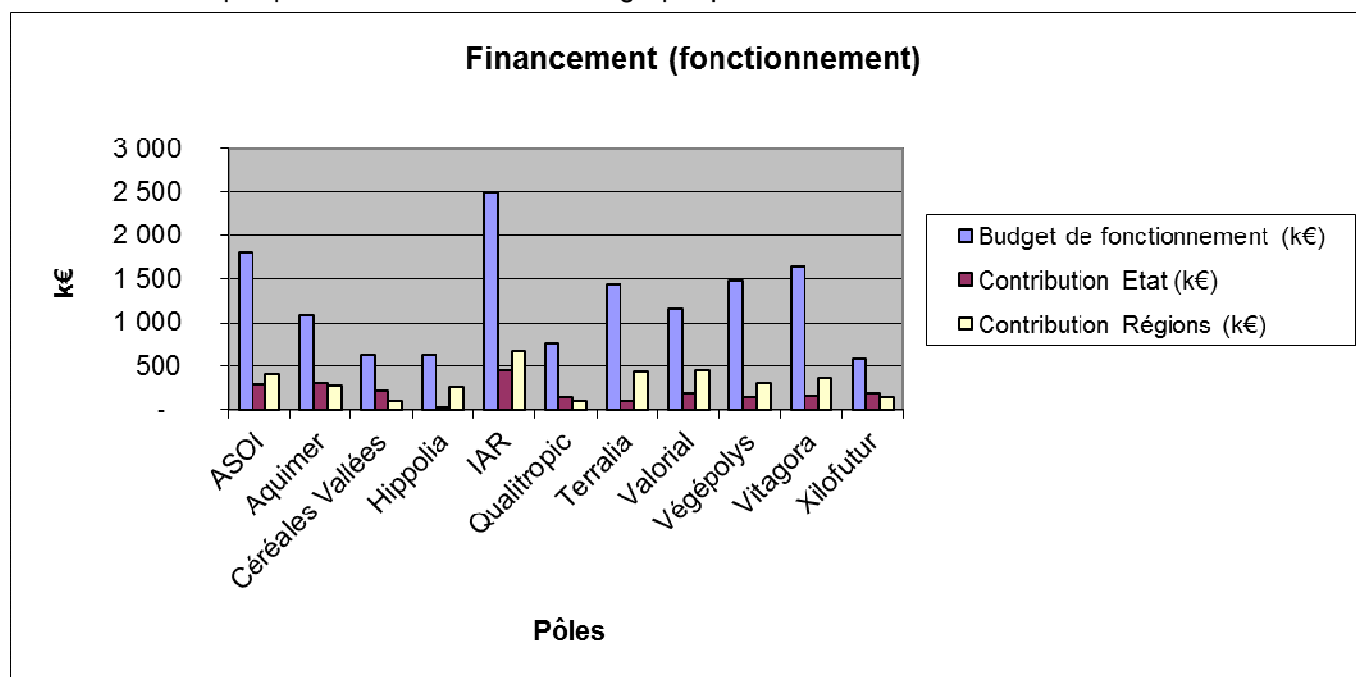
En complément du paragraphe précédent, la comparaison du budget de fonctionnement des pôles suivis par le MAA avec celui de l'ensemble des pôles¹⁴ exprime une efficacité notablement supérieure des premiers.

.6.3. Une contribution du MAA à optimiser, des outils de pilotage à renforcer

.6.3.1. La structure de financement des pôles reflète la mixité de leur gouvernance

Le fonctionnement des pôles relevant du MAA est assuré en moyenne par 50% de fonds publics (30% collectivités, 10% MAA et 10% Etat hors MAA). Plus précisément, en 2017, l'Etat finançait 199 k€ en moyenne par pôle (110 k€ provenant du MAA) et les collectivités 306 k€. La mission souligne la relative limitation de la contribution directe du MAA au fonctionnement des pôles.

Les éléments par pôle sont détaillés dans le graphique ci-dessous.



La phase 3 imposait déjà aux pôles un autofinancement majoritaire pour leur fonctionnement. En 2017, cinq pôles respectaient cette contrainte. La phase 4 renforce cette obligation, avec un soutien de l'Etat en deux parties, une dotation « socle » (en baisse chaque année et nulle en 2022) et une partie variable (à partir de 2020), fonction des résultats individuels de chaque pôle.

La contribution des pôles aux politiques publiques du MAA passe ainsi davantage par un travail de conviction et de mise en cohérence globale que par une injonction ou du financement.

.6.3.2. Les données ne sont pas agrégées aux niveaux ministériel et interministériel pour suivre la transformation souhaitée

La mission a rencontré des difficultés pour établir la liste des projets labellisés par pôle. Les données fournies par la DGE et la DGPE étaient complémentaires, mais disjointes. Elles ont dû être complétées par les pôles, de manière significative, pour avoir une photographie exhaustive. Il n'existe pas de base consolidée pour le pilotage des activités de l'ensemble des pôles.

Des incohérences ont été détectées sur le nombre d'adhérents en 2017 par pôle. Les données fournies par ces derniers, celles publiées sur le site de la DGE et celles fournies par la DGPE divergent. Les modalités de comptage ne sont pas partagées par tous les acteurs.

Par ailleurs, le travail nécessaire pour procéder à l'établissement d'une liste de 14 politiques (Cf. 1.2), a montré à la mission que l'accès à une liste mise à jour des politiques publiques (ou plans) actives pour le MAA est une nécessité.

. 7 RECOMMANDATIONS

.7.1. Conforter le pilotage stratégique assuré par le MAA

Le pilotage de la politique des pôles de compétitivité est porté par la DGE dans un cadre interministériel. Ce dispositif doit accorder à chaque ministère une part de responsabilités dans le pilotage des pôles relevant de son domaine.

Pour ce qui concerne le MAA, une meilleure efficacité des dispositifs existants pour l'innovation et la compétitivité des entreprises de ses domaines sectoriels est à rechercher par le développement de synergies entre les niveaux national et local, entre les DAC du MAA, et par la concertation avec les autres ministères concernés.

.7.1.1. Envisager une évolution du dispositif de suivi par les correspondants régionaux et nationaux

Les missions confiées aux correspondants régionaux et nationaux des pôles doivent permettre d'assurer une interface opérationnelle avec les pôles. Pour ce faire, une lettre de mission est à formaliser pour chacun des correspondants nationaux et régionaux.

Elle pourrait par exemple préciser que le correspondant national est en charge d'établir un dialogue permanent avec le pôle sur les politiques publiques qui le concernent, d'éclairer en ce sens le choix des projets labellisés et, le cas échéant, d'apporter un regard d'expert sur les thématiques couvertes. La logique de désignation des correspondants nationaux au sein des DAC ou du CGAAER doit être remise à plat à l'occasion de la phase IV.

Concernant les correspondants régionaux, une harmonisation de leur gestion par les DRAAF permettrait d'appréhender la relation avec les pôles de manière plus systématique.

.7.1.2. Consacrer une réunion annuelle à l'articulation entre les politiques publiques du MAA et les pôles

De manière générale, créer du lien entre les DAC du MAA et les pôles nécessite un espace d'échange dans lequel les pôles et les DAC pourraient interagir sur les politiques publiques du MAA, hors des seuls évènements ponctuels comme les EGA. Une réunion annuelle DAC-pôles répondrait à ce besoin.

De même, la consultation organisée ponctuellement par la DGER, via le Club Sully, sur les priorités de recherche en bioéconomie, pourrait être généralisée aux autres politiques publiques et partagées avec les autres DAC.

.7.1.3. Mettre en place un co-pilotage pour certains pôles

Un positionnement au MAA du pilotage sectoriel d'un pôle ne devrait pas exclure d'y associer un ou plusieurs autres ministères concernés par la thématique du pôle. Par exemple, le MTES, le ministère des solidarités et de la santé (MSS) ou le MEF (DGE) peuvent, dans certains cas, être porteur d'une contribution utile.

R1. Conforter le pilotage stratégique des pôles lorsqu'ils sont indiscutablement liés aux politiques du MAA, en co-pilotage le cas échéant.

.7.2. Améliorer l'inter-ministériarité de la définition des orientations ainsi que du suivi des pôles

Comme déjà évoqué en 6.1.2, les dispositifs existants pour l'innovation et la compétitivité des entreprises agricoles et agro-alimentaires gagneraient en efficacité par le développement d'interactions entre les ministères concernés. Les pôles de compétitivité sont suivis dans un cadre interministériel piloté par la DGE, avec un ministère désigné comme pilote pour chaque pôle. Cette dimension interministérielle gagnerait en efficacité par l'échange entre ministères d'informations relatives aux pôles dans leurs orientations et dans la réalisation de leurs actions. Un lieu de rencontre régulière entre la DGE, le MTES, le MESRI et le MAA serait utile en ce sens.

Pour poursuivre les innovations utiles aux secteurs du MAA, il est indispensable que ces interactions entre ministères soient connues de tous (y compris de l'instance chargée du pilotage), qu'elles soient préservées lors des choix qui seront fait pour la phase IV, et entérinées lors de la validation des domaines stratégiques des pôles par les ministères chargés de leur suivi.

.7.2.1. Impliquer les autres ministères dans les orientations des pôles le concernant

Il est proposé que, pour les pôles suivis par le MAA, ce dernier puisse associer les autres ministères afin que les pôles concernés puissent contribuer aux politiques publiques de ces ministères. Par exemple, le pilotage du pôle Xylofutur doit prendre en compte les politiques publiques relatives au bois-construction portées par le MTES et la politique du logement portée par le Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Cette interaction pourra par exemple se matérialiser dans la préparation des futurs contrats d'objectifs et de performance des pôles suivis par le MAA, en intégrant des politiques publiques relevant de ces ministères. De même, les actions et résultats de ces pôles sera diffusé vers les autres ministères.

.7.2.2. Solliciter les ministères suivant d'autres pôles pour que ceux-ci contribuent aux politiques publiques portées par le MAA, quand cela a un sens

Il est proposé que le MAA se rapproche des ministères chargés du suivi des autres pôles afin que ces derniers contribuent aux politiques publiques du MAA, lorsqu'ils partagent des axes stratégiques en lien avec les domaines sectoriels du MAA. Cette contribution, comme pour le paragraphe précédent, pourra être prise en compte dans les COP.

En complément, le MAA aura connaissance des actions des autres pôles (promotion, diffusion, projets labellisés) contribuant aux politiques concernées.

R2. Adopter au niveau interministériel une démarche de coopération proactive pour les pôles contribuant à des politiques publiques relevant d'autres ministères

.7.2.3. Constituer une base de données et des outils de mesure au niveau ministériel et interministériel

De plus, afin de mener à bien le suivi des actions des pôles relevant du MAA en lien avec les politiques publiques, il est recommandé qu'une base de données de suivi des projets labellisés soit mise en place entre le MEF (DGE), le MAA (DAC et correspondants nationaux et régionaux), les Régions et les pôles. Ceci permettra de disposer d'un outil consolidé de suivi des projets pour l'ensemble des pôles, car les données sont fragmentées et parcellaires selon les interlocuteurs (cf. 6.3.2). Pour ce faire, les bases de données « projets » des pôles devraient constituer une base de travail, tout comme la consolidation déjà effectuée par la mission pour la période 2012-2017.

.7.3. Mobiliser les pôles dans la conception, la prise en compte et la promotion des politiques publiques

.7.3.1. Solliciter les pôles au moment de la conception des politiques publiques

Les pôles peuvent contribuer à la conception des politiques publiques. Certains le font déjà au niveau national (par exemple pour la Stratégie Nationale sur la Bioéconomie - pôle IAR), et quasiment tous au niveau régional. Le Club Sully pourrait être sollicité par le MAA pour l'identification de pôles pertinents dans la préparation des politiques publiques, afin d'y apporter une vision des éléments de compétitivité existants ou prospectifs. Les pôles de compétitivité peuvent également être mobilisés, en fonction des thématiques qu'ils ciblent, comme porteurs d'actions dans les plans d'action mettant en œuvre ces politiques. Cette sollicitation doit également tenir compte du fait que la conception des politiques publiques aux niveaux national et régional est rarement concomitante. L'implication des pôles augmenterait les chances de cohérence entre ces politiques à ces deux niveaux.

.7.3.2. Formaliser la contribution des pôles à la mise en œuvre et à la promotion des politiques publiques

La contribution des pôles à la mise en œuvre des politiques doit davantage être explicitée dans les Contrats d'Objectifs et de Performance signés avec les pôles. Elle doit également faire l'objet d'un suivi quant aux actions de promotion des politiques, aux projets labellisés dans cet esprit, et à la diffusion des résultats des projets afin d'amplifier l'impact de ces politiques.

Il est à noter que 6 des 14 politiques publiques retenues dans le cadre de la mission ont été mises en place postérieurement à l'établissement des contrats d'objectifs et de performance. Compte-tenu de sa durée (la phase III des pôles durait 6 ans), le COP doit pouvoir être adapté chemin faisant pour prendre en compte l'émergence de nouvelles politiques.

Cet affichage de la mise en œuvre et de la promotion des politiques publiques par les pôles doit aussi prendre en compte les orientations des Régions et de l'Union européenne. Compte-tenu de la diversité des situations et des territoires, ceci nécessite une discussion spécifique entre le MAA et chacun des pôles.

Une attention particulière doit être portée sur les politiques publiques peu prises en compte par les pôles durant la période 2012-2017 (cf. section 5.1), et sur l'absence de prise en compte de la

composante « production » des filières animales dans les domaines d'action stratégiques des pôles.

Cette construction partagée entre le MAA et les pôles doit s'inscrire en cohérence avec les conclusions des Etats Généraux de l'Alimentation et les orientations de la loi Agriculture et Alimentation promulguée le 1^{er} novembre 2018.

L'accélération du développement de certains marchés et la montée en gamme des produits (agriculture biologique, circuits courts, bien-être animal, réduction de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques dans les productions animales...) doivent être prises en compte.

Le volet agricole du Grand Plan d'Investissement, notamment l'axe 3 ciblé sur l'innovation et la structuration des filières, ouvre des voies pour accompagner les évolutions mentionnées précédemment. En effet, cet axe cible les PME françaises et pointe le nécessaire effort de R&D et d'innovation pour la transformation des filières, afin d'accélérer la montée en gamme des productions, proposer des réponses aux transitions climatique et écologique, répondre aux besoins sociétaux d'une meilleure alimentation, et tirer bénéfice de la transition numérique. La nécessité de poursuivre l'adaptation des outils de production et de l'organisation logistique des filières agricoles et agro-alimentaires, afin de gagner en compétitivité et mieux répondre aux attentes des consommateurs, inscrite dans cet axe 3, apparaît pleinement cohérente avec les objectifs des pôles de compétitivité.

R3. Mobiliser les pôles dans les contributions aux politiques publiques, en particulier pour celles qui sont encore insuffisamment prises en compte et pour les politiques récentes, conduites dans le prolongement des Etats Généraux de l'Alimentation

.7.4. Conserver l'atout identitaire de l'ancrage territorial des pôles tout en promouvant une lisibilité internationale

La mission considère que la phase IV doit respecter et valoriser la spécificité territoriale des pôles du MAA, tout en les faisant évoluer au sein d'une animation nationale pour une ambition européenne partagée.

.7.4.1. Prendre en compte, dans la phase IV, la territorialisation des pôles suivis par le MAA

Contrairement aux autres pôles de compétitivité, le lien au territoire des pôles suivis par le MAA fait partie de leur nature même. En effet, les filières de production sont dépendantes des conditions pédoclimatiques. Toutefois, le cahier des charges de la phase IV renforce la notion de masse critique, et encourage la fusion des pôles entre eux ou avec d'autres structures nationales ou régionales. Cet encouragement peut être productif pour les pôles suivis par le MAA à condition que cette orientation associe pleinement les Régions et contribue à accompagner davantage d'entreprises dans des démarches de compétitivité en lien avec les politiques publiques. Un fonctionnement basé sur un maillage en réseau entre pôles éloignés territorialement doit permettre d'atteindre l'objectif de masse critique. En pratique, certains projets impliquent parfois un ou des partenaires présents sur un territoire extérieur au territoire de rattachement du pôle. Si un financement national ne permet pas d'accompagner ce ou ces partenaires extérieurs, il serait opportun qu'une des deux Régions, celle du pôle ou celle du ou des partenaires concernés, puisse le faire.

.7.4.2. Stimuler au niveau national les éléments structurants des pôles en exerçant une animation entre acteurs sous tutelle du MAA

Une rencontre annuelle de l'innovation à l'initiative du MAA pourrait rassembler les pôles et accueillir les têtes de réseau ACTA, ACTIA, APCA ainsi que les acteurs majeurs de la recherche comme l'INRA, l'IRSTEA et l'ANSES.

L'organisation des champs d'action entre le réseau des ACTA et les pôles permettra d'optimiser la complémentarité entre des structures financées toutes deux par des fonds publics (cf section 4).

De plus, les interactions entre les pôles et l'enseignement technique agricole doivent être encouragées afin de valoriser le champ d'expérimentation que présentent les exploitations agricoles et les ateliers technologiques dont disposent les EPLEFPA, qui sont des unités de production à vocation pédagogique.

Pour permettre de prendre en compte davantage la composante production, et les initiatives et/ou transferts d'innovations vers les producteurs, les pôles devraient considérer dans leur processus de labellisation les projets relevant du Programme National de Développement Agricole ou Rural (financés par le CASDAR) ou du Partenariat Européen pour l'Innovation (PEI-Agri).

Le rôle du Club Sully peut être envisagé pour contribuer à des interactions renforcées entre pôles, mais également entre acteurs, et permettre aux différentes parties prenantes de contribuer à un écosystème régional lisible, compatible avec un rayonnement national. Ces interactions et ce fonctionnement en réseau doivent permettre de renforcer le maillage des territoires pour toucher encore plus d'entreprises ou d'exploitations dans leur recherche de compétitivité.

.7.4.3. Développer une ambition européenne partagée

Afin de développer le positionnement international cohérent avec les orientations de la phase IV des pôles, la mission recommande une coopération renforcée entre pôles sur la dimension internationale.

Le cahier des charges mentionne que « *Entreprises et académiques, à commencer par les grands établissements publics de recherche, doivent intégrer dès l'amont cette ambition internationale à leurs projets de développements, les plus grands devant y entraîner leurs partenaires PME et ETI.* » et demande à chaque pôle de « *présenter un projet de développement de son activité au niveau européen / international au bénéfice direct ou indirect de ses membres* ». L'objectif donné aux pôles est de faire émerger davantage de projets collaboratifs européens, notamment dans les appels à projets d'Horizon 2020 (puis Horizon Europe).

Les activités concernées par les domaines sectoriels du MAA présentent globalement une balance commerciale positive. Toutefois, cette situation masque de fortes disparités entre différents secteurs (filière viti-vinicole fortement excédentaire, alors que d'autres filières sont fortement déficitaires). De même, la taille et la configuration des entreprises présentes dans ce domaine sectoriel ne permet pas toujours leur présence dans de grands programmes européens.

R4. Maintenir le lien essentiel des pôles avec les territoires et favoriser leur performance à l'international en prenant en compte la spécificité et l'atout des pôles ayant un fort ancrage territorial

CONCLUSION

Les 11 pôles de compétitivité suivis par le MAA contribuent aux politiques publiques portées par ce ministère, tant dans l'intention que la réalisation. Cette contribution apparaît importante au regard de la contribution du MAA au fonctionnement de ces pôles et au financement des projets. L'analyse réalisée a permis également d'éclairer la stratégie des pôles vis-à-vis des filières. Elle pourra être affinée à l'avenir sur la base d'une contribution complémentaire des pôles, ce qui permettra d'éclairer le lien entre le positionnement des projets des pôles et les filières.

L'analyse a été réalisée sous l'angle des moyens, et non des résultats ou de l'impact de l'action des pôles. Il ne s'agissait pas d'une mission d'évaluation. La contribution du secteur privé (de l'ordre de 50% environ) aux projets labellisés par les pôles laisse penser que ceux-ci contribuent significativement à une compétitivité renforcée pour les secteurs et politiques concernés ; toutefois, cela mériterait une analyse ultérieure plus fine au cas par cas pour chaque politique publique.

La phase IV des pôles va conduire à une re-configuration du paysage des pôles, dans lequel le MAA doit renforcer son action en lien avec les autres ministères concernés, mais aussi avec les Régions pour une meilleure articulation des politiques publiques. Les pôles constituent en effet un relais pertinent entre les décideurs centraux, régionaux, et les acteurs de terrain (environ 3000 adhérents) pour tester les orientations ou contribuer à leurs conceptions. La prise en compte pour la phase IV des conclusions des Etats Généraux de l'Alimentation, ciblant la création de valeur et la répartition de cette valeur pour le monde agricole, sera une orientation importante des pôles.

Dans cette perspective, la mission prône un fonctionnement en réseau des nouveaux pôles qui vont émerger, fonctionnement pour lequel le Club Sully peut jouer un rôle. Ceci doit permettre de toucher encore davantage les bénéficiaires potentiels des activités des pôles et de favoriser encore plus largement sur les territoires la compétitivité des secteurs concernés.

Les recommandations formulées par la mission visent à répondre aux enjeux de compétitivité, pour lesquels le volet agricole du Grand Plan d'Investissement déploie les dispositifs ad-hoc, au sein desquels les pôles de compétitivité ont vocation à trouver leur place en termes de support à l'ingénierie de projets.

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des politiques publiques relevant du MAA prises en compte

1. Plan Semences et Agriculture Durable
2. Programme national de développement agricole et rural
3. Plan National de la Forêt et du Bois
4. Plan EcoPhyto
5. Plan EcoAntibio
6. Plan Protéines Végétales
7. Plan National pour le Bien-Être Animal
8. Programme Ambition Bio
9. Stratégie Bioéconomie pour la France - Volet non alimentaire
10. Programme National pour l'Alimentation - Sécurité sanitaire des aliments
11. Programme National pour l'Alimentation - Qualité nutritionnelle et organoleptique de l'offre alimentaire, et alimentation fonctionnelle
12. Programme National pour l'Alimentation - Lutte contre le gaspillage alimentaire
13. Plan Agriculture-Innovation 2025 - Numérique, robotique
14. Plan stratégique national "Développement des aquacultures durables 2020"

Annexe 3 : Questionnaire transmis aux pôles

Annexe 4 : Questionnaire complété par chaque pôle

Annexe 5 : Synthèse pour chaque pôle du lien entre les projets labellisés et les politiques publiques

Annexe 6 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
------------	-----------	----------	-------------------

Annexe 7 : Liste des sigles utilisés

