



N° 462

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2024.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2025** (n° 324)

TOME VIII

## ÉCONOMIE

## ENTREPRISES

PAR M. XAVIER ALBERTINI

Député

---

Voir les numéros : 324 (Tome III, Annexe 21).



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DES CRÉDITS</b> .....	9
<b>I. UN SOUTIEN MAINTENU À LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES MOYENNANT UNE RATIONALISATION DE L'EMPLOI DES CRÉDITS DANS LE CADRE DE L'ACTION 23</b> .....	12
A. UNE CONSOLIDATION DES CRÉDITS D'INTERVENTION DESTINÉS À LA COMPENSATION CARBONE ET À LA DÉCARBONATION .....	12
B. UN RECENTRAGE DES FINANCEMENTS ET UNE PARTICIPATION À L'EFFORT DE RÉDUCTION DES DÉFICITS PUBLICS .....	13
<b>II. UN AJUSTEMENT MESURÉ DES FINANCEMENTS CONSACRÉS À D'AUTRES DISPOSITIFS CONTRIBUANT À SOUTENIR L'ÉCONOMIE</b> .....	15
A. UNE RELATIVE STABILISATION DES DÉPENSES RELEVANT DE L'ACTION 04 .....	15
1. Un financement des prestations de la Poste relevant de missions d'intérêt général pour l'essentiel inchangé .....	16
2. Des évolutions mineures en dehors de la baisse des crédits de l'Agence nationale des fréquences et la création du « filtre national anti-arnaque » .....	16
B. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 07 ALLOUÉS AUX DISPOSITIFS DE SOUTIEN À L'EXPORT À NUANCER .....	18
C. UNE DIMINUTION DU VOLUME GLOBAL DES DÉPENSES FISCALES TEMPÉRÉE PAR LE RENOUVELLEMENT DES DISPOSITIFS .....	19
<b>III. UNE REVALORISATION MODESTE DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DES ORGANISMES DE RÉGULATION</b> .....	21
A. L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES, DES POSTES ET DE LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE (ARCEP) .....	21
B. L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE .....	25
C. LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES (DGCCRF) ..	29

<b>SECONDE PARTIE : LE DEVENIR DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ À L'HEURE DE LA RÉGIONALISATION</b> .....	33
<b>I. DES DISPOSITIFS TERRITORIALISÉS PARVENUS À MATURITÉ ET APPORTANT UN CONCOURS DÉCISIF À L'EFFORT DE RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES</b> .....	34
<b>A. DES ACTEURS PARTICIPANT À LA STRUCTURATION D'ÉCOSYSTÈMES EN INNOVATION</b> .....	34
1. Des organisations de nature à favoriser une certaine convergence d'intérêts .....	34
2. Un maillage du territoire empreint d'une certaine rationalité.....	37
a. Des regroupements s'appuyant sur l'existence de ressources et de démarches collectives à l'échelle territoriale.....	38
b. Une structuration obéissant à des considérations et choix de politique publique ...	39
c. Des pôles en nombre et de taille suffisants ?.....	41
<b>B. DES MODÈLES FAISANT LEURS PREUVES DANS LE SOUTIEN À L'EFFORT D'INNOVATION DES ENTREPRISES ET DES ÉCOSYSTÈMES LOCAUX</b> .....	43
1. Des apports mesurables au soutien de l'effort de recherche et développement des entreprises .....	44
a. Une appartenance produisant des effets multiplicateurs en matière de recherche et développement.....	44
b. Des effets d'entraînement plus diffus au plan macroéconomique.....	46
2. Un cadre propice au travail collaboratif, en dehors d'un rapport de donneurs d'ordre à exécutants .....	48
3. Une offre de service valorisée mais pouvant poser question au regard du positionnement d'acteurs proposant leur ingénierie aux entreprises .....	50
a. Des actions répondant aux principales attentes parmi les adhérents .....	52
b. Des services redondants ? .....	54
<b>II. DES INSTRUMENTS DE POLITIQUE PUBLIQUE NÉCESSITANT UNE RÉAFFIRMATION DE LEUR DIMENSION NATIONALE ET UN PARTAGE DE RESPONSABILITÉS RENOUVELÉ</b> .....	56
<b>A. UN CO-PILOTAGE À REDÉFINIR POUR LA COHÉRENCE ET L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES EN MATIÈRE D'INNOVATION</b> .....	57
1. Un désengagement institutionnel et une réorganisation territoriale réduisant l'influence de l'État.....	57
a. Une supervision sectorielle cédant la place à un suivi interministériel centralisé... ..	58
b. Un rôle restreint et disparate des services déconcentrés.....	60
2. Une régionalisation de nature à faire primer la dimension territoriale des pôles ? .....	62
a. Des responsabilités de nature à conférer aux régions un ascendant dans la politique des pôles de compétitivité.....	62
b. Des positionnements locaux exposant les pôles à des injonctions contradictoires ?....	63

3. Un cadre de régulation à redéfinir .....	64
a. Assurer la présence de l'État auprès des pôles de compétitivité .....	65
b. Favoriser la conciliation des principes et objectifs de l'action publique en faveur de l'effort d'innovation des entreprises .....	67
c. Organiser une évaluation croisée des pôles de compétitivité .....	69
<b>B. DES BESOINS DE FINANCEMENT NÉCESSITANT UNE CONSOLIDATION DES PARTICIPATIONS PUBLIQUES ET LE MAINTIEN DE LA DIVERSIFICATION DES RESSOURCES.....</b>	<b>70</b>
1. Un soutien budgétaire de l'État désormais résiduel et bientôt inexistant .....	71
2. Un investissement des régions prépondérant mais non dénué d'aléas .....	72
3. Une capacité d'autofinancement à conforter et à renouveler.....	73
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>77</b>
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>95</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>97</b>



## INTRODUCTION

Le programme 134 « Développement des entreprises et Régulations » constitue le cadre budgétaire de gestion des ressources humaines et des moyens matériels et financiers consacrés aux politiques publiques ayant pour objets : d'une part, le développement de la compétitivité des entreprises et l'établissement d'un environnement économique propice à la croissance et à l'emploi ; d'autre part, la régulation et la sécurisation des marchés économiques, ainsi que la protection des consommateurs. La maquette du programme 134 ne porte pas l'ensemble des dispositifs ayant pour objet le soutien aux entreprises françaises. En effet, son périmètre comprend trois types d'actions : des actions dévolues au financement du soutien au développement des entreprises aux échelles nationale et internationale (actions 07, 08 et 23) ; des actions destinées à porter les moyens des autorités administratives et des services ministériels chargés de missions de régulation (action 13, 15, 24) ; une action spécifique pour le développement des postes, des télécommunications et du numérique (action 04). Pour l'exercice 2025, la maquette budgétaire comprend également une action 25 intitulée « Mesures exceptionnelles dans le cadre de la crise sanitaire », qui porte des crédits destinés à permettre à l'État de s'acquitter des condamnations pécuniaires prononcées par les juridictions à son encontre (à hauteur de 5 millions d'euros).

**Même si elle entérine un recentrage du périmètre des interventions et des baisses de crédits, la programmation pour 2025 n'en contribue pas moins à financer les dispositifs et mesures nécessaires à la préservation de la compétitivité des entreprises, à leur croissance à l'échelle internationale, ainsi qu'à la préservation d'un ordre public économique** contribuant à la protection des consommateurs. Intégrant l'exigence renouvelée d'une maîtrise de la dépense publique, elle peut être jugée pertinente à trois titres au moins : en premier lieu, elle assure le juste financement de la compensation carbone dont bénéficient les industries électro-intensives ; en second lieu, elle garantit le fonctionnement du service postal universel et l'exercice des missions d'aménagement du territoire confiés à La Poste ; en troisième lieu, elle maintient les ressources attribuées aux autorités administratives indépendantes et aux services ministériels chargés de la régulation et de la sécurisation des marchés économiques, ainsi que la protection des consommateurs.

**Aussi votre rapporteur émet-il un avis favorable à l'adoption des crédits et emplois inscrits au programme 134 de la mission « Économie »,** même s'il appelle à veiller à l'évolution des ressources attribuées aux autorités et services chargés de la régulation. C'est dans cette optique qu'il a choisi de consacrer la seconde partie de son avis à l'examen du devenir des pôles de compétitivité à l'heure de la régionalisation.



## PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DES CRÉDITS

Dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2025, le Gouvernement propose au Parlement de fixer les crédits du programme 134 à 2 427,57 millions d'euros (M€) en autorisations d'engagement (AE) et 2 457,74 M€ en crédits de paiement (CP).

**Par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2024, ces montants apparaissent assez sensiblement en retrait** : les autorisations d'engagement demandées reculent de 17,62 % (– 519,37 M€), tandis que les crédits de paiement baissent de 7,49 % (– 198,99 M€). Toutefois, suivant un constat déjà établi, **l'importance de ce mouvement présente un caractère relatif**. Il convient en effet de rappeler que les montants des crédits demandés pour 2023 s'élevaient respectivement à 2 273,43 M€ en autorisations d'engagement et 2 279,01 M€ en crédits de paiement <sup>(1)</sup>. À périmètre constant, le programme 134 conserve donc un niveau de financement supérieur et en progression par rapport à celui des exercices précédents, tant sur le plan des autorisations d'engagement (+ 6,78 %) que des crédits de paiement (+ 7,84 %).

Par rapport à la précédente programmation budgétaire, **les évolutions des crédits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement procèdent de facteurs assez différents**.

**Le recul des autorisations d'engagement s'explique, pour l'essentiel, par la très nette réduction des crédits demandés pour dépense de fonctionnement (titre III)** : la programmation ramène les sommes allouées au programme 134 à un peu plus de 196,24 M€, **en conséquence de l'évolution des ressources affectées à l'action 07** « Développement international des entreprises et attractivité du territoire » (91,46 M€ contre près de 425,42 M€ en LFI 2024) et, **à un moindre degré, de l'ajustement de la dotation de l'Autorité de la concurrence** (4,30 M€ contre 21,35 M€). Le second déterminant de la baisse du niveau des autorisations d'engagement réside dans la diminution des crédits demandés pour dépenses d'intervention (titre VI), principalement du fait de la diminution des lignes de financement de l'action 23 « Industrie et services » (de 1 258,49 M€ à 1 111,28 M€). Y participent également de manière plus secondaire une baisse des crédits de titre VI prévus pour les actions 24 (consacrée à la DGCCRF) et 07 précitées.

**La baisse des crédits de paiement demandés correspond à la diminution des crédits pour dépenses d'intervention (titre VI)**, fixés à 1 766,75 M€ sur le titre VI (contre un peu plus de 1 944,20 M€ en LFI 2023). **Le mouvement reflète surtout la baisse des dépenses prévues pour l'action 23 (qui finance le dispositif**

---

(1) Atteignant près de 6 304,48 M€ en AE et 6 310,07 M€ en CP, le montant des crédits ouverts au titre de l'exercice 2023 reflétait avant tout l'importance des reports de crédits non consommés en 2022.

**de la compensation carbone pour les industries énérgo-intensives).** Y contribuent aussi, de manière très secondaire, les dépenses prévues pour l'action 04 « Développement des postes, des télécommunications et du numérique (691,10 M€ contre 706,01 M€).

D'un montant de 276,71 M€, **les crédits de paiement pour dépenses de fonctionnement (titre III) accusent une baisse de 6,14 %**, en conséquence principalement du financement de l'action 07 et, dans une bien moindre mesure, des actions 07 et 23. Les crédits demandés pour dépenses d'investissement (titre V) revêtent un caractère négligeable à l'échelle du programme 134 et enregistrent un fort recul (passant de 3,95 M€ en CP comme en AE à 0,20 M€).

Compte tenu de la part écrasante qu'il occupe dans la répartition des crédits, **le financement de l'action 23 « Industrie et services » constitue de loin le facteur essentiel de la dynamique des ressources affectées au programme 134 en crédits de paiement.**

**Sur le plan des dépenses de personnel (titre II), la programmation pour 2025 se caractérise par une revalorisation contenue des crédits demandés, après la hausse importante des exercices 2023 et 2024 :** les autorisations d'engagement et crédits de paiement demandés sur ce titre s'élèvent à 414,06 M€ (contre 413,73 M€ en LFI 2024), en raison de la progression des crédits affectés à l'action 24 « Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur » et, de manière peu significative, de ceux des actions 15 et 08.

La programmation budgétaire repose en effet sur **une baisse du schéma d'emplois de 15 équivalents temps plein (ETP)**, qui résulte : d'un retrait de 10 ETP au titre du schéma d'emplois de 2025 ; d'une extension en année pleine du schéma d'emploi prévisionnel de 2024 sur 2025, à hauteur de 8,34 équivalents temps pleins travaillés (ETPT), du transfert de 2 ETPT au titre de 2025. Ainsi qu'il ressort des indications fournies par le secrétariat général des ministères économiques et financiers, **la baisse du schéma d'emplois programmée au titre de 2025 porterait principalement sur les effectifs de la direction générale des entreprises (– 10 ETP) et, à un moindre degré, sur ceux de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (– 5 ETP).**

**Le plafond d'emplois prévu pour 2025 porte sur 4 587 ETP, ce qui représente un ajustement limité** par rapport à l'effectif maximal autorisé par le Parlement dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2023 (4 596 ETPT). Par ailleurs, la programmation pour 2025 intègre le maintien des rémunérations d'activité (– 0,16 % en AE et CP) et l'absence de mesures catégorielles.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 134 « DÉVELOPPEMENTS DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS » (2020-2025)**

(en millions d'euros)

ACTIONS		LFI 2020	LFI 2021	LFI 2022	LFI 2023	LFI 2024	PLF 2025	▲ PLF 2025/LFI 2024
<b>04- Développement des postes, des télécommunications et du numérique</b>	AE	167,95	243,50	715,16	769,62	765,62	735,72	- 3,89 %
	CP	167,95	243,50	715,16	769,62	763,29	737,54	- 3,37 %
<b>07- Développement international des entreprises et attractivité du territoire</b>	AE	143,80	140,22	135,66	184,88	429,22	94,20	- 78,05 %
	CP	143,80	140,22	135,66	184,88	185,12	175,40	- 5,25 %
<b>08- Expertise, conseil et inspection</b>	AE	18,03	17,77	16,65	16,28	15,92	16,40	+ 3,02 %
	CP	18,03	17,77	16,65	16,28	15,92	16,40	+ 3,02 %
<b>13- Régulation des communications électroniques et des postes (Arcep)</b>	AE	21,06	21,52	21,86	22,20	22,75	22,93	+ 0,77 %
	CP	22,90	23,36	23,90	24,24	24,79	25,36	+ 2,30 %
<b>15- Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)</b>	AE	21,76	22,55	22,86	22,99	41,47	24,36	- 41,27 %
	CP	23,06	23,85	24,16	24,39	25,18	25,67	+ 1,92 %
<b>23- Industrie et services</b>	AE	435,26	553,48	637,45	5 041,69	1 414,75	1 259,61	- 10,97 %
	CP	444,93	558,60	639,72	5 043,73	1 384,77	1 209,62	- 12,65 %
<b>24- Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur</b>	AE	226,02	235,38	240,76	246,84	257,32	269,36	+ 4,68 %
	CP	226,72	235,45	239,43	246,88	257,66	262,76	+ 1,98 %
<b>25- Mesures exceptionnelles dans le cadre de la crise sanitaire</b>	AE	SO	SO	0	SO	SO	5	+ 100%
	CP	SO	SO	0	SO	SO	5	+ 100 %
<b>TOTAL</b>	AE	1 033,90	1 234,41	1 790,40	6 304,48	2 946,95	2 427,57	- 17,62 %
	CP	1 047,43	1 242,74	1 795,13	6 310,01	2 656,73	2 457,74	- 7,49 %

Source : projets annuels de performances.

## **I. UN SOUTIEN MAINTENU À LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES MOYENNANT UNE RATIONALISATION DE L'EMPLOI DES CRÉDITS DANS LE CADRE DE L'ACTION 23**

### **A. UNE CONSOLIDATION DES CRÉDITS D'INTERVENTION DESTINÉS À LA COMPENSATION CARBONE ET À LA DÉCARBONATION**

La programmation budgétaire pour 2025 prévoit d'allouer au dispositif **de la compensation carbone des sites très électro-intensifs la somme de 1 051 M€ en autorisations d'engagement et crédits de paiement** (contre 1 074 M€ en LFI 2024). Par rapport à la précédente loi de finances, ce montant marque une diminution des crédits de 2,14 %. **Néanmoins, ce mouvement mérite d'être relativisé, tant au regard du niveau atteint par le financement du dispositif, avec des crédits inscrits d'un niveau très supérieur à celui de 2023 (856 M€ en AE et CP), que des aléas qui affectent sa programmation.**

D'après les documents budgétaires, le montant des crédits demandés pour 2025 procède d'une anticipation concernant l'évolution de deux paramètres :

– d'une part, le volume des remboursements dus au titre de la compensation des coûts indirects supportés par les entreprises au cours de l'exercice 2024 (à hauteur de 75 % des coûts supportés, conformément au droit de l'Union européenne)<sup>(1)</sup>.

– d'autre part, des avances sur les coûts indirects supportés au titre de 2025.

Ainsi qu'il ressort des éléments recueillis par votre rapporteur, le montant prévisionnel peut être jugé cohérent au regard du niveau actuel de la consommation des crédits (soit 917 M€ selon les dernières statistiques disponibles). En revanche, **il existe une relative incertitude quant à l'importance de la hausse de la consommation électrique des bénéficiaires en 2024, ainsi que sur les variations du prix du quota carbone et des référentiels d'efficacité convenus avec la Commission européenne.**

La nouveauté de la programmation budgétaire 2025 réside dans la création **d'une ligne de crédits consacrée à la décarbonation de l'industrie, dotée de 50 M€ en autorisations d'engagement.**

Selon la présentation du projet annuel de performances, le dispositif consisterait à apporter un soutien financier à la réalisation par les entreprises d'investissements destinés à réduire les émissions de gaz à effets de serre (par le biais de projets portant notamment sur l'efficacité énergétique, l'électrification, le changement des procédés et des intrants ou encore le captage et le stockage du carbone). Dans les réponses apportées à votre rapporteur, la direction générale des entreprises (DGE) souhaiterait qu'en 2025, l'accompagnement des entreprises

---

*(1) Les entreprises peuvent prétendre à un complément d'aide, lorsque 25 % coûts indirects supportés en 2024 sont supérieurs à 1,5 % de la valeur ajoutée brute de l'entreprise au cours de cette année. Les principes régissant le dispositif de compensation carbone procèdent de l'article L. 122-8 du code de l'énergie.*

permette d'engager un processus de décarbonation pour les sites industriels représentant une priorité en la matière.

## **B. UN RECENTRAGE DES FINANCEMENTS ET UNE PARTICIPATION À L'EFFORT DE RÉDUCTION DES DÉFICITS PUBLICS**

Sur le plan des dépenses de fonctionnement, la programmation budgétaire pour 2025 prévoit **une baisse des crédits de 16,71 % sur le titre III** (fixés à 30,77 M€ contre 36,94 M€ en LFI 2024).

Ce mouvement résulte pour l'essentiel de la **baisse de la subvention pour charges de service public (en AE et CP) versée à l'opérateur Atout France** (24,9 M€ en AE et CP, contre 28,7 M€ en LFI 2024). D'après les documents budgétaires, l'évolution de la subvention doit être appréhendée dans la perspective d'une redéfinition des priorités données au groupement et participe de l'application d'un schéma d'emplois négatif en 2025.

**Contribuent, de manière plus secondaire, à la baisse des crédits demandés : la réduction des financements accordés au poste « Études et statistiques »** (0,90 M€ en AE et CP, contre 1,70 M€ en LFI 2024) ; **la mise en extinction de dispositif « Actions de développement des PME »** (doté de 0,25 M€ en AE et CP contre 1,05 M€ en LFI 2024), qui servait à financer la gestion du label « Entreprise du patrimoine vivant » délivré par l'État et la mise en œuvre de la « Stratégie nationale en faveur des métiers d'art » (SNMA).

On notera par ailleurs que la programmation pour 2025 ne comporte plus de crédits au titre du dispositif de « restructuration et de résilience des PME » mis en place par la DGE en 2024 (0,50 M€ en AE et CP en LFI 2024) <sup>(1)</sup>.

**Sur le plan des crédits pour dépenses d'intervention**, la programmation budgétaire pour 2025 se caractérise par **une limitation sensible des crédits demandés, avec une baisse de 11,70 % des autorisations d'engagement** (1 111,28 M€ contre 1 258,49 M€ en LFI 2024) **et de 13,61 % des crédits de paiement** (1 061,28 M€ contre 1 228,51 M€ en LFI 2024). Outre la stabilisation des ressources affectées au dispositif de compensation carbone des entreprises électro intensives, ces chiffres traduisent en premier lieu **la non-reconduction des crédits consacrés au financement :**

– **des mesures d'accompagnement et du plan « Quartiers 2030 » avec la Banque publique d'investissement (100 M€)**, qui relèvent du financement de l'activité fonds de garantie et accompagnement ;

– **du fonds territorial d'accessibilité (50 M€ en LFI 2024)**. D'après le secrétariat général des ministères économiques et financiers, la mesure procède de deux constats : d'une part, un démarrage relativement lent du dispositif (avec

---

*(1) Ces crédits avaient pour objet le financement des prestations d'appui et de conseil dans le cadre de la mission de restructuration des entreprises (MRE) pilotée par la DGE, en collaboration avec le délégué interministériel aux restructurations d'entreprises.*

464 dossiers financés à l'été 2024 pour un montant de 1 M€) et, d'autre part, l'importance relative des crédits alloués en 2023 à l'Agence des services de paiement (50 M€ en AE et 5 M€ en CP). Au regard de l'exécution 2024, le Gouvernement estime que les crédits disponibles devraient couvrir assez largement les dépenses prévisibles ;

– **des actions de soutien à la gouvernance des pôles de compétitivité (9 M€ en AE et CP en LFI 2024)** : la suppression de cette ligne budgétaire s'inscrit dans le mouvement de retrait progressif de l'État du fonctionnement des structures labellisées, engagé depuis 2019 en considération du renforcement, par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe »<sup>(1)</sup>, du rôle des régions dans le champ des compétences relatives au développement économique<sup>(2)</sup> ;

– **de la subvention versée à l'Association française de normalisation** (6,43 M€ en AE et CP en LFI 2024), sans que les documents budgétaires permettent d'établir la motivation précise de cette mesure. La programmation budgétaire prévoit l'allocation de 2 M€ à un poste « Normalisation et contrôle » ;

– **des soutiens en faveur du tourisme** (6,20 M€ en AE et CP en LFI 2024) : en dehors de la subvention pour charges de service public d'Atout France, le programme 134 ne porte plus que la contribution à l'Organisation mondiale du tourisme (0,36 M€ en AE et CP), en conséquence des transferts opérés au bénéfice des collectivités territoriales dans le champ de la compétence « Tourisme » ;

– **des soutiens apportés aux métiers d'art, du fait de la disparition de l'abondement des crédits consacrés au développement des PME** (soit 2,40 M€ en AE et 2,41 M€ en CP en LFI 2024)<sup>(3)</sup> : les éléments recueillis par votre rapporteur ne permettent pas de déterminer si le financement apporté par le programme 134 a perdu son objet ou s'il relève désormais de la mission *Culture* au plan budgétaire.

En dehors de ces évolutions du périmètre du programme 131, d'autres postes de dépenses enregistrent des baisses qui ne présentent pas nécessairement une réelle portée. Il en va ainsi en ce qui concerne :

– **les centres techniques industriels et organismes assimilés** (6,80 M€ en AE et CP contre 7,20 M€ en LFI 2023) ;

– **la contribution aux organismes internationaux dans le domaine de l'Industrie** (1,10 M€ en AE et CP contre 3,10 M€ en LFI 2024) ;

---

(1) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(2) Cf. la seconde partie du présent avis consacrée au devenir des pôles de compétitivité à l'heure de la régionalisation (pp.58-59).

(3) Le programme 134 finançait le versement d'une subvention à l'Institut national des métiers d'art (INMA) et contribuait à la mise en œuvre des volets « Territoires » et « International » de la stratégie nationale en faveur des métiers d'art (pour une dépense estimée à 1,95 M€).

Sur le plan des dépenses de personnel (titre II), la programmation budgétaire pour 2025 comporte une **diminution des crédits demandés de 1,48 % : les autorisations d'engagement et crédits de paiement s'élèvent à un peu plus de 117,56 M€** (contre un peu plus de 119,32 M€ en LFI 2023). Cette diminution tranche avec les augmentations soutenues inscrites dans les lois de finances pour 2023 et 2024.

Elle s'explique par un **ajustement du plafond des emplois affectés à l'action 23, plafond fixé à 1 222 ETPT** (contre 1 229 ETPT en LFI 2023). L'évolution de l'effectif maximal autorisé par le Parlement peut être considérée comme cohérente avec l'exécution de la loi de finances initiale pour 2024 : les postes effectivement pourvus par la DGE devraient représenter 1 212 ETPT, dans le respect du plafond notifié (soit 1 235 ETPT) et du schéma d'emploi (+ 3 ETPT). Par ailleurs, on notera que le niveau du plafond d'emplois dépasse celui prévu en 2023 (soit 1 174 ETPT).

De même, les crédits demandés sur le titre II correspondent peu ou prou au niveau de la consommation de l'exercice 2024 (soit un taux de 98,71 %, sur la base d'une dotation de 118,72 M€ disponibles après application de la réserve de précaution).

En cela, **la programmation budgétaire pour 2025 ne remet pas en cause le renforcement du socle des effectifs affectés à la DGE, même si l'évolution du schéma d'emplois pourrait limiter les marges de manœuvre en gestion et impliquer un resserrement des priorités assignées à la direction.**

## **II. UN AJUSTEMENT MESURÉ DES FINANCEMENTS CONSACRÉS À D'AUTRES DISPOSITIFS CONTRIBUANT À SOUTENIR L'ÉCONOMIE**

### **A. UNE RELATIVE STABILISATION DES DÉPENSES RELEVANT DE L'ACTION 04**

D'un point de vue global, la programmation budgétaire prévoit d'allouer à l'action 04 du programme 134 un peu plus de **735,72 M€ en autorisations d'engagement et 737,54 M€ en crédits de paiement, soit une dotation en baisse de 3,89 % en AE et de 3,37 % en CP**. Néanmoins, au regard des exercices 2022 et 2023 marqués par une croissance soutenue des ressources, les ressources affectées à l'action 04 demeurent d'un niveau appréciable. Comme dans le cadre du précédent projet de loi de finances, **l'évolution des crédits résulte pour beaucoup des financements alloués à La Poste**, même si la programmation budgétaire comporte quelques mesures nouvelles.

## **1. Un financement des prestations de la Poste relevant de missions d'intérêt général pour l'essentiel inchangé**

La programmation budgétaire pour 2025 tend à reconduire les crédits pour dépenses d'intervention destinées au maintien de missions confiées au groupe La Poste à des niveaux similaires à ceux fixés dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2024. En l'occurrence, le projet annuel de performances prévoit :

– **le maintien des ressources allouées au service postal universel, fixé à 500 M€ en AE et CP** (contre 520 M€ en AE et CP en LFI 2023) : le montant des crédits demandés pour 2025 procède des dispositions de l'avenant au contrat d'entreprises signé entre l'État et La Poste le 16 janvier 2022 <sup>(1)</sup>, ainsi que de la décision rendue par la Commission européenne le 7 décembre 2023 à propos de la conformité de l'aide aux règles du marché intérieur (pour la période 2021-2025). Au-delà de 2025, le devenir de la compensation financée par le programme 134 se révèle tributaire du renouvellement de la désignation de l'opérateur chargé d'assurer le service postal universel, ainsi que de l'éventuel examen d'un projet de loi consacré au service postal ;

– **la reconduite du financement de la mission d'aménagement du territoire de La Poste** (porté à 105 M€ en AE et CP en LFI 2024, contre 74 M€ en LFI 2023) ;

– **la diminution de l'aide au transport de la presse** (38,50 M€ en AE et CP contre 42,80 M€ en LFI 2024). L'évolution de la dotation participe de la mise en œuvre du protocole d'accord signé le 14 février 2022 entre l'État et La Poste, lequel vise à réaliser une réforme globale de la distribution de la presse : le montant retenu pour l'exercice 2025 s'inscrit dans la trajectoire qui devrait conduire à une suppression en 2026 de la compensation versée à la Poste au titre des charges inhérentes à l'acheminement et à la distribution de la presse.

## **2. Des évolutions mineures en dehors de la baisse des crédits de l'Agence nationale des fréquences et la création du « filtre national anti-arnaque »**

Par rapport à l'exercice précédent, **la programmation budgétaire pour 2025 prévoit une baisse des crédits en fonctionnement de 18,08 % en autorisations d'engagement** (fixées à 44,32 M€ contre 54,10 M€ en LFI 2024) **et de 14,14 % en crédits de paiement** (avec 46,44 M€ demandés contre 54,02 M€ programmés en LFI 2024). **Cette évolution apparaît déterminée par deux facteurs essentiels.**

Le premier déterminant de l'évolution des crédits en fonctionnement réside dans **la baisse de la dotation allouée à l'Agence nationale des fréquences (ANFR)**. S'établissant à **42,5 M€**, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement correspond à une **réduction de la subvention pour charges de**

---

(1) Rapport n° 285 tomes IX – Avis de M. Xavier Albertini sur le projet de loi de finances pour 2023 (n° 273), octobre 2022, pp. 11-12.

**service public** de 9 M€ par rapport au niveau de l'exercice 2024 (soit 51,5 M€). En outre, la programmation budgétaire intègre **la non-reconduction de la subvention d'investissement de 3,2 M€** accordée en vue de la participation de l'ANFR à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 à Paris.

Les financements dévolus à l'ANFR dans le cadre du programme 134 retrouvent en conséquence leur niveau de l'exercice 2023. Ainsi qu'il ressort des documents budgétaires, le montant des crédits pour 2025 procède de deux considérations : d'une part, la disparition des besoins en rapport avec les interventions nécessitées par les Jeux olympiques et paralympiques ; d'autre part, la nécessité de permettre la poursuite des missions ordinaires de l'Agence – dont le contrôle, depuis 2024, de l'existence d'un système de contrôle parental dans les terminaux d'accès à internet non professionnels – et l'attente des résultats de l'exécution du contrat d'objectif et de performance 2021-2024, préalable à l'élaboration d'une nouvelle feuille de route.

Le second déterminant de l'évolution des crédits de titre III tient à la poursuite de la mise en place du **futur filtre national de cybersécurité dit « filtre anti-arnaque »** <sup>(1)</sup>. La programmation budgétaire pour 2025 consacre à la réalisation du projet **2,1 M€ en crédits de paiement**. D'après les informations fournies par la DGE, son déploiement n'a pu être réalisé en 2024 du fait d'un marché déclaré infructueux. En conséquence, **la mise en œuvre du dispositif donnera lieu à des reports sur l'exercice 2025 des crédits pour l'exercice en cours** (soit 4,5 M€ en AE et de 3,5 M€ en CP).

Au-delà, **la programmation budgétaire porte des ajustements secondaires dans les crédits demandés sur le titre III pour le financement de :**

– **la Mission French Tech** (financée à hauteur de 1,50 M€ en AE et CP, contre 2,30 M€ en LFI 2024) ;

– **l'initiative France Num** (avec une ligne budgétaire inchangée de 0,30 M€ en AE et CP).

En dehors du financement des missions d'intérêt général assumées par la Poste, **l'évolution des crédits pour dépenses d'intervention se caractérise par des inflexions relativement circonscrites.**

---

(1) *Fondé sur les dispositions de la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et réguler l'espace numérique (dite « loi SREN »), le filtre anti-arnaque est un dispositif de cybersécurité destiné au grand public. Il vise à permettre le blocage et le filtrage en ligne des services de communication au public pour les contenus manifestement conçus afin de réaliser des opérations constituant les infractions au sens des articles 226-4-1, 226-18 et 323-1 du code pénal et de l'article L. 163-4 du code monétaire et financier ou des opérations d'hameçonnage en ligne (fishing) constitutives d'une escroquerie (au sens de l'article 313-1 du code pénal). La réalisation des actions de blocage et de filtrage incombera à des acteurs économiques assujettis à une obligation prévue par la loi (fournisseurs d'accès à internet, fournisseurs de navigateurs web, fournisseurs de service de résolution de noms de domaine, moteurs de recherche, annuaires), sur demande de l'autorité publique.*

Ainsi, **les ressources allouées au Commissariat aux communications électroniques de défense retrouvent leur niveau de la loi de finances initiale pour 2023, avec une dotation** de 28,22 M€ en autorisations d'engagement et 27,92 M€ en crédits de paiement (contre 30,02 M€ en LFI 2024). L'augmentation réalisée au titre de l'exercice 2024 correspondait à un transfert en base de 2,24 M€ inscrits sur le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense », de la mission *Défense*.

**Le poste de dépenses « Actions en faveur du numérique et des télécoms » enregistre une baisse assez nette**, en autorisations d'engagement (4,50 M€ demandés contre 20,50 M€ programmés en LFI 2024) comme en crédits de paiement (4,50 M€ contre 18,52 M€). Ainsi qu'il ressort des réponses au questionnaire de votre rapporteur, ce mouvement possède deux causes : premièrement, **une économie sur le programme « French Tech Tremplin » (de 6,90 M€)** ; deuxièmement, l'engagement en 2024 des crédits nécessaires à la conception et au déploiement du filtre anti-arnaque (soit 4,50 M€ en AE).

#### **B. UNE DIMINUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 07 ALLOUÉS AUX DISPOSITIFS DE SOUTIEN À L'EXPORT À NUANCER**

La programmation budgétaire pour 2025 prévoit de fixer le montant des crédits affectés à l'action 07 à près de **94,20 M€ en autorisations d'engagement (contre près de 429,22 M€ en LFI 2024) et à 175,40 M€ en crédits de paiement** (contre 185,12 M€). Par rapport à la programmation précédente, **le montant des crédits de paiement demandés diminue de 5,25 %**.

**L'effondrement des AE (-78,50 %) constitue la conséquence d'une convention comptable : il s'explique par l'engagement, en 2024, de la totalité des dotations annuelles contractualisées avec Bpifrance**, au titre de la rémunération des prestations réalisées pour le compte de l'État<sup>(1)</sup>. Portant sur 323,90 M€, l'engagement s'inscrit dans le cadre de la convention pluriannuelle 2023-2028 conclue entre la puissance publique et Bpifrance assurance export.

En ce qui concerne les crédits de paiement, la baisse des financements portés par **l'action 07 résulte de l'évolution contrastée de deux facteurs**.

**Le premier facteur est la réduction de la subvention pour charges de service public allouée à Business France, fixée à 90,7 M€ en autorisations d'engagement et crédits de paiement** (contre 100,7 M€ en LFI 2024).

D'après les documents budgétaires, l'évolution de cette subvention s'inscrit dans le cadre de la **mise en œuvre des priorités du « Plan export » annoncé le 31 août 2023**, dont les orientations ont été déclinées dans le contrat d'objectifs et de moyens conclu pour la période 2023-2026. Elle intègre **l'application, en 2025, d'un schéma d'emplois négatif qui s'inscrit dans la perspective d'une**

---

(1) Pour une description des prestations réalisées par Bpifrance assurance export et constituant la contrepartie de cette rémunération, cf. rapport n° 285 tomes IX – Avis de M. Xavier Albertini sur le projet de loi de finances pour 2023 (n° 273), octobre 2022, p. 13.

**redéfinition des priorités assignées à l'opérateur.** On signalera par ailleurs que, selon le projet annuel de performances, Business France devrait percevoir une subvention pour charges de service public du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » (d'un montant de 3,8 M€ en AE et CP), ainsi que du programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture ».

**Le second facteur tient à la revalorisation de la rémunération de Bpifrance assurance export (Bpifrance AE), fixée à 81,20 M€** en autorisations d'engagement et crédits de paiement (contre 79,90 M€ en LFI 2024). Cette rémunération constitue la contrepartie de la gestion des garanties publiques et des autres outils de soutien financier à l'export.

Accessoirement, on notera la **poursuite de la baisse des crédits pour dépenses d'intervention destinés à la participation de la France à la future Exposition universelle d'Osaka-Kansai en 2025** : le projet annuel de performances prévoit de ramener la contribution de l'action 07 à 2,74 M€ en AE et CP (contre 3,80 M€ en LFI 2024 et 5,40 M€ en LFI 2023).

### **C. UNE DIMINUTION DU VOLUME GLOBAL DES DÉPENSES FISCALES TEMPÉRÉE PAR LE RENOUVELLEMENT DES DISPOSITIFS**

D'après le projet annuel de performances pour 2025, 65 dispositifs se rattachent au programme 134, pour **un montant global prévisionnel de 6,1 Md€** (contre près 7,36 Md€ au titre de la LFI 2024 et 8,13 Md€ pour la LFI 2023). La réduction du volume global des dépenses fiscales participe de l'évolution prévisionnelle du coût de certains dispositifs, ainsi que de l'extinction de certains d'entre eux à raison de leur objet conjoncturel.

Ainsi que l'illustre le tableau reproduit ci-après, les dispositifs portés par le programme 134 au titre de l'exercice 2025 visent principalement à soutenir :

– **le tourisme et la restauration** (pour une dépense fiscale estimée à 2,68 Md€ en 2025) ;

– **la compétitivité des industries électro-intensives** (pour une dépense fiscale estimée à 689 M€ en 2025) ;

– **le développement des fonds propres des entreprises et le développement des jeunes entreprises** (pour une dépense fiscale globale estimée à 331 M€ en 2025) ;

– **la transmission des entreprises** (représentant une dépense fiscale globale estimée à 1,23 Md€ en 2025) ;

– **l'action en faveur des impatriés** (pour une dépense fiscale globale estimée à 392 M€ en 2025) ;

– le **financement de mesures diverses** (pour une dépense fiscale globale estimée à 477 M€ en 2025).

**CLASSEMENT DES DÉPENSES FISCALES  
PORTÉES PAR LE PROGRAMME 134 EN 2025**

Objectif de politique publique	Nombre de mesures	Réalisé en 2023 en M€	Prévu en 2025 en M€	Part dans le total réalisé 2023	Part dans le total estimé 2025
Mesures de soutien à la restauration et le tourisme	4	2 713	2 683	29 %	44 %
Mesures de soutien pour les entreprises consommatrices d'énergie	4	7	689	0 %	11 %
Mesures visant à soutenir le développement des fonds propres des entreprises et les jeunes entreprises	14	1 165	331	13 %	5 %
Mesures favorisant la transmission d'entreprises	10	1 223	1 230	13 %	20 %
Régime fiscal en faveur des impatriés	4	337	392	4 %	6 %
Mesures diverses	19	2399	477	26 %	8 %
Mesures éteintes ou dont l'incidence va prendre fin	14	1374	292	15 %	5 %
<b>TOTAL</b>	<b>69</b>	<b>9 218</b>	<b>6 094</b>		

Source : projet annuel de performances pour 2025.

Il convient de signaler qu'en vertu des dispositions de la loi de finances initiale pour 2024 <sup>(1)</sup>, le programme 134 porte deux dépenses fiscales nouvelles :

– **L'exonération de l'aide aux entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques résultant de la situation hydrique à Mayotte**, instituée par le décret n° 2023-982 du 25 octobre 2023 ;

– **Le crédit d'impôt au titre des investissements dans l'industrie verte dit « C3IV »** :

Ce crédit d'impôt a pour objectif l'implantation sur le territoire national des entreprises qui conçoivent et exploitent les technologies nécessaires à la réalisation des objectifs nationaux relatifs à la neutralité carbone, ainsi qu'au développement de la croissance verte et des emplois. Il vise ainsi l'émergence de secteurs productifs dans le photovoltaïque, l'éolien, les batteries ou les pompes à chaleur <sup>(2)</sup>.

D'après les éléments fournis par le secrétariat général des ministères économiques et financiers, une soixantaine de demandes d'agrément ont été déposées à ce jour, et quatre agréments ont été délivrés depuis l'entrée en vigueur du dispositif. Le coût de cette mesure est évalué à 70 M€ pour 2025. Il entraînerait une dépense fiscale globale de l'ordre de 2,9 milliards d'euros (Md€) entre 2025 et 2031 (dont 1,4 Md€ sur la période 2024-2027). Selon les premières estimations réalisées par la DGE sur la base des projets connus à ce jour, la mesure pourrait permettre un investissement global de l'ordre de 23 milliards d'euros d'ici 2030,

(1) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(2) Pour bénéficier du crédit d'impôt C3IV, les entreprises établies en France devront réaliser des investissements corporels (tels que des terrains, des bâtiments, des installations, des équipements, des machines) ou incorporels (tels que les droits de brevet, les licences, le savoir-faire ou d'autres droits de propriété intellectuelle) pour la production d'équipements, sous composants et matériaux essentiels aux quatre filières précitées. Elles doivent obtenir un agrément fiscal de l'administration et à un avis conforme de l'Agence de la transition écologique qui apprécie l'éligibilité des activités.

ainsi que la création de l'ordre de quarante mille emplois directs sur le territoire national.

### **III. UNE REVALORISATION MODESTE DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DES ORGANISMES DE RÉGULATION**

#### **A. L'AUTORITÉ DE RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES, DES POSTES ET DE LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE (ARCEP)**

Objet de l'action 13 du programme 134, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep) se présente comme l'autorité administrative indépendante chargée d'assurer, pour le compte de l'État, la régulation des secteurs des communications électroniques et des postes, ainsi que de la distribution de la presse.

Pour l'exercice 2025, le Gouvernement propose de fixer les ressources allouées à l'Arcep à **22,93 M€ en autorisations d'engagement** (contre un peu plus de 22,75 M€ en LFI 2024) et à près de **25,36 M€ en crédits de paiement** (contre près de 24,79 M€ en LFI 2024). Par rapport aux crédits ouverts au titre de la loi de finances initiale pour 2024, **les autorisations d'engagement enregistrent une progression non significative (+ 0,77 % contre 2,49 %), tandis que les crédits de paiement augmentent de 2,30 %**, soit à un rythme analogue à celui de l'exercice en cours.

#### **La programmation budgétaire repose ainsi sur trois fondements :**

- en premier lieu, **un maintien des dépenses de personnel (fixées à 17,02 M€ en autorisations d'engagement et crédits de paiement, contre 17,02 M€ en LFI 2024).**

Cette stabilité fait suite à une progression des crédits en 2024, en conséquence des effets en année pleine des mesures salariales appliquées dans la fonction publique en 2022 et 2023. Elle correspond à un schéma d'emploi neutre, avec un plafond d'emplois fixé à 190 ETPT (contre 183 ETPT en LFI 2024). La masse salariale apparaît en léger retrait par rapport aux prévisions de l'exercice en cours (avec des rémunérations d'activité estimées à près de 11,85 M€ contre 12,08 M€ dans le PAP 2024) ;

- en second lieu, **une augmentation nette des crédits au titre de dépenses de fonctionnement (titre III), avec une enveloppe d'un peu plus de 5,68 M€ en autorisations d'engagement (+ 3,29 %) et 8,11 M€ en crédits de paiement (+ 7,63 %).**

Toutefois, ainsi qu'il ressort du **projet annuel de performances, la progression des crédits correspond à l'évolution des dépenses prévues au titre de la gestion du site** : d'après les éléments fournis à votre rapporteur, le surcroît de crédits vise à financer la prise en charge de la fin de la franchise à partir de 2025 (à

hauteur de 0,39 M€ en CP)<sup>(1)</sup>, ainsi qu'à couvrir la hausse des dépenses induites par la révision annuelle de l'indice des loyers des activités tertiaires (pour un coût estimé à 0,17 M€).

Comme dans le cadre de la programmation 2024, les autres postes de dépenses connaissent soit une augmentation infime (pour les systèmes d'information, les marchés d'expertises et d'études, les formations), soit une revalorisation mineure (pour l'organisation des débats publics et de groupes de travail européens, ou le fonctionnement courant et les actions sociales).

● en dernier lieu, **le caractère résiduel et en baisse des crédits demandés au titre des dépenses d'investissement** (titre V), fixés à 0,20 M€ en autorisations d'engagement et crédits de paiement (contre 0,55 M€ en AE et CP au titre de 2024). La ligne prévisionnelle doit financer la poursuite de la mise en place d'applications métiers. D'après les éléments recueillis par votre rapporteur, l'Arcep se donne pour objectif de poursuivre la mise en œuvre de la feuille de route de la régulation par la donnée, avec des évolutions se concrétisant à travers plusieurs projets touchant aux systèmes d'information (tels que la refonte de « Mon réseau mobile » et l'enrichissement de « Ma connexion internet » ou de « J'alerte l'Arcep »).

**Au regard de la diversité des missions assumées par l'Autorité et de l'attribution de nouvelles compétences en 2024, le rapporteur ne peut ici que renouveler l'appel à la vigilance** qu'avait exprimé le rapporteur de la commission des Affaires économiques à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2024.

**D'une part, l'Autorité se doit d'assumer pleinement les compétences qu'elle détient, conformément aux obligations fixées en droit européen et en droit national.** L'accomplissement de ses missions comporte l'exercice de pouvoirs de contrôle et de sanction, ainsi qu'un dialogue avec les acteurs en ce qui concerne :

– la surveillance de la mise en œuvre des engagements pris par les opérateurs sur le plan de la qualité des réseaux de fibre optique ;

– la poursuite des travaux relatifs à l'établissement et à la publication des cartes prévisionnelles dans le domaine de la téléphonie ;

– la préparation des décisions qu'appelle le nouveau cycle d'analyse des marchés des réseaux fixes (2023-2028) ;

– le suivi et l'encadrement de la mise en œuvre du plan de fermeture du cuivre ;

– dans le cadre du déploiement de la 5G et de la mise en œuvre du *New Deal Mobile*, le contrôle des obligations découlant des fréquences attribuées ;

---

(1) La fin de la franchise entraînera un retour à un paiement du loyer sur douze mois (alors que la période 2022 à 2024 intégrait encore deux mois de franchise sur les 22 mois obtenus à la signature du bail).

– **dans l’exercice des compétences sur l’empreinte environnementale du numérique, l’élargissement progressif du périmètre de la collecte de données.**

En outre, en complément des travaux de mesure de l’empreinte environnementale du numérique en France, l’Arcep entend poursuivre sa collaboration avec l’Arcom à propos de l’empreinte des usages vidéo et audio en France <sup>(1)</sup> ;

– **dans l’exercice des missions relatives au secteur postal, l’évaluation des nouvelles modalités du service universel mises en place par La Poste** à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, l’Arcep étant chargée par la loi de veiller à ce que La Poste respecte ses objectifs de qualité de service et d’encadrer les tarifs du service universel ;

– **dans la supervision du marché des colis**, un travail d’identification des éventuels dysfonctionnements et sources d’insatisfaction des consommateurs dans la livraison de colis, préalable à d’éventuelles propositions afin d’y remédier.

D’autre part, l’Arcep **doit assumer aujourd’hui de nouvelles compétences en matière de régulation.**

Il lui appartient ainsi d’exercer un **contrôle approfondi sur l’Agence nationale de la sécurité des systèmes d’information (Anssi)** <sup>(2)</sup>. L’Arcep doit émettre un avis conforme sur l’usage par l’Anssi de dispositifs permettant le recueil de données sur le réseau d’un opérateur de communications électroniques ou sur le système d’information d’un fournisseur de services de communication au public en ligne ou de stockage en ligne ou encore d’un centre de données affecté par une menace.

**L’extension la plus fondamentale des compétences de l’Arcep procède, en 2024, des dispositions de la loi « Sren » du 21 mai 2024** <sup>(3)</sup>. Ce texte assure en effet la transposition de deux instruments majeurs du droit européen : la législation fondée sur le « *Digital Services Act* » du 19 octobre 2022 <sup>(4)</sup>, le règlement pour la gouvernance européenne des données (dit « *Data Governance Act* ») <sup>(5)</sup> et le « règlement sur les données » du 13 décembre 2023 <sup>(6)</sup>.

D’une part, **l’Arcep assume désormais la régulation secteur des services d’intermédiation de données.** Elle doit édicter un cadre réglementaire pour

---

(1) Sur le fondement de l’article 15 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant sur la lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets.

(2) Article 67 de la loi n° 2023-703 du 1<sup>er</sup> août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense (article L.2321-2-1 du code de la défense).

(3) Loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l’espace numérique.

(4) Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques.

(5) Règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724.

(6) Règlement (UE) 2023/2854 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 concernant des règles harmonisées portant sur l’équité de l’accès aux données et de l’utilisation des données et modifiant le règlement (UE) 2017/2394 et la directive (UE) 2020/1828.

répondre aux exigences d'interopérabilité et de portage des données. En tant qu'autorité compétente, il lui appartient ainsi :

– de **recevoir la notification des prestataires de service** possédant leur établissement principal en France : d'après les éléments transmis à votre rapporteur, l'Arcep a mis en place une procédure de notification par le biais d'un formulaire en ligne destiné aux acteurs français ; les informations recueillies sont vérifiées puis transmises à la Commission européenne, qui les publie ensuite sur un registre européen.

– de **délivrer le label « prestataire de services d'intermédiation de données reconnu dans l'Union européenne »** aux prestataires s'étant notifiés, sous réserve contrôle *ex ante* <sup>(1)</sup> : d'après les réponses au questionnaire de votre rapporteur, l'Arcep a publié une procédure de labellisation, qui implique l'instruction d'un dossier soumis par les acteurs, en moins de deux mois.

D'autre part, la loi Sren a confié à l'Arcep **la régulation des fournisseurs de services d'informatique en nuage (cloud)**. Cette mission comporte :

– **l'établissement d'un encadrement tarifaire** des frais susceptibles d'être facturés aux utilisateurs des services d'informatique en nuage lors d'un changement de fournisseur ou lors du recours simultané aux services de plusieurs fournisseurs : l'Autorité est ainsi chargée de proposer au ministre responsable du numérique un montant maximal de tarification des frais de transfert de données en cas de changement de fournisseur ;

– **la mise en place d'un cadre technique de régulation des services d'informatique** en nuage, destiné à assurer leur interopérabilité et leur portabilité : l'Arcep a la responsabilité de préciser les règles et modalités de mise en œuvre des exigences essentielles d'interopérabilité, de portabilité et de mise à disposition gratuite d'interfaces de programmation applicatives que les services d'informatique en nuage doivent respecter ;

– **l'exercice de pouvoirs d'enquête et de sanction à l'égard des fournisseurs**.

De fait, l'exercice de l'ensemble de ces missions s'effectuera à moyens constants en 2025. Or, ainsi qu'il a déjà été relevé dans les travaux de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale <sup>(2)</sup>, **l'Arcep assume l'élargissement progressif de ses missions depuis plusieurs années par des**

---

(1) Le contrôle préalable vise à s'assurer que les prestataires possèdent les moyens de respecter les quinze obligations qui s'imposent à eux, notamment en matière de sécurité des données, de neutralité commerciale ou encore de loyauté envers leurs utilisateurs.

(2) Rapport n° 285 tomes IX – Avis de M. Xavier Albertini sur le projet de loi de finances pour 2023 (n° 273), octobre 2022, pp. 15-17.

**redéploiements internes** et au moyen d'une maîtrise des dépenses attestée par l'audit récent de la Cour des comptes <sup>(1)</sup>.

Aussi, **le rapporteur ne peut que prôner à nouveau une évaluation des ressources humaines et matérielles nécessaires au bon accomplissement des missions de l'Arcep**, de sorte que toutes les conséquences utiles puissent en être tirées dans l'examen des prochains textes budgétaires.

## **B. L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE**

Les moyens budgétaires de l'Autorité de la concurrence font l'objet de l'action 15 du programme 134. Elle se présente comme l'autorité administrative indépendante chargée de veiller au libre jeu de la concurrence et d'apporter son concours au fonctionnement concurrentiel des marchés aux échelons européen et international.

**La programmation budgétaire pour 2025 se caractérise par une stabilisation des ressources humaines et matérielles affectées à son fonctionnement et à l'exercice de ses missions.**

S'élevant à 24,36 M€ (contre un peu plus de 41,47 M€), les autorisations d'engagements accusent une baisse de 58,73 %, en conséquence de l'engagement en 2024 des crédits nécessaires au renouvellement du bail des locaux abritant les services de l'Autorité. Ces autorisations d'engagement s'établissent cependant à un niveau supérieur à celui de la loi de finances initiale pour 2023.

**Fixés à près de 25,67 M€ (contre un peu plus de 25,18 M€), les crédits de paiement augmentent de 1,92 %.** Néanmoins, **leur progression modérée apparaît relative au regard d'une pression existant sur les dépenses de l'Autorité de la concurrence.**

- Premier poste de l'action 15, **les crédits demandés au titre des dépenses de personnels (titre II), soit près de 20,06 M€**, enregistrent une augmentation de près de 2,47 %. La croissance des crédits demandés sur le titre II correspond à un schéma d'emploi neutre (après un schéma positif de 2 ETP en LFI 2024). Le projet annuel de performances prévoit ainsi le maintien du plafond d'emplois à 203 ETPT (contre 205 ETPT en LFI 2023), soit un niveau voisin de celui constaté en exécution.

- Second poste budgétaire de l'action 15, **les crédits demandés au titre des dépenses de fonctionnement (titre III) s'établissent à un près de 5,61 M€ en crédits de paiement, en hausse de 10,85 %.** Ainsi qu'il ressort des réponses au questionnaire de votre rapporteur, l'augmentation des crédits demandés sur le titre III vise à nouveau, pour l'essentiel, à assurer le financement des frais contentieux. Pour le reste, le projet annuel de performances pour 2025 montre une grande stabilité des crédits prévue pour les dépenses relatives à l'informatique et à la

---

(1) Cour des comptes, Les comptes et la gestion de l'Arcep, exercice 2015-2021, *observations définitives* (S-2023-0976), octobre 2023.

téléphonie, ainsi que des crédits alloués à l'activité du service des ressources humaines.

• **Les crédits demandés au titre de l'investissement (titre V) conservent un caractère anecdotique à l'échelle de l'action 15**, avec un montant prévisionnel de 0,55 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Par rapport à la LFI 2023, ils accusent **une baisse de 12 % en AE et de 16,03 % en CP**, mouvement qui fait suite à une croissance relativement soutenue.

• Dans une large mesure, **le niveau de la dotation budgétaire allouée à l'Autorité de la concurrence en 2025 peut susciter les mêmes interrogations que celles formulées dans le cadre des travaux de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2024, au regard de trois défis récurrents.**

**Le premier défi porte sur la capacité de l'Autorité de la concurrence à faire face au maintien de son activité à un niveau globalement élevé.**

Ainsi que l'illustrent les tableaux ci-après, **l'alourdissement de la charge de travail se manifeste d'abord sur le plan des contrôles des opérations de concentration, même si leur nombre peut revêtir un caractère fluctuant.**

Les réponses au questionnaire budgétaire font état de 266 décisions rendues en 2023. D'après les éléments fournis à votre rapporteur, **le nombre des concentrations faisant l'objet d'une notification devrait dépasser le record de 2022** (avec 300 opérations notifiées contre 284). Cette augmentation continue contraste avec une tendance européenne à la stabilisation, voire au repli. D'où la proposition faite au Gouvernement par l'Autorité de relever les principaux seuils de contrôle des concentrations.

En outre, **l'Autorité de la concurrence se trouve confrontée à une complexification des dossiers examinés.** D'après l'état des lieux dressé en auditions, on peut ainsi observer une hausse du nombre d'opérations faisant l'objet d'une analyse approfondie (dite de « phase 2 »). Or, une telle évolution nécessite l'engagement de ressources importantes pour l'Autorité, avec la constitution d'équipes de rapporteurs plus nombreux, mobilisés presque exclusivement pour le traitement d'une seule opération. Par ailleurs, la faculté pour l'Autorité de la concurrence de renvoyer l'examen à la Commission européenne des opérations qui ne dépassent pas des seuils exprimés en chiffres d'affaires requiert de mobiliser des ressources supplémentaires pour analyser ces opérations.

**ÉVOLUTION DES DÉCISIONS  
DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE DEPUIS 2021**

	Décisions rendues en matière de pratiques anticoncurrentielles	Avis	Décisions de contrôle des concentrations
<b>2021</b>	30	17	272
<b>2022</b>	26	9	257
<b>2023</b>	16	20	266

*Source : réponse au questionnaire budgétaire pour le PLF 2025.*

**ÉVOLUTION DES SAISINES ET CONTRÔLES  
DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE DEPUIS 2021**

	Saisines contentieuses au fond <sup>(1)</sup> (externes et auto-saisines)	Saisines pour avis (externes et auto-saisines)	Demandes de clémence <sup>(2)</sup>	Opérations de visite et saisies
<b>2021</b>	33	12	3	4
<b>2022</b>	19	16	3	5
<b>2023</b>	18	18	6	4

*Source : réponse au questionnaire budgétaire pour le PLF 2025.*

À bien des égards, l'évolution de l'activité peut soulever la question du maintien et du renouvellement de l'emploi de l'Autorité de la concurrence, alors que le champ et les modalités des interventions évoluent.

**Sur ce point, il convient de signaler les nouveaux développements apportés à l'usage de la procédure de clémence.** En l'occurrence, l'Autorité a publié, le 15 décembre 2023, un communiqué établissant un nouveau cadre procédural visant à consolider et préciser le cadre juridique existant, avec l'objectif qu'une plus grande clarté et prévisibilité quant au traitement des demandes encouragent les entreprises à recourir à la procédure.

**Participe d'une même démarche l'instauration d'une procédure de consultation préalable à la réalisation de projets touchant au développement durable.** La procédure consiste à donner la possibilité aux entreprises de s'assurer auprès de l'Autorité de la concurrence de la compatibilité d'un projet avec le droit de la concurrence <sup>(3)</sup>.

**Le second défi touche aux impacts des développements récents du droit de l'Union européenne et du droit national sur l'organisation et les missions de l'Autorité de la concurrence.**

*(1) Hors demandes de mesures conservatoires.*

*(2) Hors demandes de clémence sommaires faites dans le cadre du Réseau européen.*

*(3) Après saisine et instruction, le rapporteur général de l'Autorité peut adresser une lettre d'orientation formelle indiquant que si le projet devait être réalisé dans les conditions exposées, il n'y aurait pas lieu d'ouvrir une enquête, ni de proposer une auto-saisine de l'Autorité. Lorsque le rapporteur général considère que le projet envisagé apparaît incompatible avec les règles de la concurrence, la lettre d'orientation informelle l'indique et invite l'entreprise à ne pas le réaliser en l'état.*

**L’Autorité de la concurrence doit ainsi prendre sa part dans la régulation des opérateurs sur les marchés numériques portée par le règlement européen du 14 septembre 2022, dit « DMA » (*Digital Market Act*)<sup>(1)</sup>. La loi Sren attribuée à l’Autorité de nouvelles compétences<sup>(2)</sup>.**

En pratique, le nouveau cadre européen nécessiterait le développement de capacités de veille économique, en vue d’identifier en temps utile, hors de tout mécanisme de notification, les projets d’acquisition ou de fusion d’entreprises qui justifieraient l’exercice de ces nouvelles prérogatives. D’après les réponses au questionnaire budgétaire, la mise en œuvre du DMA devrait ainsi impliquer :

– **une veille exercée sur les acteurs ne faisant pas l’objet d’une supervision de la Commission européenne** (acteurs du numérique non été désignés comme contrôleurs d’accès par la Commission européenne, services non-désignés ou non-couverts par le DMA en tant que tels, pratiques nouvelles non encore couvertes par le DMA, etc.) ;

– **des obligations nouvelles en termes de collecte et de transmission d’informations ;**

– **une assistance accrue à la Commission européenne.**

**Influe également sur l’activité de l’Autorité de la concurrence le traitement des signalements émanant des lanceurs d’alerte en matière de pratiques anticoncurrentielles**, dans le cadre fixé par le décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022<sup>(3)</sup>. D’après les réponses au questionnaire budgétaire, l’Autorité a mis en place une procédure de recueil et de traitement des signalements, sur la base d’un formulaire en ligne *ad hoc*, ainsi qu’une rubrique explicative sur son site internet pour encourager le signalement des violations du droit de la concurrence. En place depuis octobre 2023, le dispositif commencerait à produire ses effets, avec des opérations de visite et des saisies engagées sur le fondement de signalements reçus.

**Le troisième défi concerne la multiplication des actions contentieuses à l’encontre des décisions et procédures de l’Autorité de la concurrence.**

L’exercice 2024 confirme la propension des entreprises à déposer, devant les juridictions administratives, des recours multiples et de plus en plus complexes. D’après les données fournies à votre rapporteur, **le taux de recours contre l’ensemble des décisions de l’Autorité est ainsi passé de 19 % en 2017 à 86 % en 2023**. La multiplication de ces recours s’explique principalement par la

---

(1) Règlement (UE) 2022/1925 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2022 relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique et modifiant les directives (UE) 2019/1937 et (UE) 2020/1828.

(2) Pour une présentation sommaire, cf. avis n° 1723 tomes VIII – Avis de M. Philippe Bolo sur le projet de loi de finances pour 2024 (n° 1680), octobre 2023, pp. 26-27.

(3) Décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d’alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d’alerte. Cf. avis n° 1723 tomes VIII – Avis de M. Philippe Bolo sur le projet de loi de finances pour 2024 (n° 1680), octobre 2023, p. 27.

multiplication des recours « accessoires » aux recours au fond, notamment concernant les questions relatives au secret des affaires.

En conséquence, **l'Autorité se trouve confrontée à une explosion de ses frais d'honoraires juridiques (+ 350 % par rapport à 2022)**. Elle estime ainsi comme certaine, pour l'exercice 2025, une hausse des dépenses en fonctionnement de 0,30 M€.

**Au regard de l'ensemble de ces défis, votre rapporteur ne peut qu'appeler à la vigilance quant à l'évolution de la dotation allouée à l'Autorité de la concurrence pour les années à venir.**

Au-delà de questions de principe touchant au respect de l'ordre public économique, préserver sa capacité de régulation représente en effet un investissement utile si l'on considère les recettes apportées au budget de l'État par l'exercice de la fonction contentieuse. D'après les éléments fournis à votre rapporteur, après une baisse assez spectaculaire en 2023 (avec un produit de 167 M€), le montant total des sanctions prévisibles pour 2024 pourrait atteindre les 500 M€, sous réserve de l'aboutissement de certaines procédures en cours.

### **C. LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES (DGCCRF)**

Les ressources de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) procèdent des crédits et emplois inscrits à l'action 24 « Régulation concurrentielle des marchés, protection économique et sécurité du consommateur ».

La programmation budgétaire pour 2025 prévoit de doter la direction de **269,36 M€ en autorisations d'engagement** (contre 257,32 M€ en LFI 2024) et près de **262,76 M€ en crédits de paiement** (contre 257,66 M€ en LFI 2024). Les montants demandés correspondent à une **hausse des autorisations d'engagement de 4,68 % et de 1,98 % en crédits de paiement**.

Ainsi, **la programmation pour 2025 tend à conforter les moyens de la DGCCRF, même si la progression des ressources connaît une très nette décélération** par rapport à l'exercice précédent.

• **Le premier déterminant de la progression des ressources réside, au titre de la programmation 2025, dans le renforcement des crédits en fonctionnement (fixés à 12,92 M€ en CP, contre un peu plus de 9,79 M€ en LFI 2024)**

Ainsi qu'il ressort des réponses fournies par la Secrétaire générale des ministères économiques et financiers, **la hausse des crédits sur le titre III s'explique presque exclusivement par le financement du relogement de l'école de la DGCCRF à Montpellier**. La conclusion d'un nouveau bail locatif nécessitera 10,4 M€ en AE et 3,4 M€ en CP en 2025.

Les documents budgétaires ne permettent pas de mesurer précisément l'évolution des autres postes de dépenses portées par l'action (dépenses informatiques de la direction générale, formations initiales et continues des agents, besoins liés à la réalisation d'enquêtes nationales d'envergure, participation de la direction aux négociations européennes et internationales, fonctionnement des réseaux de contrôle sur le territoire). Des réponses apportées par le secrétariat général des ministères économiques et financiers, il ressort toutefois que **les crédits dévolus à la mise en œuvre des missions de DGCCRF devraient diminuer de 3 % par rapport à 2024 (avec une dotation de 9,17 M€ en AE et 9,50 M€ en CP).**

Par ailleurs, les éléments recueillis par votre rapporteur suggèrent que la dotation de la DGCCRF permettrait d'assurer la maintenance opérationnelle des applications « Signal Conso », « Rappel Conso » et « Réponse conso ». En revanche, les ressources programmées pour 2025 ne correspondraient pas aux sommes qu'exigeraient des développements supplémentaires, tels que le projet d'une intégration dans une application unique ou la création de passerelles destinés à faciliter le parcours des usagers et l'accès aux informations que chacune des applications peut contenir.

• S'ils conservent un poids budgétaire prépondérant, **les crédits pour dépenses de personnels ne constituent que le second déterminant de la programmation pour 2025. Portés à 243,11 M€, les crédits sur le titre II progressent de 0,46 % en AE et CP par rapport aux crédits de la loi de finances initiale pour 2024 (soit 241,98 M€).** Il s'agit là d'une revalorisation modeste au regard de la dynamique des crédits caractérisant la programmation pour 2024.

Comme précédemment indiqué, la programmation budgétaire pour 2025 repose sur un schéma d'emplois négatif (- 5 ETPT). Le plafond d'emploi pour 2025 est fixé à **2 843,1 ETPT**.

• D'après les réponses apportées à la suite des auditions réalisées par votre rapporteur, la direction se donnerait pour objectifs, dans le champ de la protection du consommateur, la réalisation de contrôles et d'enquêtes en rapport avec cinq enjeux :

– **l'accompagnement dans la transition numérique et technologique**, avec pour objectif, une protection égale des consommateurs en ligne et hors ligne ; outre l'application de la législation sur les influenceurs (dans le contexte créé par la loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 <sup>(1)</sup>, il appartiendra à la DGCCRF d'assurer le respect de nouvelles obligations spécifiques s'imposant aux fournisseurs de places de marché en ligne et consacrées par le *Digital Market Act* ;

– **l'accompagnement dans la transition écologique**, avec pour objectif de soutenir la consommation durable ;

---

(1) Loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux.

**– la préservation du pouvoir d'achat et la vigilance quant à la formation des prix ;**

**– les nouvelles pratiques et les exigences des consommateurs ;**

**– les nouveaux besoins des entreprises et le bon fonctionnement des marchés face aux évolutions de la mondialisation.**

D'après les informations transmises à votre rapporteur, l'élaboration de la nouvelle feuille de route stratégique de la DGCCRF pour la période 2024 – 2027 devrait aboutir à la fin de cette année. Elle devrait conduire à la mise en place de chantiers dont les orientations revêtiront également un caractère structurant pour la direction.



## SECONDE PARTIE : LE DEVENIR DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ À L'HEURE DE LA RÉGIONALISATION

Les pôles de compétitivité sont des structures de coopération ayant pour objet de favoriser sur un même territoire, par la mise en commun de ressources et par des synergies, l'organisation d'un travail collaboratif et la réalisation de projets de développement économique contribuant à soutenir la conception et l'exploitation d'innovations dans un domaine d'activités. Dans le cadre fixé par la loi de finances initiale pour 2005 <sup>(1)</sup>, ces réseaux institutionnalisés ont vocation à regrouper des entreprises, des établissements d'enseignement supérieur (ou des unités de formation) ainsi que des organismes de recherche publics ou privés établis dans un périmètre géographique plus ou moins vaste, qui peut correspondre à celui d'une ou plusieurs régions. En cela, les pôles de compétitivité reposent sur un modèle qui emprunte à la fois à l'économie des *clusters* et à celle des filières stratégiques. Leur mise en place donne lieu à un processus de sélection et de labellisation par l'État pour une période temporaire.

Lancée le 1<sup>er</sup> janvier 2005 <sup>(2)</sup>, la politique des pôles de compétitivité entre aujourd'hui dans sa cinquième phase. Au terme d'un resserrement progressif, la France compte désormais cinquante-cinq pôles (dont deux nouvelles structures) disposant d'un label pour la période 2023-2026. Au-delà de la sélection que pourrait justifier une première évaluation des résultats obtenus au mitan de la programmation en cours, le dispositif se trouve en réalité à la croisée des chemins. De fait, l'évolution du positionnement de l'État et les développements de la décentralisation placent aujourd'hui les pôles dans un intermède non dénué d'incertitude pour leur devenir.

Cette situation, autant que les exigences renouvelées de la maîtrise des finances publiques, conduit nécessairement à s'interroger sur les conditions du bon fonctionnement des pôles, ainsi sur le positionnement et l'engagement de l'État à l'égard de structures qu'il a portées sur les fonts baptismaux et qui participent pleinement à son action en faveur de l'innovation.

---

(1) Article 24 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

(2) L'identification des territoires appelés à accueillir les premiers pôles de compétitivité procède des décisions prises par le Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT) du 14 septembre 2004 afin de répondre aux objectifs de la « stratégie de Lisbonne » de l'Union européenne. Le 12 juillet 2005, 67 pôles de compétitivité avaient ainsi été présélectionnés.

## **I. DES DISPOSITIFS TERRITORIALISÉS PARVENUS À MATURITÉ ET APPORTANT UN CONCOURS DÉCISIF À L’EFFORT DE RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES**

À l’évidence, l’appréciation des résultats obtenus par chacun des pôles de compétitivité ne va pas de soi en l’absence de données publiques permettant une revue circonstanciée des actions menées à différents niveaux. Ainsi qu’il ressort du bilan des travaux existants dressé par les représentants de France Stratégie, l’analyse de la politique publique en matière d’innovation peut se heurter à des écueils méthodologiques, ainsi qu’à un déficit d’informations.

Néanmoins, les éléments recueillis au cours des travaux de votre rapporteur, ainsi que des études économétriques relativement concordantes, rendent compte d’une certaine efficacité du dispositif. Dans l’ensemble, les pôles de compétitivité tendent à démontrer leur capacité à remplir les objectifs que les collectivités publiques leur assignent, tant sur le plan du développement de synergies entre acteurs de l’innovation que sur celui du soutien apporté au développement de la politique d’innovation des entreprises.

### **A. DES ACTEURS PARTICIPANT À LA STRUCTURATION D’ÉCOSYSTÈMES EN INNOVATION**

#### **1. Des organisations de nature à favoriser une certaine convergence d’intérêts**

D’une part, **le régime statutaire des pôles de compétitivité semble propice à l’établissement d’une gouvernance favorisant une participation large et relativement équilibrée de l’ensemble des acteurs** trouvant intérêt à une coopération dans le domaine de l’innovation.

**En pratique, la plupart des pôles prennent la forme d’associations de type loi 1901** <sup>(1)</sup>, avec pour organes dirigeants :

- **une assemblée générale**, dans laquelle siègent l’ensemble des adhérents du pôle de compétitivité ;
- **un conseil d’administration**, élu par l’assemblée générale ;
- **un bureau exécutif**, élu par le conseil d’administration ;
- **un conseil ou comité de labellisation**, qui rend un avis sur la labellisation des projets.

---

(1) Loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d’association.

De caractère quasi universel <sup>(1)</sup>, ce modèle n'en possède pas moins une certaine souplesse. D'après les informations fournies par l'Association française des pôles de compétitivité (AFPC) et par les services de l'État, outre les collèges formés, le cas échéant, au sein de l'assemblée générale et/ou du conseil d'administration, **les instances de gouvernance peuvent être complétées par la mise en place :**

– **de commissions**, correspondant à un marché et réunissant un groupe d'adhérents afin de réfléchir à la stratégie au sein du pôle et de travailler à l'émergence des projets ;

– **de groupes de travail**, formés de membres désignés par le conseil d'administration et chargés notamment de traiter des aspects technologiques ou économiques sous un angle prospectif ;

– **de conseils scientifiques**, dont les missions consistent notamment à accompagner les axes stratégiques du pôle et à proposer des « voies de rupture » ou des idées nouvelles.

L'état des lieux dressé devant votre rapporteur donne à penser que **l'organisation de la gouvernance peut être jugée aujourd'hui satisfaisante, tant du point de vue de l'efficacité du processus décisionnel que de celui de la capacité des pôles à intégrer et fédérer les acteurs dans la réalisation de projets collaboratifs**. Suivant les observations formulées par certaines directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets), la gouvernance évolue avec le temps et les évolutions des secteurs d'activité. L'existence de collèges et de formations *ad hoc* contribue à associer l'ensemble des catégories d'adhérents : petites et moyennes entreprises (PME), entreprises de taille intermédiaire (ETI), grandes entreprises, acteurs académiques et laboratoires. Ce constat corrobore le jugement de l'AFPC qui, pour sa part, estime que le statut associatif assure la stabilité et la représentativité des pôles, l'équilibre de la gouvernance permettant à chacun de faire entendre sa voix, notamment celle des PME.

**D'autre part, la « sociologie » des pôles de compétitivité tend à créer les conditions d'une bonne intégration au tissu économique.**

En premier lieu, **les statistiques disponibles soulignent l'importance du nombre et la diversité des adhérents, même si la taille des pôles se caractérise par une certaine hétérogénéité.**

Les 55 pôles de compétitivité rassemblent actuellement **18 500 entreprises innovantes et 2 000 laboratoires et établissements d'enseignement supérieur**. Par comparaison, les chiffres publiés par la direction générale des entreprises (DGE) indiquent qu'en 2021, les 54 pôles labellisés comptaient pour membres 14 140 établissements appartenant à 11 920 entreprises, ainsi que 2 200 organismes de

---

(1) Les appellations de ces divers organes peuvent varier en fonction des spécificités de chaque pôle. Par ailleurs, certains organes peuvent assumer plusieurs fonctions.

recherche et de formation <sup>(1)</sup>. En moyenne, les structures ont 350 membres (dont 77 % de PME). Les conseils d'administration se composent très majoritairement d'entreprises (80 % de PME et de très petites entreprises [TPE] <sup>(2)</sup>).

Le bref panorama réalisé au fil des travaux de votre rapporteur montre que **la représentation de chacune des catégories d'adhérents aux pôles de compétitivité peut varier assez sensiblement suivant la spécialisation des structures, leur taille et les configurations locales**. Ainsi, le pôle *Bioeconomy for change*, implanté notamment dans le département de la Marne, comprend 69 % d'entreprises (dont 15 % de grands groupes). Par comparaison, la composition du pôle *I-Trans* établi dans le Valenciennois comprend 36 % de PME, 16 % d'associations, 15 % de *start-ups*, 12 % d'organismes de recherche et de formation, 11 % de grandes entreprises et 10 % d'ETI. On notera, par ailleurs, que certains pôles comptent parmi leurs membres des collectivités territoriales, bien que ce cas de figure revête un caractère très minoritaire.

En second lieu, **les données relatives à l'évolution de l'effectif des pôles témoignent de l'attractivité du dispositif, même si toutes les structures ne peuvent se prévaloir d'un même rayonnement à l'échelle locale**.

Ainsi que le révèlent les derniers travaux de la DGE <sup>(3)</sup>, **le nombre des adhérents durables ou occasionnels aux pôles de compétitivité continue de croître**. Entre 2011 et 2021, le nombre des participations d'entreprises aux pôles de compétitivité aura progressé de 45 %, soit un rythme annuel moyen de 3,8 %. En outre, **les statistiques relatives au renouvellement de l'effectif des pôles marquent une certaine fidélisation des adhérents** : en 2021, la participation aux pôles datait de moins de cinq ans pour près de 46 % des membres, contre 60 % en 2016. Cette proportion baisse de manière très prononcée parmi les PME (-16 points, contre un recul de 7 points pour les autres catégories d'entreprises), même si le taux de renouvellement de leurs effectifs se révèle plus important : la part des participations de moins de cinq ans atteint 52 %, contre seulement 16 % pour les grandes entreprises.

L'examen des statistiques met néanmoins en exergue **un net ralentissement par rapport à la progression des participations aux pôles de compétitivité observées au cours de la période 2011-2016** (+ 6,5 % chaque année) et entre 2016 et 2021 (+1,1 % par an).

Suivant l'étude publiée par la DGE, ce mouvement résulte de l'évolution du comportement des PME (- 7,1 points de participations), particulièrement les PME

---

(1) Vincent Deschamps, Vincent Dortet-Bernardet, Abdel Khiati, Xavier Guillet, « Les Pôles de compétitivité : état des lieux à la fin de la phase 4 », *Les Thémas de la DGE*, n° 9, mars 2023, p.1.

(2) *Portant sur un échantillon de quarante pôles de compétitivité et réalisée entre janvier et mars 2024, l'enquête des Échos évalue la proportion des petites et moyennes entreprises à 83,2 %, avec 10 518 adhérents (TPE et start-ups comprises), contre 9 % pour les grands groupes (1 146) et 7,8 % pour les ETI (986). Cf. Chantal Houzelle, « Les pôles de compétitivité ont drainé plus de 55 milliards d'euros en vingt ans », Les Échos.fr, 22 avril 2024.*

(3) *Ibidem*, pp. 5 à 7.

de moins de dix ans (-7,3 points), ainsi que des entreprises du secteur des activités scientifiques et techniques (-7 points). Au-delà, il apparaît que **le moindre dynamisme des participations aux pôles d'activité résulte d'un ralentissement des nouvelles adhésions et non d'une plus forte proportion d'entreprises quittant les dispositifs** : ainsi que l'établissent les travaux de la DGE, la part des participations auxquelles il a été mis un terme entre 2016 et 2021 équivaut à celle constatée pour la période 2011-2016 (soit 45 % contre 44 %).

## 2. Un maillage du territoire empreint d'une certaine rationalité

Ainsi que l'illustre la carte reproduite ci-après, le dispositif des 55 pôles de compétitivité se déploie à l'échelle de l'ensemble des treize régions hexagonales, sans nécessairement en couvrir l'intégralité du territoire. Il comporte en outre des implantations en Guadeloupe et à la Réunion.

### LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ LABELLISÉS POUR LA PHASE V (2023-2026)



Source : direction générale des entreprises.

L'implantation et l'assise territoriale des pôles de compétitivité procèdent de la conjonction d'initiatives locales et de l'action engagée par l'État et les collectivités territoriales afin de conforter l'émergence d'écosystèmes investis dans le développement et l'exploitation d'innovations dans des domaines sectoriels jugés

d'importance stratégique. En cela, **l'implantation des pôles paraît assez en phase avec les réalités économiques, ce qui ne doit pas conduire à écarter un questionnement récurrent quant au dimensionnement du dispositif.**

*a. Des regroupements s'appuyant sur l'existence de ressources et de démarches collectives à l'échelle territoriale*

Nonobstant le processus qui préside à leur reconnaissance, les pôles de compétitivité constituent, dans une large mesure, **une émanation des tissus productifs et d'écosystèmes qui, sans nécessairement être organisés, préexistent en matière d'innovation.**

Ainsi qu'il ressort des travaux de votre rapporteur, l'implantation et l'objet des structures labellisées correspondent fréquemment à des sites où se concentrent un secteur d'activités et des unités de recherche et de formation du fait d'avantages comparatifs, de circonstances historiques ou de décisions relevant d'une politique d'aménagement du territoire. Ce faisant, les pôles de compétitivité tendent à refléter plus ou moins fidèlement l'existence de spécialisations territoriales. Le constat vaut pour de nombreux pôles labellisés, à l'instar de *Bioeconomy for change*.

**Un pôle de compétitivité fondé sur une spécialisation naturelle : l'exemple de Bioeconomy for change**

*Bioeconomy for change* se présente comme un pôle de compétitivité spécialisé dans le développement des activités liées à la production et à la valorisation de ressources biologiques (qu'elles soient d'origine forestière, agricole ou aquacole) à des fins de production alimentaire, d'alimentation animale, de matériaux biosourcés ou d'énergie. Il compte plus de 500 adhérents, depuis l'amont agricole jusqu'à la mise sur le marché de produits finis : coopératives agricoles, établissements de recherche et universités, entreprises de toute taille, acteurs publics.

Anciennement appelé IAR, *Bioeconomy for change* a été créé en 2005 par une initiative conjointe des régions Champagne-Ardenne et Picardie, rejointes en 2021 par la Normandie. La construction du pôle repose sur l'exploitation de ressources procurées par deux régions possédant une vocation agricole affirmée : une agro-industrie forte (bioraffinerie de Bazancourt Pomacle), des centres techniques et des laboratoires orientés sur la valorisation des biomasses agricoles et des stratégies volontaristes des régions Picardie et Champagne-Ardenne facilitent une convergence naturelle des acteurs autour de ces thématiques.

*Source : réponses au questionnaire du Rapporteur.*

Outre la répartition des activités et des ressources à l'échelle de bassins économiques, la cartographie des pôles de compétitivité révèle également **l'existence de réseaux ou de coopérations non formalisés mais anciens, ainsi que la volonté d'acteurs de favoriser la réalisation d'initiatives locales.**

Sous réserve d'un inventaire exhaustif que ne permettent pas les travaux de votre rapporteur, il apparaît en effet que les structures labellisées regroupent depuis l'origine du dispositif des acteurs ayant déjà porté des projets ou établi les bases de

travaux collaboratifs en matière d'innovation, souvent en dehors de tout cadre institutionnel. On trouvera une illustration de ce type de configuration dans les conditions de la formation de pôles comme I-Trans ou Eurobiomed.

### **I-Trans et Eurobiomed**

Implanté dans les Hauts-de-France, **I-trans** se présente comme un pôle de compétitivité à vocation mondiale spécialisé dans la conception et le développement de modes de transport décarbonés et connectés. Il se donne pour vocation de favoriser un travail collaboratif et des projets d'innovation dans quatre secteurs prioritaires : le transport ferroviaire, l'automobile, l'aéronautique et l'industrie du futur.

La demande de création d'un pôle de compétitivité en 2005 procède de l'initiative d'un groupe de travail qui s'inscrit dans le prolongement de démarches de coopération bien antérieures. Ainsi, I-Trans apparaît comme le lointain descendant du groupement régional de recherche dans les transports (GRIT), cadre d'une coopération très étroite nouée à la fin des années quatre-vingt entre industriels et milieux académiques dans la perspective de la création du métro sans conducteur de Lille. La structure associait des grands groupes, des PME, des chercheurs et des établissements d'enseignement et bénéficiait du soutien de la région Nord-Pas-de-Calais. La création du pôle de compétitivité participait également de la volonté de mettre à profit une solide tradition industrielle, fondée sur la présence à l'échelle du Nord-Pas-de-Calais (et singulièrement du Valenciennois), d'un nombre important de grandes entreprises spécialisées dans le secteur des transports terrestres (Bombardier, Alstom, Toyota).

Établi en Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Occitanie, le pôle de compétitivité **Eurobiomed** a pour objet le soutien au travail collaboratif et à la réalisation de projets tendant à la conception et au développement de procédés technologiques et services innovants dans le domaine de la santé. Son champ d'activité couvre les secteurs du médicament, des dispositifs médicaux, des solutions de diagnostic et des solutions numériques.

Labellisé en 2009, le pôle de compétitivité succède en pratique à un *cluster* dont la création en 2004 poursuivait deux objectifs, exprimés par des entrepreneurs de la *biotech* et des membres de l'écosystème public d'innovation (université, CHU, établissement public à caractère scientifique et technologique) : d'une part, renforcer les liens de coopération entre membres ; d'autre part, assurer la structuration et la reconnaissance de la filière auprès des autorités publiques.

*Source : réponses au questionnaire du rapporteur.*

### ***b. Une structuration obéissant à des considérations et choix de politique publique***

**La géographie actuelle des pôles de compétitivité traduit la sélection opérée au fil des cinq phases de programmation du dispositif** et d'une évaluation des structures au regard des priorités définies par le Gouvernement afin de soutenir les capacités des écosystèmes locaux en matière d'innovation.

Comme précédemment indiqué, l'octroi du statut de « Pôle de compétitivité » intervient au terme d'une procédure de labellisation menée sous l'autorité de l'État, représenté par la direction générale des entreprises. Elle

comporte un appel à candidature et une instruction des dossiers présentés par des acteurs locaux par les services de l'administration centrale, en concertation avec les régions. La mise en place des structures implique l'établissement d'un cahier des charges et la signature d'un contrat d'objectifs et de performance entre la région d'implantation et le pôle.

Au vu de l'examen des résultats obtenus au cours de la précédente période de programmation et de l'évolution des objectifs assignés au dispositif, le Gouvernement a résolu de procéder à la labellisation de **55 pôles de compétitivité pour la phase V (2023-2026)** <sup>(1)</sup>. Les structures retenues bénéficient toutefois d'une reconnaissance dont la durée varie et dont le maintien peut être soumis à conditions. Dans la phase actuelle, les pôles labellisés se classent ainsi en quatre catégories :

– **47 pôles de compétitivité labellisés pour une durée de quatre ans** : Aerospace Valley, Agri SOI, ALPHA-RLH, Aquimer, Atlanpole Biothérapies, Axelera, Bioeconomy for change, BioValley France, Cap Digital, Capénergies, CARA, CIMES, Clubster NSL, Cosmetic Valley, EMC2, Eurobiomed, Finance Innovation, Hippolia, iD4CAR, Images & Réseaux, Innov'Alliance, i-Trans, LyonBiopôle, Medicen, Minalogic, Nextmove, Nuclear Valley, Optitec, PMT, Pôle Avenia, Pôle européen de la céramique, Pôle Mer Bretagne Atlantique, Pôle Mer Méditerranée, Pôle Véhicule du Futur, Polymeris, Qualitropic, S2E2, SAFE, SCS, Systematic, Techtera, Tenerrdis, TES, Valorial, Végépolys Valley, Vitagora et Xylofutur ;

– **4 pôles labellisés pour une durée de deux ans, prolongeable pour une durée de quatre ans sous conditions** (à savoir la présentation d'une feuille de route et d'un modèle d'affaires consolidé) : ASTech, EuraMaterials, Fibres-Energivie et Team ;

– **2 pôles labellisés pour une durée d'un an, prolongeable à quatre ans sous conditions** (sous réserve de la présentation d'une feuille de route et d'un modèle d'affaire consolidé) : Derbi et Materalial ;

– **2 projets de pôle de compétitivité labellisés pour une durée de deux ans, sous condition d'une structuration effective** : ENTER et Infr@2050.

En hausse par rapport à celui de la phase IV (54 pôles labellisés), cet effectif correspond, pour l'essentiel, à une reconduite des pôles existants. S'y ajoutent, depuis janvier 2024, **deux structures labellisées dans la perspective de la mise**

---

(1) Annonce de M. Roland Lescure ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé de l'industrie, le 27 mars 2023 lors de l'assemblée générale de l'Association française des pôles de compétitivité.

**en œuvre du « Plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau »** annoncé en avril 2023, à savoir Aquanova <sup>(1)</sup> et Aqua-Valley <sup>(2)</sup>.

***c. Des pôles en nombre et de taille suffisants ?***

Depuis le lancement du dispositif, l'effectif des pôles de compétitivité suscite des appréciations diverses. Aux premiers stades de son développement, certains observateurs ont pu ainsi invoquer le risque d'une dilution des moyens du fait d'un trop grand nombre de structures labellisées <sup>(3)</sup>. D'autres plaident en faveur d'un rapprochement ou de la suppression de certains pôles, en considération de la proximité de leurs objets ou de leur spécialisation.

**En soi, les éléments d'analyse recueillis par votre rapporteur ne permettent pas de caractériser des lacunes dans le déploiement du dispositif à l'échelle du territoire ou l'absence de domaines d'activités parmi ceux auxquels les pôles de compétitivité apportent leur soutien.**

De l'avis exprimé par plusieurs Dreets, il ressort ainsi que le périmètre et la composition des pôles correspondent globalement à la structuration des tissus économiques existants. Les structures s'implantent dans les principaux bassins d'activités en rapport avec leur spécialisation et y ouvrent, si besoin, des bureaux et antennes. Ce diagnostic rejoint celui établi par le Mouvement des entreprises de France (Medef) qui, dans la contribution adressée à votre rapporteur, estime que les pôles de compétitivité couvrent tous les territoires et les grands secteurs industriels (nucléaire, énergies renouvelables, automobile, aéronautique, numérique, intelligence artificielle, santé et cosmétique).

**Du reste, l'efficacité et le rayonnement du dispositif paraissent confortés par les rapprochements opérés entre certaines structures et la formation de pôles interrégionaux.**

L'intégration d'entreprises ou d'établissements académiques implantés hors du ressort de la région d'appartenance initiale constitue aujourd'hui une situation assez courante : à l'exemple de *Bioeconomy for change*, un pôle peut posséder des établissements dans plusieurs régions. L'élargissement de l'assise territoriale répond souvent au besoin d'accompagnement d'acteurs ne trouvant pas d'appui sur leur propre territoire. Suivant l'observation de l'AFPC, un tel élargissement présente également l'intérêt d'enrichir le réseau de la structure initiale par des compétences et des contacts nouveaux.

---

(1) Fruit de la fusion des clusters *Dream Eau & Milieux* et *Hydreos*, Aquanova est implanté à Orléans et sur le territoire du Grand Nancy (Tomblaine).

(2) Établi à Montpellier et dans le sud de la région Occitanie, Aqua-Valley se donne pour objectif de soutenir le développement de ses adhérents sur l'ensemble des filières du secteur de l'eau (dans les domaines de l'agriculture et forêts, de l'industrie, des villes et territoires ruraux de la santé, du bien-être et de la qualité de vie, de l'environnement et milieux naturels).

(3) Cf. le rapport d'information Les pôles de compétitivité : bilan et perspectives d'une politique industrielle et d'aménagement du territoire, rapport n° 40, de MM. Michel Houel et Marc Daunis, fait au nom de la commission de l'économie du Sénat, octobre 2009, pp. 22 à 30.

La constitution d'ensembles interrégionaux peut, quant à elle, participer de la volonté d'inscrire les pôles de compétitivité dans l'économie des secteurs d'activités auxquels ils appartiennent et de nouer des coopérations dont la marche et le développement se conçoivent à des échelles dépassant le seul ressort régional. Ainsi, sept des treize pôles que compte la région Auvergne-Rhône-Alpes possèdent un caractère interrégional.

Dès lors, **la question du nombre pertinent de pôles de compétitivité à l'échelle du territoire national ne trouve pas nécessairement de réponse catégorique.**

Depuis 2005, l'effectif des structures labellisées connaît une réduction progressive : alors que le lancement de la phase I avait donné lieu à la reconnaissance de 71 pôles (7 pôles mondiaux, 11 pôles à vocation mondiale et 53 pôles nationaux), leur nombre a été ramené à 68, puis 55, au titre des phases III (2013-2018) et IV (2019-2022). Outre la révision des priorités, ce resserrement traduit la prise en compte de travaux d'évaluation menés par l'État en collaboration avec les régions, qui a pu conduire à des retraits du label ou à des fusions de structures. Aussi, suivant l'analyse partagée par l'ensemble des acteurs auditionnés, on peut considérer que **la pérennité des structures et le renouvellement de leur labellisation au titre de la phase V attestent de la valeur des pôles existants dans leur assise territoriale actuelle.**

*A contrario*, **les descriptions convergentes des coopérations nouées dans le cadre des pôles de compétitivité invitent à ne pas négliger les risques inhérents à la formation d'ensembles démesurément étendus.**

Suivant l'observation de l'AFPC, l'augmentation du nombre des adhérents établis hors du territoire d'appartenance peut contribuer à rendre plus difficile le maintien de contacts réguliers entre les équipes. **Hormis la perte de proximité, les modalités d'organisation et de gouvernance représentent une autre source d'aléas pour des pôles de compétitivité élargis, a fortiori pour les pôles inter-régionaux.** Certains acteurs auditionnés ont ainsi souligné que l'animation de tels ensembles peut exiger des ressources humaines et matérielles relativement importantes. Au-delà, peut se poser la question de la capacité de telles structures à assurer la conciliation des intérêts et des priorités d'action, au regard des objectifs et attentes potentiellement divergents entre les régions sur les territoires desquelles elles se déploient.

Suivant les informations communiquées par les représentants de la DGE et des Dreets, le dispositif des pôles de compétitivité devrait faire l'objet d'une évaluation au cours de l'année 2025. L'exercice consisterait, pour les services de l'État et des conseils régionaux, à dresser un premier bilan des résultats obtenus par chacun des pôles, au regard tant des orientations générales fixées dans le cadre de la labellisation que des engagements formalisés par les contrats d'objectifs et de performance.

À l'évidence, la réalisation d'évaluations régulières permettant de mesurer le respect des engagements pris et les conditions de fonctionnement des pôles représente le seul moyen de garantir l'efficacité et le juste dimensionnement de ces pôles. Aussi, votre rapporteur ne peut qu'encourager l'État et les régions à réaliser au plus vite cet exercice et à en tirer toutes les conclusions utiles quant au maintien du label accordé aux structures existantes.

**Recommandation n° 1 : Mener à bien en 2025 l'évaluation à mi-parcours des pôles de compétitivité. Se prononcer sur le maintien du label accordé aux structures existantes.**

## **B. DES MODÈLES FAISANT LEURS PREUVES DANS LE SOUTIEN À L'EFFORT D'INNOVATION DES ENTREPRISES ET DES ÉCOSYSTÈMES LOCAUX**

Les pôles de compétitivité s'imposent aujourd'hui pleinement comme des acteurs des politiques publiques nationale et locales ayant pour objet un renforcement de la compétitivité du tissu productif, fondé sur la stimulation des dépenses en recherche et développement (R&D) et la diffusion de l'innovation. En effet, le dispositif produit désormais des réalisations tangibles qui correspondent, de manière globale, aux objectifs assignés dans ses différentes phases.

### **ÉVOLUTION DES OBJECTIFS DANS LA LABELLISATION DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ**

Après la phase I (2005-2008) consacrée à la labellisation et à la structuration, la phase II a visé au renforcement de l'animation et du pilotage stratégique des pôles de compétitivité. Dans l'optique de favoriser l'émergence d'« usines à projets », les orientations fixées pour la mise en œuvre du dispositif ont mis l'accent sur : la consolidation de l'animation et du pilotage stratégique des pôles, notamment par le biais de contrats de performance plus exigeants et le renforcement du rôle des correspondants de l'État ; le développement des projets structurants (dont les plateformes d'innovation) ; l'élargissement de l'écosystème d'innovation et de croissance des entreprises des pôles, en mobilisant plus de financements privés et en renforçant les synergies territoriales.

L'ambition de la phase III (2013-2018) a porté sur le renforcement de la capacité des pôles de compétitivité à assurer l'accompagnement des projets innovants jusqu'à la mise sur le marché. Dans la perspective d'un passage à une « usine à produits », l'accent a été mis sur l'accompagnement renforcé des PME avec l'aide des régions, l'accès au financement (capital-investissement), l'internationalisation, l'accès aux compétences et le conseil. Il s'est également agi de prendre en compte les débouchés économiques et l'emploi pour mieux participer à la structuration des filières industrielles et se mobiliser pour la réindustrialisation.

Au titre de la phase IV (2019-2022), la politique de l'État à l'égard des pôles de compétitivité s'est ordonnée autour de quatre axes :

1° Donner une ambition européenne en confiant aux pôles l'objectif de faire émerger davantage de projets collaboratifs européens, notamment dans les appels à projets

d' « Horizon 2020 » (puis « Horizon Europe »), l'accèsion des écosystèmes français à une dimension européenne étant aujourd'hui tenue pour la condition de leur rayonnement international ;

2° Améliorer la lisibilité du label « Pôle de compétitivité » en sélectionnant les pôles de la phase IV sur la base d'objectifs mieux définis et de critères plus exigeants, et en renforçant leur cohérence avec les autres écosystèmes innovants (comme les Instituts de recherche technologique) ou avec les comités stratégiques de filières du Conseil national de l'industrie ;

3° Simplifier les modalités de financement des projets collaboratifs des adhérents des pôles en constituant, sur le Programme d'investissements d'avenir, une unique enveloppe réservée aux projets collaboratifs, quel que soit leur montant. Une procédure spécifique permettant le cofinancement par les régions est maintenue pour les projets qui en bénéficient alors ;

4° Faire évoluer le financement par l'État du fonctionnement des pôles, en le liant aux résultats des actions de chaque structure.

**Pour la phase V (2023-2026), l'État assigne trois objectifs au dispositif :**

– **le renforcement et la multiplication des liens entre les acteurs des écosystèmes industriels et économiques, en lien avec les priorités régionales ;**

– **l'élargissement des marchés et des réseaux des PME à travers les actions des pôles au niveau européen ;**

– **l'accompagnement des entreprises innovantes face aux grands défis des transitions écologique et numérique, mais aussi de la souveraineté économique : dans cette optique, les pôles devront être des relais du déploiement du plan « France 2030 » et des politiques régionales d'innovation.**

*Source : Commission des Affaires économiques.*

## **1. Des apports mesurables au soutien de l'effort de recherche et développement des entreprises**

### ***a. Une appartenance produisant des effets multiplicateurs en matière de recherche et développement***

Au-delà de considérations touchant à l'aménagement du territoire, le modèle des pôles de compétitivité s'inspire fondamentalement de la théorie des réseaux <sup>(1)</sup> et de celle des *clusters* <sup>(2)</sup>. Les pôles procèdent du postulat suivant lequel

---

(1) *La théorie des réseaux trouve notamment son origine dans les travaux de l'économiste Alfred Marshall (1842-1924). Analysant les facteurs de la concentration des industries de la bonneterie et de la coutellerie autour des villes industrielles de Birmingham et de Sheffield, il développe l'idée suivant laquelle les économies externes d'agglomération à l'origine de rendements croissants provoquent l'émergence de « districts industriels ». Dans sa théorie, la notion de district industriel désigne un regroupement d'entreprises et un marché du travail spécialisé, localisé dans une aire géographique et dont l'intégration des activités s'opère à l'échelle d'un territoire qui regroupe plusieurs entreprises en situation d'interdépendances sur le plan de la production et de l'usage des techniques.*

(2) *Élaborée par l'économiste Michael Porter, chercheur et professeur de stratégie d'entreprise à l'université Harvard, la notion de « clusters » tend à élargir le concept de « district industriel ». Procédant d'une vision plus large des systèmes productifs à l'échelle locale, le « cluster » se définit comme une concentration géographique d'acteurs autour d'une activité et comportant la formation d'un réseau. Ce dernier génère une dynamique propice à l'innovation, puisque celle-ci comporte une part de compétition (qui incite à innover)*

la concentration sur une même aire géographique d'acteurs possédant une spécialisation commune dans un domaine d'activité, ainsi que le partage de ressources, engendreraient des gains économiques pour l'ensemble d'un secteur.

De fait – et même si les travaux peuvent se heurter à des écueils méthodologiques – les plus récentes études économétriques tendent à démontrer que l'appartenance à un pôle de compétitivité contribuerait à stimuler l'effort des entreprises dans le domaine de l'innovation. En pratique, ces études mettent en lumière **un effet multiplicateur avéré entre les financements publics obtenus grâce au travail des pôles et les dépenses consacrées à la recherche et développement, en particulier au bénéfice des PME.**

Ainsi, une étude récente de la DGE <sup>(1)</sup> évalue **cet effet de levier à 2,80 euros de dépenses en R&D pour un euro d'aide publique en moyenne.** Ce coefficient multiplicateur peut différer selon le guichet de financement et l'appel à projet. Par rapport à l'estimation résultant des études économétriques analysées par France Stratégie (soit 2,50 euros de dépenses en R&D sur la période 2009-2013) <sup>(2)</sup>, **l'impact de l'adhésion aux pôles de compétitivité apparaît renforcé.** D'après l'étude de la DGE, il dépasserait même celui de certains dispositifs d'incitation à la recherche ou à l'innovation, tels que le crédit impôt recherche (CIR) <sup>(3)</sup>.

De fait, la note de synthèse réalisée par France Stratégie <sup>(4)</sup> établit qu'au cours de la phase I (2005-2009), les subventions perçues par les entreprises ont été entièrement dépensées dans des projets de R&D, sans cependant les inciter à investir davantage sur leurs fonds propres. On ne mesure un effet de levier positif qu'à compter de 2009 : par comparaison avec des entreprises possédant les mêmes caractéristiques mais n'appartenant pas aux pôles, les adhérents ont accru leurs dépenses dans des proportions supérieures aux aides publiques reçues.

Sans permettre une extrapolation, les données recueillies par votre rapporteur auprès de certains pôles de compétitivité montrent l'existence d'un rapport comparable entre la valeur des projets d'innovation portés et les aides publiques perçues. Dans le cas du pôle de compétitivité I-Trans, le budget global consacré aux 488 projets labellisés depuis la création du pôle atteint ainsi la somme de 2,92 milliards d'euros, dont 527 M€ recueillis en aides publiques. Pour sa part,

---

*et une part de collaboration (avec des échanges d'information par des contacts formels et informels favorisant une diffusion de l'innovation plus forte).*

(1) Vincent Deschamps, Vincent Dortet-Bernardet, Abdel Khiati, Xavier Guillet, « Les Pôles de compétitivité : état des lieux à la fin de la phase 4 », *Les Thémas de la DGE*, n° 9, mars 2023, p.8. L'évaluation réalisée par la DGE porte sur un échantillon de 4 327 PME ayant adhéré à des pôles de compétitivité pour la première fois entre 2013 et 2016. Elle analyse l'évolution des dépenses en innovation pour la période 2013-2019.

(2) Haïthem Ben Hassine, « Les pôles de compétitivité : quels résultats depuis 2005 ? », note de synthèse de France Stratégie réalisée avec la contribution de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), août 2020, p.6.

(3) D'après les évaluations évoquées par l'étude de la DGE, le bénéfice d'un euro perçu au titre du CIR conduirait à une augmentation d'un euro des dépenses en R&D.

(4) Ibidem, p. 3.

Eurobiomed totalise 1,9 Md€ d'investissements réalisés au travers des projets accompagnés, dont 880 M€ de financements publics.

**L'écart avec l'estimation du multiplicateur fournie par les plus récentes études économétriques ne paraît pas incohérent si l'on émet l'hypothèse d'un effet de levier susceptible de varier de manière parfois significative en fonction de la taille des entreprises.** Une telle conclusion peut être jugée crédible au regard des analyses de France Stratégie quant au comportement des ETI et des grandes entreprises au cours de la période 2005-2013. Ces analyses révèlent en effet que, dans ces années qui marquaient l'amorce du dispositif, l'effet de levier sur les dépenses de R&D des entreprises de plus de 250 salariés ne revêtait pas un caractère significatif si l'on prenait en compte l'impact du CIR.

À une échelle plus globale, **l'effet de levier exercé par l'appartenance aux pôles de compétitivité peut être en partie établi par le volume relativement important des investissements dont la réalisation peut leur être raisonnablement attribuée.**

D'après l'enquête réalisée par le journal *Les Échos*<sup>(1)</sup>, on peut estimer à **55 milliards d'euros le montant des fonds mobilisés pour la réalisation des projets soutenus par les structures labellisées** depuis le lancement de la politique des pôles. Le volume global des financements reçus comprend :

– 20,15 milliards d'euros d'aides publiques (ANR, Bpifrance, Ademe, régions, Europe, etc.) ;

– 34,85 milliards d'euros d'investissements privés, par effet de levier.

Les statistiques attestent d'**une plus grande capacité des pôles à stimuler l'investissement privé dans le financement des projets qu'ils portent en matière d'innovation.** De fait, entre 2005 et 2015, les structures existantes avaient labellisé 3 400 projets collaboratifs de R&D, dont 1 600 financés avec le soutien de l'État et des collectivités territoriales via le fonds unique interministériel (FUI) à hauteur de 40 % en moyenne, sur un montant total de 6,9 milliards d'euros.

#### ***b. Des effets d'entraînement plus diffus au plan macroéconomique***

Outre l'effet de levier sur les dépenses en matière de R&D, **le soutien apporté par les pôles de compétitivité au développement de l'innovation paraît de nature à contribuer à une amélioration des performances opérationnelles de leurs adhérents.**

---

(1) Cf. Chantal Houzelle, « Les pôles de compétitivité ont drainé plus de 55 milliards d'euros en vingt ans », *Les Échos.fr*, 22 avril 2024. *Les conclusions de l'enquête s'appuient sur les réponses apportées par un panel de 40 pôles.*

Portant sur les années 2013 à 2019, l'étude réalisée par la DGE <sup>(1)</sup> met ainsi en exergue, par comparaison avec des entreprises non adhérentes :

– **la réalisation de chiffres d'affaires plus élevés** (+ 36 % par rapport aux entreprises non adhérentes) ;

– **une amélioration des effectifs** (+ 24 % en emplois équivalents temps plein par an en moyenne) ;

– **une plus grande propension à exporter** (+ 5 points).

Même s'ils ne permettent pas d'établir le rôle d'autres variables et facteurs que l'effet d'une adhésion aux pôles, **de tels résultats apportent en soi une première mesure des effets bénéfiques que peut procurer le dispositif.**

Ainsi que le rappelle la note de synthèse de France Stratégie, les études consacrées à l'analyse des premières phases ne mettaient pas en lumière d'impacts tangibles au plan économétrique s'agissant des variables de marché (emploi, chiffre d'affaires, volume des exportations, etc.) <sup>(2)</sup>. Suivant une hypothèse assez partagée parmi les économistes, une telle incertitude quant aux répercussions de la politique des pôles peut s'expliquer par les délais nécessaires à la diffusion des innovations au sein des écosystèmes et à leur appropriation par le système productif : en pratique, la valorisation de l'effort fourni en matière de R&D que favorisent les projets coopératifs exige du temps.

#### EFFETS MOYENS DE L'ADHÉSION DES PÔLES ENTRE 2013 ET 2016

	Effet moyen entre 2013 et 2019	Valeur moyenne pour les PME étudiées au cours de l'année précédant leur adhésion
Chiffre d'affaires (%)	36***	3 500 k€
Propension à exporter (en point de %)	5***	46 % exportent
Chiffre d'affaires à l'exportation (%)	20***	2 100 k€
Effectif total (%)	24***	19 ETP
Aides publiques (k €)	64***	144 k€
Dépenses privées de R&D (k €)	114***	255 k€

Source : « Les pôles de compétitivité : état des lieux à la fin de la phase 4 », les *Thémas de la DGE*, n° 9, mars 2023.

Par ailleurs, **les études disponibles suggèrent un impact inégal de la participation aux pôles de compétitivité suivant la taille des entreprises.**

Dans le bilan dressé à propos de la période 2008-2013, France Stratégie montre que les effets micro-économiques de la politique des pôles se concentrent sur les entreprises de moins de 250 salariés. Ce constat vaut en particulier sur le plan de l'emploi : alors que les PME adhérentes aux pôles présentent des niveaux

(1) Vincent Deschamps, Vincent Dortet-Bernardet, Abdel Khiati, Xavier Guillet, « Les Pôles de compétitivité : état des lieux à la fin de la phase 4 », *Les Thémas de la DGE*, n° 9, mars 2023, p. 8.

(2) Haïthem Ben Hassine, « Les pôles de compétitivité : quels résultats depuis 2005 ? », note de synthèse de France Stratégie réalisée avec la contribution de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), août 2020, pp. 3-6.

d'emploi supérieurs aux entreprises extérieures au dispositif, les grandes entreprises n'apparaissent pas avoir davantage recruté. S'agissant des exportations, les travaux de France Stratégie concluent que les PME auront davantage tiré bénéfice de la politique des pôles que les grandes entreprises et les ETI. Il en va notamment ainsi pour les PME appartenant à des pôles tournés vers les marchés internationaux.

On soulignera toutefois que ces conclusions portent sur une période qui correspond à une phase d'amorçage et que rien n'assure qu'elles ne revêtent pas un caractère daté au regard de la maturité acquise désormais par les écosystèmes.

**L'évaluation des effets induits par l'appartenance aux pôles de compétitivité se heurte encore à deux obstacles majeurs : d'une part, l'absence de statistiques consolidées et récentes ; d'autre part, des écueils d'ordre méthodologiques**, tels que la difficulté à établir l'impact des dispositifs généraux de soutien à l'innovation ou encore à mesurer au plan économétrique les liens de causalité entre performances économiques et investissements en recherche et développement.

Du point de vue de votre rapporteur, une telle situation peut être considérée comme préjudiciable, dans la mesure où elle prive en partie les décideurs publics d'éléments utiles à leurs arbitrages. Il appelle donc les pouvoirs publics à soutenir le financement et la réalisation de travaux de recherche portant sur la contribution des pôles de compétitivité au développement de l'innovation et au renforcement des performances économiques, ainsi qu'à établir une base de données actualisée relative aux projets portés par les structures, indépendamment des évaluations auxquelles donne lieu la procédure de labellisation.

**Recommandation n° 2 : Soutenir le financement et la réalisation de travaux de recherche sur l'impact des pôles de compétitivité sur le développement des capacités d'innovation et le renforcement des performances économiques des entreprises. Élaborer une base de données actualisée sur l'activité de ces pôles.**

## **2. Un cadre propice au travail collaboratif, en dehors d'un rapport de donneurs d'ordre à exécutants**

En dehors d'une gouvernance associant milieux économiques et académiques, **un premier acquis des pôles de compétitivité réside sans doute dans la capacité de ces structures à organiser la coopération d'acteurs d'horizons divers et à lui donner des débouchés efficaces.**

Suivant l'observation de certains représentants de pôles de compétitivité, des formes de collaboration entre les entreprises dans le domaine des innovations existaient bien avant l'établissement de ces pôles. Toutefois, elles revêtaient souvent un caractère restreint et circonstanciel et n'aboutissaient pas toujours à des réalisations concrètes, du fait de l'absence d'un tiers à même d'animer et de fédérer un consortium ou de l'insuffisance de connaissances sur les financements publics disponibles.

Au regard des éléments d'évaluations disponibles, **les pôles de compétitivité semblent dans l'ensemble remplir pleinement leur vocation de catalyseurs de projets collectifs en R&D.**

D'une part, les statistiques disponibles rendent compte de **l'importance du nombre de projets accompagnés en matière de développement de l'innovation** : les pôles labelliseraient ainsi de l'ordre de **mille projets par an**. Sur la base d'un panel couvrant une majeure partie des structures existantes, la récente enquête réalisée par *les Échos* en mars 2024 <sup>(1)</sup> estime que les pôles auraient porté **plus de 28 035 projets en innovation depuis le lancement du dispositif**. Comparés aux résultats de la décennie 2005-2015, de tels chiffres témoignent de ce que les pôles de compétitivité possèdent une capacité accrue d'accompagnement de leur écosystème.

**D'autre part, l'examen de la capacité des porteurs de projet à obtenir des financements tend à attester de la valeur et de l'intérêt de la labellisation par les pôles de compétitivité, en particulier pour les TPE-PME.**

Les éléments recueillis par votre rapporteur donnent à penser que, de manière significative, **les projets portés par les pôles possèdent plus de chance d'aboutir et de trouver un financement**. D'après l'analyse de l'AFPC, il faudrait y voir le résultat du travail fourni par les comités de labellisation des pôles, qui garantirait la qualité des projets par une instruction réalisée dans le respect de la charte conclue avec l'État : la labellisation offrirait un gage de crédibilité.

Dans une certaine mesure, **l'accès aux dispositifs développés dans le cadre de la mise en œuvre du plan « France 2030 » peut fournir une illustration de la plus-value apportée aux projets par l'accompagnement des pôles**. Si les projets labellisés occupent une part assez minoritaire dans l'ensemble des dossiers reçus <sup>(2)</sup>, les données transmises par Bpifrance mettent en relief un taux de sélection supérieur à celui des projets portés en dehors des pôles (en l'occurrence 35 % contre 27 %). L'écart en faveur des projets labellisés atteint même les quinze points pour les appels à projets « i-demo » et « Concours d'innovation–I-Nov » de Bpifrance. Ce constat vaut notamment pour certains domaines (aéronautique, métaux, mobilité quantique, etc.) mais ne présente pas un caractère systématique.

Ainsi que l'a souligné M. Paul-François Fournier, directeur exécutif de la Banque publique d'investissement, **la labellisation par les pôles de compétitivité peut inciter Bpifrance à porter un regard plus favorable sur les projets présentés. En revanche, le label ne revêt pas un caractère obligatoire pour les entreprises qui postulent aux appels à projets. En outre, il ne dispense pas**

---

(1) Chantal Houzelle, « Les pôles de compétitivité ont drainé plus de 55 milliards d'euros en vingt ans », *Les Échos.fr*, 22 avril 2024. Les conclusions de cette enquête s'appuient sur les réponses apportées par un panel de 40 pôles.

(2) D'après les données transmises par la Banque publique d'investissement (Bpifrance), les projets labellisés comptent pour 15,7 % des 8 400 projets reçus dans le cadre d'appels à projets (toutes thématiques confondues).

**Bpifrance de mener sa propre instruction** – le cas échéant, en sollicitant un avis technico-économique des experts des pôles, mais sur le fondement de critères de sélection identiques à ceux appliqués à l'ensemble des dossiers reçus. Il ne garantit pas davantage le passage au stade de l'audition.

Nonobstant les règles prudentielles dont la méconnaissance pourrait engager sa responsabilité, Bpifrance justifie cette position par l'inégale valeur probante des lettres de labellisation au regard des exigences de ses propres procédures d'évaluation. D'après les indications données à votre rapporteur, le document transmis se résume souvent à une lettre confirmant l'obtention d'un label (ou l'engagement d'une procédure tendant à sa délivrance), mais dépourvue de motivations quant à la sélection du projet.

Ainsi qu'il ressort des interventions des représentants de plusieurs pôles de compétitivité, **la valeur accordée à la labellisation constitue un enjeu capital pour la vitalité du dispositif, mais aussi pour la crédibilité des projets présentés à des financeurs publics et privés.**

Aux termes d'une convention conclue le 8 juin 2021, Bpifrance et l'AFPC avaient entrepris de nouer un partenariat s'articulant autour de cinq volets d'action comportant notamment deux engagements : d'une part, accroître la portée du label des pôles de compétitivité, par une recommandation lors des candidatures aux appels à projets nationaux organisés par Bpifrance et lancés dans le cadre de « France 2030 » ; d'autre part, établir une nouvelle charte de labellisation afin d'harmoniser les pratiques et de répondre aux critères d'excellence des labels accordés par les pôles.

Si les éléments recueillis par votre rapporteur ne permettent pas de prendre la mesure des réalisations effectives de ce partenariat, **le renforcement de la valeur accordée à la labellisation des projets portés par les pôles de compétitivité dans le cadre d'appels à projet n'en demeure pas moins un axe de travail nécessaire.** Dans cette optique, votre rapporteur estime qu'il conviendrait sans doute d'améliorer la précision et la motivation des documents attestant d'une labellisation par un pôle, de sorte de favoriser leur instruction et la sélection des projets auprès d'organismes de financement.

**Recommandation n° 3 : Améliorer la précision et la motivation des documents attestant de labellisation par les pôles, de sorte de favoriser leur instruction et la sélection des projets auprès d'organismes de financement.**

### **3. Une offre de service valorisée mais pouvant poser question au regard du positionnement d'acteurs proposant leur ingénierie aux entreprises**

Conformément aux dispositions fondatrices de la loi de finances pour 2005 <sup>(1)</sup> et en conséquence des orientations fixées dans le cadre des phases

---

(1) Article 24 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

successives de la programmation, **le cœur de métier des pôles consiste en l’accomplissement de deux missions essentielles.**

**La première mission porte sur la mise en réseau des adhérents et la formation d’un écosystème.**

Il appartient aux pôles de fédérer les milieux économiques, académiques, voire associatifs, par l’organisation d’échanges et un travail collaboratif. Outre la recherche de nouveaux adhérents, l’animation du réseau peut, en pratique, reposer sur des actions de sensibilisation aux thématiques du pôle, ainsi que sur la tenue de réunions internes et d’évènements professionnels permettant l’échange entre membres et/ou la mise en relation avec des acteurs et experts extérieurs. Par ailleurs, les pôles de compétitivité peuvent assumer, dans les faits, le rôle d’interlocuteurs privilégiés de l’État et des collectivités territoriales (à commencer par les régions).

**La seconde mission et la vocation des pôles résident dans l’accompagnement et le soutien à l’innovation. Elle repose fondamentalement sur la fourniture d’une ingénierie et la labellisation des projets au terme d’un processus de sélection mené par des comités d’évaluation.** De manière concrète, les pôles peuvent :

– réaliser une veille technologique et économique et proposer des études personnalisées ;

– apporter une assistance technique à leurs adhérents depuis l’élaboration d’un concept et/ou d’un procédé innovant jusqu’à son développement et sa mise sur le marché : l’intervention des pôles peut prendre la forme d’une analyse technique, juridique et financière des projets ou d’une évaluation de la pertinence du profil des équipes ou du partenariat ;

– informer à propos des dispositifs de financement disponibles à l’échelle nationale et européenne ;

– fournir un appui aux expérimentations menées à l’échelle territoriale.

À l’exercice de ces fonctions, il convient d’ajouter **une offre de services aujourd’hui assez diversifiée et variable d’un pôle de compétitivité à un autre**, suivant les observations formulées par l’AFPC. L’offre peut ainsi inclure, d’après l’inventaire dressé par la DGE, des services ayant pour objets :

– **le conseil en matière de propriété intellectuelle** : ces services visent notamment à assurer la protection des innovations et à développer les connaissances en matière de droit de la propriété intellectuelle ;

– **la recherche de financements privés** : les pôles peuvent assister leurs membres dans la recherche de solutions de financement ou le recours à une

levée de fonds. Par ailleurs, ils peuvent délivrer le label *Hi France* dans le cadre d'un partenariat avec *France Angels* et *France Invest* <sup>(1)</sup> ;

– **la gestion des compétences** : d'après les éléments publiés par la DGE, de nombreux pôles de compétitivité ont cartographié les besoins en compétences actuels et futurs de leurs membres ; parallèlement, ils ont recensé les offres de formation disponibles sur leur territoire pour mettre en regard l'offre et la demande ;

– **le conseil en intelligence économique** : les pôles peuvent assurer le suivi des évolutions réglementaires et normatives, technologiques, scientifiques et industrielles en la matière et mener des actions d'information et de sensibilisation à propos des enjeux relatifs à la sécurité des flux d'informations sensibles ;

– **la projection des entreprises à l'échelle internationale** (avec par exemple, des services destinés à favoriser la compréhension des enjeux et des dispositifs, l'augmentation de la visibilité hors des frontières nationales ou encore l'identification de partenaires à l'étranger).

#### *a. Des actions répondant aux principales attentes parmi les adhérents*

Réserve faite d'éventuelles situations locales difficiles à appréhender et à quantifier, les éléments dont dispose votre rapporteur conduisent à estimer **que les pôles de compétitivité fournissent des prestations étoffées donnant satisfaction à l'ensemble de leurs membres.**

Cette conclusion ressort assez nettement de la récente enquête menée par la direction générale des entreprises auprès des PME <sup>(2)</sup>. Celle-ci établit notamment que :

– **plus de la moitié des membres intéressés par une action en ont bénéficié** ; ce taux n'apparaît inférieur à 50 % que pour l'accompagnement des projets à l'international et au niveau européen – étant observé qu'il s'agit là de priorités fixées récemment dans la programmation du dispositif ;

– **82 % des membres des pôles de compétitivité pour lesquels la mise en relation avec des entreprises constituait un motif important ou très important de leur adhésion en ont bénéficié** (sachant que 75 % des membres des pôles ont eu l'usage de cette prestation) ;

– **71 % des membres des pôles de compétitivité pour lesquels l'aide à la recherche de financements publics constituait un motif important ou très important de leur adhésion en ont bénéficié** (sachant que 57 % des adhérents ont accès à cette prestation).

---

(1) Lancé en 2021, le label *Hi France* est destiné aux PME innovantes, adhérentes d'un pôle de compétitivité et à la recherche d'investisseurs pour financer leur croissance.

(2) Vincent Deschamps, Vincent Dortet-Bernardet, Abdel Khiati, Xavier Guillet, « Les Pôles de compétitivité : état des lieux à la fin de la phase 4 », *Les Thèmes de la DGE*, n° 9, mars 2023, p. 3.

**ANALYSE DU BÉNÉFICE DES PRESTATIONS FOURNIES  
PAR LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ SUIVANT LA CATÉGORIE DES ENTREPRISES**

Action des pôles	Catégorie de membre					
	Ensemble des membres	Organismes de recherche ou de formation	Grandes entreprises	ETI	PME	Membres pour qui l'action a été importante pour choisir d'adhérer
Mise en relation avec des entreprises	75	79	83	76	74	82
Aide à la recherche de financements publics	57	62	54	66	61	71
Accompagnement des projets collaboratifs	47	57	53	51	46	61
Mise en relation avec des organismes de recherche	43	46	58	48	38	63
Accompagnement des projets individuels d'innovation	31	28	27	29	36	53
Accompagnement au niveau européen	19	27	19	18	18	32
Accompagnement au niveau international	20	19	14	19	21	36

Source : « Les pôles de compétitivité : état des lieux à la fin de la phase 4 », les Thèmes de la DGE, n° 9, mars 2023.

Au-delà de ce *satisfecit global*, il s'avère que **les attentes auxquelles les pôles doivent répondre et l'intérêt porté à leurs actions varient de manière assez sensible suivant la catégorie des entreprises adhérentes.**

L'enquête réalisée par la DGE <sup>(1)</sup> montre ainsi que, dans les motifs d'adhésion, **le souhait de participer à un réseau compte davantage pour les grandes entreprises que pour les PME** : la part des sondés invoquant cette raison atteint 90 % dans la première catégorie contre 84 % dans la seconde. Les grandes entreprises accordent aussi plus souvent de l'intérêt aux autres avantages procurés par cette participation, notamment l'accompagnement au niveau européen des projets collaboratifs ainsi que la mise en relation avec des organismes de recherche.

Il apparaît également que **les PME de moins de dix ans mettent davantage l'accent sur l'aide à la recherche de financements publics** (raison avancée par 81 % d'entre elles, contre 68 % des grandes entreprises). Les jeunes PME se distinguent aussi par l'importance accordée à l'accompagnement à l'international et au niveau européen.

Ainsi que l'illustre le tableau reproduit ci-après, **l'existence de besoins et d'intérêts divergents à l'égard des pôles de compétitivité se révèle aussi perceptible dans les souhaits exprimés quant au renforcement des actions qu'ils mènent.** Les PME interrogées privilégient très majoritairement un effort en faveur de la mise en relation avec des entreprises et de l'aide à la recherche de financements publics. Les grandes entreprises accordent une importance similaire à ces deux domaines d'action, mais elles citent davantage la mise en relation avec les organismes de recherche et l'accompagnement au niveau européen.

(1) Ibidem, p. 2.

**ANALYSE DU BÉNÉFICE DES PRESTATIONS ATTENDUES  
DES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ SUIVANT LA CATÉGORIE DES ENTREPRISES**

Action des pôles	Catégorie de membre					
	Ensemble des membres	Organismes de recherche ou de formation	Grandes entreprises	ETI	PME	Membres ayant bénéficié de l'action
Mise en relation avec des entreprises	73	73	73	68	75	76
Aide à la recherche de financements publics	57	64	57	57	57	62
Accompagnement des projets collaboratifs	46	48	48	43	44	54
Mise en relation avec des organismes de recherche	47	58	53	46	42	54
Accompagnement des projets individuels d'innovation	34	27	31	31	37	49
Accompagnement au niveau européen	47	57	52	53	44	68
Accompagnement au niveau international	39	36	35	34	41	61

Source : « Les pôles de compétitivité : état des lieux à la fin de la phase 4 », les Thémas de la DGE, n° 9, mars 2023.

S'ils témoignent d'un certain alignement des intérêts au sein des pôles de compétitivité, les résultats de l'enquête de la DGE révèlent aussi des différences de situation entre PME et grandes entreprises. Suivant le constat mis en exergue par la note de synthèse de France Stratégie, on peut en effet émettre l'hypothèse selon laquelle les attentes sont davantage dictées par les stratégies globales qui affectent fondamentalement les performances.

### ***b. Des services redondants ?***

Cette interrogation découle du constat de la multiplicité des outils et structures susceptibles d'apporter un soutien à l'effort d'innovation des entreprises et à la stratégie industrielle. Ainsi qu'en témoignent les conclusions d'un référé de la Cour des comptes de 2016 <sup>(1)</sup>, établi à l'époque charnière du passage du concept de « l'usine à projets » à celui de « l'usine à produits », ou encore les travaux du CGAAER <sup>(2)</sup>, le positionnement des pôles de compétitivité à l'égard d'autres parties prenantes constitue un enjeu identifié de longue date pour l'efficacité de l'action publique au bénéfice des entreprises. Il convient sans doute de distinguer deux types de prestations.

**• S'agissant des prestations destinées à soutenir l'effort d'innovation, il peut être considéré qu'au regard des finalités et de l'étendue de l'accompagnement apporté aux entreprises, les pôles de compétitivité possèdent un objet et un champ d'activités assez distincts de ceux d'autres structures apportant une ingénierie en la matière.**

(1) Cour des comptes, La politique des pôles de compétitivité, référé S. 2016-2236, juillet 2016, p. 4.

(2) Anne Bellancourt, Nicolas Petit, Vincent Steinmetz, François Vedeau, Bilan de la politique des pôles de compétitivité pour le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, rapport n° 18058 du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, novembre 2018.

Les éléments recueillis par votre rapporteur au fil de ses auditions donnent en effet à penser que ces dernières n'offrent aujourd'hui pas des prestations similaires ou poursuivant les mêmes objectifs.

Sous réserve d'un état des lieux plus précis, **ce jugement vaut pour les clusters dans la mesure où, généralement, ces clusters se consacrent généralement à l'animation et à la représentation des filières industrielles.** D'après le constat établi parmi les services de l'État auditionnés, ils apporteraient très rarement un accompagnement technique et scientifique aux projets et se cantonneraient à un accompagnement administratif et financier. L'assistance procurée par les agences de développement régional porte, quant à elle, sur des projets d'investissement ou d'implantation ne possédant pas nécessairement une dimension scientifique affirmée. Les centres techniques industriels et les organismes assimilés semblent intervenir, pour l'essentiel, sur des projets à vocation technologique. En définitive, **seules les sociétés d'accélération du transfert de technologies (Satt) peuvent prétendre jouer un rôle d'incubateur des projets académiques,** le développement des *start-ups* faisant partie de leur vocation.

Du reste, **l'état des lieux dressé par les services de l'État et les représentants de certains pôles auditionnés met en relief l'existence d'échanges, voire de travaux, collaboratifs plus ou moins poussés entre les pôles de compétitivité et des acteurs de l'écosystème d'innovation.** Il en va tout particulièrement ainsi en Bourgogne Franche-Comté où, selon la Dreets, les pôles de compétitivité coopèrent notamment avec des pôles technologiques, des universités, les commissions des titres ingénieurs (CTI), la Satt, un incubateur régional et l'agence de développement économique. En outre, des pôles de compétitivité locaux ont pu nouer des partenariats avec des structures nationales (telles que France Biotech).

**• En ce qui concerne la fourniture de services aux entreprises n'ayant pas pour seule finalité le soutien à l'effort en R&D, la réponse semble moins nette.**

Comme précédemment observé, le champ d'intervention des pôles de compétitivité s'étend au-delà du cœur de métier que constituent, d'une part, la formation et l'entretien d'un écosystème favorable à l'innovation et, d'autre part, l'accompagnement et le soutien aux projets innovants : il inclut, de manière croissante, l'offre de prestations assez diverses telles que le conseil en matière de propriété intellectuelle, le conseil en intelligence économique ou l'accompagnement au développement à l'international. Or certains de ces services peuvent recouper, en tout ou partie, l'offre d'autres structures dont les missions comprennent l'apport d'une ingénierie aux entreprises.

Au vu des éléments recueillis par votre rapporteur au cours de ses travaux, **la question se pose en particulier s'agissant des prestations généralistes des chambres de commerce et d'industrie (CCI) ou de certains instruments déployés par Bpifrance.**

De fait, les CCI se proposent de répondre à des besoins tels que la réalisation d'études sur mesure de l'activité économique, le développement de compétences à l'international ou le déploiement opérationnel d'un projet de territoire, indépendamment du secteur d'activité des entreprises. Selon la présentation même de l'établissement <sup>(1)</sup>, la mission des incubateurs de la Banque publique d'investissement consiste à « *accueillir et accompagner les projets de création d'entreprises innovantes* » ; les pépinières ont vocation à héberger « *de jeunes entreprises, fournissent des services matériels et assurent un suivi effectif aux nouvelles entreprises* » ; les technopôles constituent « *le support de la politique de développement d'un territoire à partir de l'innovation* ».

Si elle ne caractérise pas en soi le risque d'une concurrence potentielle entre acteurs, la revue de ces quelques dispositifs accrédités, à tout le moins, la nécessité d'une clarification des rôles dans l'accompagnement des entreprises. Votre rapporteur n'entend pas méconnaître ici l'intérêt d'une conduite de projets intégrée, ni la valeur propre des dispositifs auxquels les porteurs de projets peuvent avoir accès. Il n'en demeure pas moins nécessaire de prévenir des doublons préjudiciables au bon usage des deniers publics.

Votre rapporteur préconise donc de veiller à la cohérence des champs d'intervention des pôles de compétitivité, des chambres de commerce et d'industrie et de la Banque publique d'investissement. Dans son esprit, une telle démarche pourrait appeler un recentrage ou une redéfinition des missions d'accompagnement des entreprises assumées par chacun de ses acteurs, avec pour critère l'efficacité des actions et une certaine proximité avec les missions fondamentales.

**Recommandation n° 4 : Veiller à la cohérence des champs d'intervention des pôles de compétitivité, des chambres de commerce et d'industrie et de la Banque publique d'investissement**

## **II. DES INSTRUMENTS DE POLITIQUE PUBLIQUE NÉCESSITANT UNE RÉAFFIRMATION DE LEUR DIMENSION NATIONALE ET UN PARTAGE DE RESPONSABILITÉS RENOUVELÉ**

Là réside fondamentalement l'enjeu pour l'avenir d'un dispositif qui démontre son efficacité, mais se trouve par ailleurs à la croisée des chemins : le *satisfecit* que mérite sa contribution au soutien à l'effort d'innovation et au maillage du territoire en écosystèmes efficaces ne saurait conduire à négliger les évolutions qu'induit la régionalisation du point de vue de son pilotage et de son financement.

Du fait des décisions prises par l'État lors du lancement de la phase IV, les pôles de compétitivité se trouvent aujourd'hui dans un intermède qui peut apparaître inconfortable et, en tous cas, conduit à s'interroger sur leur

---

(1) <https://www.bpifrance.fr/nous-decouvrir/nos-partnaires/incubateurs-pepinières-technopoles>.

positionnement et leurs ressources. Cette situation résulte en partie du double statut des pôles, structures conçues dans le cadre d'une politique nationale mais présentant également la dimension de dispositifs territorialisés.

Du point de vue de votre rapporteur, il s'agit moins de trancher une ambiguïté ancienne que poser un cadre de régulation adapté à la poursuite du développement des pôles, qui soit de nature à favoriser une contribution efficace du dispositif à l'action publique, et leur attribuer les moyens nécessaires à leur bon fonctionnement.

## **A. UN CO-PILOTAGE À REDÉFINIR POUR LA COHÉRENCE ET L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES EN MATIÈRE D'INNOVATION**

Au plan institutionnel, l'enjeu fondamental est d'assurer que le nouveau positionnement de l'État et des régions ne compromettent pas la nécessaire conciliation des intérêts nationaux et des besoins locaux dans la conduite des politiques publiques en matière d'innovation et de soutien à la compétitivité des entreprises. Dans une large mesure, les constats établis conduisent en effet à renouveler un certain nombre d'interrogations formulées par les travaux ayant jalonné l'histoire de la mise en place des pôles de compétitivité.

Du point de vue de votre rapporteur, ces difficultés ne justifient pas une recentralisation du dispositif. Elles nécessitent en revanche une évolution des instruments de régulation afin d'assurer l'équilibre de la gouvernance des pôles.

### **1. Un désengagement institutionnel et une réorganisation territoriale réduisant l'influence de l'État**

La régionalisation des pôles de compétitivité se matérialise, en premier lieu, par **une réduction de la place et des interventions de l'État dans l'économie du dispositif et le fonctionnement des structures labellisées depuis 2019**. S'il s'inscrit dans le contexte créé par la mise en œuvre de la « réforme du pôle 3E »<sup>(1)</sup>, ce nouveau positionnement procède aussi des conséquences tirées du nouvel équilibre des compétences en matière de développement économique promu par la loi du 7 août 2015, dite loi « NOTRe »<sup>(2)</sup>. Il s'accompagne d'une évolution assez profonde des modalités suivant lesquelles les administrations centrales définissent la politique de l'État, ainsi que du rôle imparti aux services déconcentrés à l'échelon local.

---

(1) La « réforme des pôles 3E » désigne la réorganisation des services déconcentrés chargés du développement des pôles Entreprises, Emploi et Économie » (ou « pôles 3E »). Menée entre 2019 et 2021, elle aboutit à la création des « services économiques de l'État en région » (SeEr), en remplacement des directions régionales des entreprises, de la concurrence et de la consommation (Dirrecte) et dans un périmètre redéfini.

(2) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

*a. Une supervision sectorielle cédant la place à un suivi interministériel centralisé*

**La politique de l'État à l'égard des pôles de compétitivité résulte des arbitrages et principes fixés au terme d'un travail interministériel dont l'organisation et l'animation relèvent, pour l'essentiel, de la direction générale des entreprises (DGE).** Ainsi qu'il ressort des analyses convergentes développées au fil des travaux de votre rapporteur, la DGE joue en pratique un rôle moteur. S'ils ne permettent pas de juger précisément de l'état des rapports entretenus avec chacun des départements ministériels ou de la part prise dans les orientations interministérielles, les éléments recueillis par votre rapporteur donnent à penser qu'un esprit coopératif anime les relations entre directions centrales des ministères.

En premier lieu, **la DGE assure le pilotage du processus de labellisation des pôles de compétitivité :**

– elle contribue assez largement à fixer les objectifs et le cadre général qui sous-tendent la mise en œuvre du dispositif à chaque phase de la programmation, y compris les directives particulières mentionnées dans les lettres de labellisation en ce qui concerne les pôles ayant obtenu un label sous conditions ;

– elle instruit les dossiers reçus dans le cadre des appels à candidature et se prononce sur le bien-fondé de l'octroi du label de l'État, sur l'avis des Dcrets et en concertation avec les régions ;

– elle prépare les décisions relatives à la reconnaissance des pôles à la signature du Premier ministre.

En second lieu, **la DGE assure un suivi de l'activité des pôles de compétitivité** en recevant des informations de la part des Dcrets. Dans l'exercice de cette fonction, elle peut être amenée à porter un regard attentif sur la situation de certaines structures et à donner, si besoin, des instructions particulières.

En dernier lieu, **la DGE organise et mène le travail d'évaluation du dispositif**, en contribuant à l'élaboration des critères d'appréciation des résultats obtenus et en recueillant les informations fournies à l'échelon local. Elle rend un avis sur le bien-fondé du maintien du label ou sur l'opportunité d'une évolution du périmètre de certains pôles (telle qu'un rapprochement ou une fusion avec d'autres structures existantes).

Par ailleurs, **la DGE apparaît comme la principale interlocutrice des acteurs intéressés par le fonctionnement du dispositif des pôles de compétitivité.** Ainsi, la mise en œuvre de la politique de l'État donne lieu à des échanges assez réguliers avec :

– les conseils régionaux, en raison de leur place désormais éminente dans l'animation et le financement du dispositif ;

– les organisations représentatives des employeurs, notamment le Mouvement des entreprises de France (Medef), qui fait état d'échanges réguliers, notamment au stade de l'établissement des cahiers des charges ;

– Régions de France, association avec laquelle la DGE organise une coordination.

En outre, **la DGE entretient des contacts avec l'Association française des pôles de compétitivité (AFPC)**. D'après les éléments recueillis par votre rapporteur auprès de ses représentants, la direction intervient assez régulièrement dans les assemblées générales de l'Association et dans les réunions de son conseil d'administration et de ses commissions thématiques. Dans le cadre de la phase V, l'AFPC a été associée aux discussions portant sur le cahier des charges des pôles entre la DGE et Régions de France.

En dehors des impulsions données dans le cadre d'un travail interministériel placé sous l'égide de la DGE, **les rapports entre administrations centrales et pôles de compétitivité semblent revêtir un caractère plus aléatoire, pour ne pas dire évanescent**.

Dans l'ensemble, les analyses développées devant votre rapporteur suggèrent que les départements ministériels n'exercent pas à proprement parler une tutelle ou une supervision sur les structures relevant de leurs champs de compétences respectifs : conformément aux développements de la décentralisation, leur action consiste davantage à assurer un suivi et, le cas échéant, à relayer à l'échelon interministériel des préoccupations propres à leurs secteurs.

Du reste, **la proximité des ministères et des pôles de compétitivité apparaît relativement inégale**.

Ainsi, d'après le tableau brossé par le service de la compétitivité, de l'innovation et du développement des entreprises (Scide), le ministère des Armées maintient un suivi et des liens étroits avec certains pôles de compétitivité – vraisemblablement à raison de l'intérêt que présentent pour la défense nationale leur spécialisation ou la nature de leurs projets. En pratique, la direction générale de l'Armement finance directement 17 pôles (à hauteur de 1,5 M€ par an) <sup>(1)</sup>.

À l'inverse, les éléments fournis par la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) montrent que le suivi opéré au sein des services du ministère chargé de l'agriculture serait limité et n'occuperait plus qu'une part marginale dans l'activité du bureau compétent. En outre, le budget du ministère ne comporte plus de dotation destinée au soutien aux pôles de compétitivité.

---

(1) Réponse de la direction générale des entreprises au questionnaire adressé par le rapporteur en vue de l'examen des crédits du programme 134 dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2025.

***b. Un rôle restreint et disparate des services déconcentrés***

– À l'échelon local, **les pôles de compétitivité relèvent, pour l'essentiel, du champ de compétence des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets)**, services placés sous l'autorité des préfets de région. Suivant la spécialité et l'objet des projets, il peut exister des interactions entre les structures labellisées et les services déconcentrés spécialisés de l'État que constituent :

– le réseau des délégués régionaux académiques à la recherche et à l'innovation (Drari), eu égard aux liens existants avec les laboratoires et la recherche académique ;

– les directions régionales de l'agriculture et de la forêt (Draaf) ;

– les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), pour des besoins ponctuels et spécifiques (tels que les enjeux de la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement).

Sur un plan institutionnel, **les Dreets exercent, depuis 2019, des fonctions essentiellement consultatives et d'assistance auprès de l'administration centrale et des pôles de compétitivité de leur ressort. Elles participent ainsi :**

– **aux travaux préparatoires à la labellisation des pôles** : les Dreets fournissent à la DGE des éléments d'expertise et un avis quant à la qualité des candidatures présentées en vue de la formation d'un pôle ;

– **à la réalisation de l'évaluation des pôles de compétitivité** : sur la demande de la DGE, les Dreets formulent un avis sur la trajectoire et les résultats des pôles au terme d'une phase donnée (au regard du respect des objectifs de la labellisation, de la viabilité du modèle économique ou des réponses aux enjeux nationaux) ;

– **au suivi ponctuel du dispositif** : si elles n'ont pas pour mission de contrôler l'activité des pôles au quotidien, les Dreets peuvent néanmoins rendre compte à la DGE, à sa demande, et rapporter à l'échelon central des situations méritant une attention particulière de l'État.

En revanche, **les Dreets n'interviennent plus dans le fonctionnement ordinaire des pôles de compétitivité.**

Le remaniement de leurs missions découle des arbitrages rendus en 2019 en vue de la mise en application des dispositions de la loi NOTRe qui portent renforcement des responsabilités régionales en matière de développement économique <sup>(1)</sup>. Il résulte également de la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État fondée sur les principes et orientations édictés

---

(1) Article 3 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

par la circulaire du Premier ministre du 12 juin 2019 : celle-ci consacre le principe d'un recentrage de l'intervention de l'État sur l'accompagnement des entreprises en difficulté, ainsi que sur le suivi des filières stratégiques et des politiques d'innovation et de transformation numérique <sup>(1)</sup>.

Sur ce fondement et sur celui des instructions émanant de l'administration centrale, **les Dreets ne possèdent plus de compétence de principe pour :**

**– siéger au sein des instances de gouvernance des pôles de compétitivité ;**

**– prendre part, en tant que telles, à l'élaboration du cahier des charges de la labellisation des pôles ;**

**– établir des contrats d'objectifs et de performance avec les structures labellisées ;**

**– accéder à des circuits d'information propres à l'activité des pôles.**

D'après les éléments fournis à votre rapporteur, une instruction relative aux missions des services économiques de l'État en région (SEER) diffusée en 2020 se borne à indiquer que « *les SEER sont chargés d'assurer la transition vers la régionalisation des pôles* ».

Sur un plan pratique, **la nouvelle définition du champ de compétences des services déconcentrés s'accompagne d'une mise en retrait des Dreets, dont l'importance semble toutefois varier selon les situations locales et l'étroitesse des rapports antérieurs à la régionalisation.**

De manière générale, **les services déconcentrés de l'État appréhendent désormais l'activité des pôles de compétitivité dans l'exercice de leurs compétences relatives au suivi des filières stratégiques et aux politiques d'innovation**, ainsi que dans le cadre du déploiement de grandes politiques publiques nationales (telles que celles soutenues par « France 2030 »).

De fait, les activités des pôles correspondent souvent à des secteurs suivis par les SEER. Ainsi subsistent des échanges et liens opérationnels au gré de la mise en œuvre de dispositifs d'aide à l'innovation ou du traitement des enjeux d'intelligence économique et de cyber-sécurité. Suivant l'état des lieux dressé par les Dreets, ces interactions peuvent se réaliser à l'occasion d'échanges bilatéraux, de rendez-vous communs avec des entreprises ou en marge d'événements organisés par les pôles. Il arrive en outre que des préfets de région, voire de département, dialoguent avec les pôles et les rencontrent afin d'évoquer des projets spécifiques ou structurants, ainsi que des situations ou difficultés particulières. Par ailleurs, les Dreets peuvent être conduites dans le cadre de leurs activités à promouvoir et

---

(1) *Circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (NOR : PRMX1917197C).*

soutenir des projets portés par les pôles de compétitivité en orientant et en accompagnant les PME vers ces structures lorsqu'elles le jugent opportun.

**Au-delà, il apparaît que les Dreets occupent une place inégale auprès des pôles de compétitivité, suivant la politique des régions et les liens de travail noués et maintenus entre équipes au plan opérationnel.**

Les exemples fournis à votre rapporteur montrent en effet des conceptions et des positionnements assez divergents à l'échelle du territoire, notamment en ce qui concerne l'association à la vie des instances de gouvernance des structures. Dans le cas de la région Auvergne-Rhône-Alpes, la participation active des SEER aux instances de pilotage des pôles (assemblées générales et conseils d'administration) paraît relever d'une pratique courante et admise. De même, la Dreets de Bourgogne Franche-Comté siège en tant qu'invitée dans les instances de gouvernance de pôles qui, selon le directeur régional, expriment leur attente d'une présence de l'État aux côtés de la région. En revanche et ainsi que l'illustre la situation en Nouvelle Aquitaine, les SEER ne siègent plus dans les instances de gouvernance de certains pôles, en conséquence de la mise en retrait demandée aux services de l'État à l'échelle locale.

## **2. Une régionalisation de nature à faire primer la dimension territoriale des pôles ?**

**La régionalisation implique, dans son principe, un renforcement très notable du poids et de la place des conseils régionaux auprès des pôles de compétitivité.** Ces derniers s'imposent aujourd'hui comme des interlocuteurs incontournables, en droit et dans les faits.

Ce mouvement n'a rien de surprenant au regard des évolutions du cadre juridique dans lequel évoluent les structures labellisées, ainsi que du positionnement nouveau adopté par l'État et ses services. Il n'en soulève pas moins pas des interrogations quant à la capacité du dispositif à assurer la cohérence des objectifs poursuivis en matière d'innovation.

### ***a. Des responsabilités de nature à conférer aux régions un ascendant dans la politique des pôles de compétitivité***

En conséquence des inflexions apportées par la loi NOTRe <sup>(1)</sup>, les régions jouissent aujourd'hui d'un statut de chef de file et d'autorité de principe en matière de développement économique. S'agissant des pôles de compétitivité, les dispositions de l'article L. 4211-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) leur confèrent une compétence de plein exercice dans le soutien et le pilotage des structures établies sur leur territoire <sup>(2)</sup>.

---

(1) Article 3 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(2) Dans la rédaction antérieure à la loi NOTRe, l'article L. 4211-1 définissait la compétence régionale comme « une participation au co-pilotage des pôles de compétitivité ».

Outre l'élargissement de leur champ d'intervention et l'importance de leur participation au financement des structures, le rôle premier des régions dans l'animation du dispositif des pôles de compétitivité découle des prérogatives dont elles disposent dans la formalisation et le contrôle des engagements et des résultats attendus en contrepartie de la labellisation.

Comme précédemment indiqué, **les collectivités prennent part au processus de labellisation.**

D'une part, **l'État tend à les associer à la définition des objectifs généraux qui sous-tendent la programmation.** Il en va ainsi pour la phase V où, d'après les réponses fournies par certaines Dreets, des régions ont pu être sollicitées dans le cadre de consultations réalisées par l'intermédiaire des services déconcentrés et par la tenue de réunions tripartites entre Dreets, pôles de compétitivité et régions.

D'autre part et surtout, **les collectivités élaborent les contrats d'objectifs et de performance, qui définissent les engagements et les résultats attendus des structures candidates à la labellisation.** Ainsi que le suggèrent les observations convergentes de plusieurs acteurs auditionnés, ce conventionnement offre un levier puissant afin d'inciter les pôles de compétitivité à intégrer dans leur action les orientations fixées dans le cadre des politiques régionales d'innovation.

**En dernier lieu, les régions contribuent à l'évaluation des pôles de compétitivité au terme de la programmation,** dans le cadre des procédures diligentées par la DGE et décrites précédemment. Elles conservent néanmoins un pouvoir d'appréciation fondé sur la maîtrise des modalités et critères servant à mesurer le degré d'exécution des contrats d'objectifs et de performance qui les lient aux pôles de compétitivité.

#### *b. Des positionnements locaux exposant les pôles à des injonctions contradictoires ?*

Si les éléments recueillis par votre rapporteur ne permettent pas de caractériser un fait général, le risque d'objectifs divergents ou contradictoires ne revêt pas un caractère théorique. Les signalements fournis au cours des auditions révèlent que les conditions actuelles de pilotage du dispositif recèlent potentiellement deux sources de difficultés.

**La première source de difficultés réside dans l'affirmation des agendas régionaux en matière d'innovation.**

Suivant un constat émis par les représentants de plusieurs structures, les régions tendent aujourd'hui à considérer les pôles de compétitivité comme des organisations efficaces et nécessaires et font du renforcement des capacités d'innovation un levier dans une optique de développement territorial. En conséquence, les objectifs que les collectivités assignent aux structures labellisées participent d'une politique élaborée en considération d'enjeux et de

besoins locaux. Or, au regard d'exemples fournis à votre rapporteur, il arrive que les priorités et orientations régionales ne concordent pas avec celles de la politique de l'État.

**La seconde source de difficultés tient à la propension de certaines collectivités à réduire les pôles de compétitivité à des dispositifs exclusivement territoriaux dont le développement devrait servir exclusivement l'intérêt régional.**

Certaines régions tendent à réserver leur soutien à des structures implantées dans leur ressort et à privilégier des projets susceptibles de produire des effets directs au bénéfice du seul tissu local en matière d'innovation et de développement économique.

La volonté d'obtenir un « retour sur investissement » dans la participation au financement des pôles de compétitivité apparaît compréhensible que, sur le strict plan du droit en vigueur, la légalité des aides consenties par les collectivités territoriales présuppose l'existence d'un intérêt local direct et certain.

**Un tel positionnement n'en apparaît moins problématique à un double titre.**

**En premier lieu, ce positionnement peut se révéler contraire à l'économie de certains secteurs ou filières stratégiques**, dès lors que le développement et la structuration de leurs activités doivent être appréhendés à des échelles qui ne correspondent pas au ressort régional.

**En second lieu, se pose la question du fonctionnement des pôles interrégionaux.** Les éléments fournis à votre rapporteur comportent en effet des exemples de blocages dans la réalisation de projets, du fait de divergences de vues entre les collectivités ou de la présence d'acteurs établis hors du territoire d'appartenance de certaines structures labellisées. Des représentants des pôles signalent ainsi le refus de certaines régions d'apporter un financement à des acteurs académiques établis sur leur sol en l'absence d'entreprises régionales. Les décisions relatives à l'implantation des sièges ou au déploiement des activités peuvent aussi susciter des débats.

De tels faits montent les limites des modalités actuelles de pilotage du dispositif des pôles de compétitivité.

### **3. Un cadre de régulation à redéfinir**

Dans l'esprit de votre rapporteur, l'opportunité de redéfinir le cadre de la régulation n'implique pas un retour en arrière qui conduirait l'État à s'immiscer dans le fonctionnement quotidien des pôles de compétitivité. Ainsi que le démontre le bilan établi auprès des différentes parties prenantes, le dispositif acquis, chemin faisant, une certaine maturité et l'accompagnement que justifiaient les conditions de son amorçage ne paraît plus utile. En revanche, il s'agit de répondre aux besoins

de cohérence et de prévisibilité que peuvent exprimer des pôles placés entre l'État et les régions pour la mise en œuvre d'une action publique efficace au soutien de l'effort d'innovation des entreprises.

Les réflexions de votre rapporteur le portent à identifier plus particulièrement trois enjeux, qui touchent au positionnement de l'État, à la définition et à l'évaluation des orientations doivent guider le fonctionnement global du dispositif.

*a. Assurer la présence de l'État auprès des pôles de compétitivité*

Si les dynamiques de la décentralisation et un souci d'efficacité impliquent un resserrement des liens entre pôles de compétitivité et régions, l'équilibre même du dispositif suppose que l'État demeure acteur de sa mise en œuvre. Ainsi que l'ont rappelé plusieurs de leurs représentants à votre rapporteur, la politique des pôles de compétitivité participe de l'action publique nationale en faveur du développement d'écosystèmes innovants et du renforcement de l'effort des entreprises en matière de R&D. **Il importe donc que l'État conserve les moyens de favoriser une cohérence et une conciliation entre, d'une part, des principes directeurs et des intérêts nationaux, et, d'autre part, des besoins identifiés à l'échelle locale.** Dans cette optique, les éléments recueillis par votre rapporteur mettent en relief l'existence de deux enjeux.

• **Le premier enjeu porte sur la préservation de la capacité de suivi de la politique des pôles par les administrations centrales et les services déconcentrés de l'État, au regard des effectifs dont disposent ces services.**

La mise en œuvre de la politique de l'État à l'égard des pôles de compétitivité incombe désormais à la DGE dans le cadre d'un travail interministériel. Les éléments recueillis par votre rapporteur n'en suggèrent pas moins que le suivi des pôles représente désormais une activité marginale pour les services qui en assumaient la charge dans certains départements ministériels. **Ce constat conduit à s'interroger sur l'évolution des effectifs travaillant avec les services déconcentrés et participant concomitamment au travail interministériel, compte tenu du positionnement de l'État vis-à-vis des pôles ainsi que des priorités qui découlent de l'évolution des ressources humaines des services.**

À l'échelon local et comme précédemment observé, les Dreets peuvent aborder désormais des enjeux et situations touchant aux pôles de compétitivité dans le cadre de leurs missions relatives aux filières stratégiques et aux politiques d'innovation et de transformation numérique. Les chargés de mission compétents peuvent avoir à connaître ponctuellement de la situation des structures labellisées et des projets des filières concernées, mais, en toute logique, les Dreets ne possèdent pas de postes affectés au suivi spécifique des pôles <sup>(1)</sup>.

---

(1) D'après le tableau dressé par les représentants des Dreets auditionnés par votre rapporteur, les chargés de mission qui réalisent ce suivi ponctuel ne possèdent pas de profil particulier. Depuis la réforme des services

**Le problème que soulève la situation actuelle des Dreets est celui de leur capacité à consacrer des ressources humaines au suivi de structures qui ne font plus l'objet d'une supervision étroite ou d'actes de gestion.** Indépendamment de leur volonté de maintenir un suivi qualitatif, les services doivent réaliser des arbitrages du fait de la réduction des effectifs opérée au terme des réorganisations récentes : selon les signalements de certaines Dreets, la réforme des « pôles 3E » a abouti à une baisse des effectifs affectés au développement économique pouvant représenter jusqu'à 70 % des personnels autrefois affectés à ce champ de compétences.

Du point de vue de votre rapporteur, de tels constats ne justifient pas la remise en cause d'une organisation des services qui présente une certaine rationalité et intègre la nécessité d'une juste allocation des ressources au regard des exigences de maîtrise des finances publiques. Il convient toutefois de maintenir une capacité d'action et de veille dans le champ du développement économique, y compris à l'égard des pôles de compétitivité.

**Recommandation n° 5 : Assurer le maintien d'effectifs suffisants en administration centrale et au sein des services déconcentrés pour l'exercice des missions permettant un suivi des pôles de compétitivité.**

• **Le second enjeu réside dans le maintien d'une certaine proximité entre les services déconcentrés de l'État et les pôles de compétitivité.**

**Le nouveau positionnement de l'État renouvelle profondément les conditions du suivi du dispositif des pôles de compétitivité, en ce qu'il contribue à distendre les rapports existants entre les services déconcentrés et les structures labellisées.** Ainsi que le suggèrent les signalements reçus par votre rapporteur, les échanges maintenus à l'échelle de certaines régions présentent un caractère variable, voire aléatoire ou circonstanciel : pour une part non négligeable, ils semblent être conditionnés par l'étroitesse de liens interpersonnels antérieurs à la réforme de 2019, par la propension de certaines structures à conserver l'État à leurs côtés, ainsi que par la volonté et la capacité des Dreets à s'investir dans un suivi qualitatif des pôles de compétitivité.

Or même si la régionalisation implique que l'État n'assume plus de responsabilités d'ordre opérationnel, la régulation du dispositif exige que les pouvoirs publics conservent une connaissance assez précise de l'action menée par les pôles de compétitivité en partenariat avec les régions.

Votre rapporteur estime donc **qu'il conviendrait de reconnaître aux Dreets la faculté de siéger dans les organes de gouvernance (assemblée générale et conseil d'administration) des pôles de compétitivité, en qualité d'invité et**

---

*déconcentrés, le suivi des filières économiques ne relève plus nécessairement d'ingénieurs de l'industrie et des mines. Les Dreets font appel à des profils plus diversifiés, tels que des attachés d'administration possédant des compétences dans les domaines de l'innovation et de l'animation. Par ailleurs, les derniers recrutements ont permis l'accueil d'agents en détachement des conseils régionaux.*

**sans disposer d'un droit de vote. À défaut, il préconise le rétablissement de circuits d'information à l'usage des services déconcentrés.** En pratique, une telle mesure pourrait consister en l'établissement d'obligations déclaratives ou d'une transmission conjointe des informations essentielles (suivant des modalités à définir), l'objectif étant d'assurer aux services de l'État l'accès à des instruments de connaissance, sans attendre l'évaluation menée dans le cadre de la labellisation.

**Recommandation n° 6 : Reconnaître aux Dcrets la faculté de siéger dans les organes de gouvernance des pôles de compétitivité, en qualité d'invité et sans disposer d'un droit de vote. Organiser des circuits d'information à l'usage des services déconcentrés sur l'activité des pôles.**

*b. Favoriser la conciliation des principes et objectifs de l'action publique en faveur de l'effort d'innovation des entreprises*

Sans les considérer comme de simples relais ou auxiliaires, les pôles de compétitivité ont vocation à prendre part aux grandes politiques développées à l'échelle nationale en faveur du développement de l'innovation. Il importe donc de créer les conditions d'une cohérence, sinon d'une convergence, des objectifs dont ils doivent répondre, dans le respect des compétences et responsabilités respectives de l'État et des régions. Une telle démarche suppose une évolution des instruments de pilotage, sans créer pour autant une dyarchie qui mettrait en cause l'esprit de la régionalisation de la politique des pôles de compétitivité.

● Votre rapporteur préconise, d'une part, d'**organiser la pleine intégration des orientations et objectifs généraux de la programmation nationale dans les engagements pris entre pôles de compétitivité et régions.**

Suivant la remarque de plusieurs services déconcentrés, **il n'existe pas à proprement parler de lien contractuel entre l'État et les structures, en dehors du cahier des charges établi dans le cadre de la labellisation.** Pour ce qui concerne la phase V, ce document fait obligation aux pôles d'établir un plan d'action auxquels se rattacherait des objectifs destinés à permettre leur évaluation par l'État à mi-parcours et au terme de la programmation. La lettre de labellisation se borne à énoncer des objectifs très génériques. Du reste, il semble que les contrats d'objectifs et de performance conclus entre les régions et les pôles de compétitivité ne mentionnent pas nécessairement les objectifs de la labellisation.

**Or l'absence de liens contractuels avec les pôles et d'évaluation en dehors du processus de labellisation réduit la capacité de l'État à donner des impulsions ou des orientations spécifiques.**

Votre rapporteur estime donc que, dans le respect des compétences de chacun, il conviendrait d'assurer la transcription des objectifs de la programmation dans les contrats d'objectifs et de performance conclus entre pôles et régions.

**Recommandation n° 7 : Assurer la transcription des objectifs de la programmation dans les contrats d'objectifs et de performance conclus entre pôles de compétitivité et régions.**

● Votre rapporteur estime, d'autre part, **nécessaire d'instituer un cadre de discussion formalisé entre l'État et les collectivités territoriales pour la mise en œuvre de la politique des pôles de compétitivité.**

Les éléments recueillis rendent certes compte de la multiplicité des échanges qui peuvent exister entre les services de l'État, les régions et les représentants des pôles et des milieux économiques. Il en va ainsi au cours de la labellisation et de l'évaluation des pôles, stades décisifs qui donnent lieu à un dialogue et à des consultations dont les formes peuvent varier mais qui permettent d'associer l'ensemble des parties prenantes.

Néanmoins, **rien n'assure qu'en dehors de ces phases et au quotidien, de tels modes opératoires suffisent à garantir une mise en œuvre efficace des politiques des pôles de compétitivité et, au-delà, la cohérence ou l'intégration des politiques publiques** en faveur de l'innovation et de la compétitivité des entreprises.

**Or il s'agit là d'un besoin fondamental identifié de longue date :** en témoigne le référé de Cour des comptes établi en 2016, qui considérait la non-crédation du comité d'orientation national prévu pour la phase III comme un indice de l'affaiblissement des dimensions interministérielle et stratégique de la politique des pôles de compétitivité <sup>(1)</sup>. Les constats formulés dans le cadre des auditions auxquelles votre rapporteur a procédé n'infirmes pas le diagnostic du besoin d'une coordination renforcée, car, dans les faits, la régionalisation restreint la part de l'État dans le pilotage du dispositif.

Aussi, il **conviendrait que, dans le cadre d'une instance formalisée, l'État et les régions, voire les représentants des pôles de compétitivité et des milieux économiques et académiques, puissent partager des informations et évoquer les questions pratiques soulevées par les conditions de fonctionnement ordinaire du dispositif.** Dans l'esprit de votre rapporteur, une telle mesure pourrait impliquer la création d'une structure sur le modèle du « comité d'orientation national » envisagé pour la phase III ou l'affirmation expresse d'une compétence nouvelle pour une instance déjà existante (telle que le conseil national de l'industrie ou la conférence territoriale de l'action publique).

---

(1) Cour des comptes, *La politique des pôles de compétitivité, référé S. 2016-2236, juillet 2016, p. 2.*

**Recommandation n° 8 : Instituer un cadre de discussion entre l'État, les régions et les représentants des pôles de compétitivité et des milieux économiques et académiques pour la mise en œuvre de la politique des pôles de compétitivité.**

*c. Organiser une évaluation croisée des pôles de compétitivité*

L'exécution de la phase V comporte, en 2025, la réalisation d'une évaluation des pôles de compétitivité. D'après les renseignements fournis à votre rapporteur, la procédure devrait être engagée sur le fondement d'un questionnaire établi par la direction générale des entreprises (DGE), destiné à analyser l'activité des structures labellisées et la manière dont elles ont rempli leurs engagements. L'évaluation associerait les services de la DGE et des Drees et donnerait lieu à la tenue d'une réunion avec chaque pôle de compétitivité, menée conjointement.

L'efficacité de l'évaluation soulève des enjeux essentiels, dès lors qu'elle conditionne la crédibilité et la réputation de qualité que les pôles de compétitivité peuvent tirer de leur label. Au demeurant, la procédure revêt aujourd'hui une importance particulière, dans la mesure où la phase V a conduit à labelliser à titre temporaire des structures qui doivent encore démontrer leur capacité à présenter une feuille de route et à développer un modèle d'affaires consolidé.

**Or l'état des lieux dressé par plusieurs parties prenantes met en lumière l'existence de disparités dans les critères d'évaluation appliqués entre les régions. Le problème se pose avant tout du point de vue de l'appréciation des engagements fixés par les contrats d'objectifs et de performance.**

Le cahier des charges tend à harmoniser les engagements dont les structures labellisées doivent rendre compte auprès de l'État ; du reste, il existe une charte commune dont procèdent en principe les critères de labellisation des projets par les pôles de compétitivité dans le cadre de la phase V. À l'inverse et selon l'observation de l'AFPC, **les pôles peuvent être confrontés à des indicateurs et des points d'évaluation multiples et différents selon les collectivités : le problème se pose tout particulièrement pour les pôles inter-régionaux.**

Le respect des responsabilités et du pouvoir d'appréciation de chacun ne doit pas interdire d'examiner la possibilité d'un rapprochement des critères d'évaluation de l'action des pôles, en dehors d'engagements spécifiques. Dans cet esprit, votre rapporteur estime qu'il serait utile de travailler à une harmonisation des critères d'évaluation, par exemple dans le cadre d'un partenariat entre l'AFPC et Régions de France.

**Recommandation n° 9 : Travailler à une harmonisation des critères d'évaluation appliqués dans le cadre de l'exécution des contrats d'objectifs et de performance pour la mise en œuvre de la politique des pôles de compétitivité.**

● Au-delà, le souci d'assurer la réalisation des objectifs et la pertinence de l'évaluation pourrait justifier un allongement de la durée de la programmation.

Les orientations fixées au titre de la phase V semblent susciter un assez large consensus et les acteurs ne remettent pas en cause leur validité au regard du degré de maturité atteint par le dispositif des pôles de compétitivité.

En revanche, le séquençage de la programmation soulève des questions au regard des conditions pratiques de fonctionnement des structures. L'AFPC considère que la durée impartie pour remplir les objectifs assignés aux pôles est relativement brève au regard des délais nécessaires à la mise en place des instances, ainsi que du temps passé à rendre des comptes. En outre, aux yeux des représentants de certains pôles d'activité, la mise en œuvre du dispositif peut créer une incertitude permanente quant à la pérennisation de la politique des pôles et ses orientations.

Votre rapporteur comprend le besoin des pôles de disposer d'une certaine visibilité quant aux orientations de l'action publique et d'un temps utile suffisant pour l'accomplissement des projets portés. **Il préconise donc de porter la durée de la labellisation de quatre à cinq ans.**

La durée de la labellisation octroyée doit approximativement correspondre à l'horizon temporel dans lequel s'inscrivent d'ordinaire les travaux menés au sein des instituts de recherche technologique (IRT) et les instituts pour la transition énergétique (ITE). Du reste, le caractère périodique de cette labellisation ne remet pas en cause la capacité des collectivités publiques à mener des évaluations intermédiaires afin de s'assurer du respect des engagements et de l'utilité d'un maintien des labels.

**Recommandation n° 10 : Porter la durée de la labellisation de quatre à cinq ans, sous réserve de la réalisation d'évaluations intermédiaires des engagements et des résultats des pôles de compétitivité.**

## **B. DES BESOINS DE FINANCEMENT NÉCESSITANT UNE CONSOLIDATION DES PARTICIPATIONS PUBLIQUES ET LE MAINTIEN DE LA DIVERSIFICATION DES RESSOURCES**

Sur un plan financier et matériel, la régionalisation soulève la question du devenir du modèle économique sur lequel reposent les pôles de compétitivité, qui détermine les conditions dans lesquelles ils accomplissent les missions relevant de leur cœur de métier et, le cas échéant, proposent une offre de services complémentaires : le mouvement engagé emporte un renouvellement de l'équilibre

des ressources sur le fondement desquelles les pôles de compétitivité fonctionnent et se sont développés.

Les éléments recueillis par votre rapporteur ne conduisent pas à déceler un risque d'atteinte à la viabilité des pôles à brève échéance. Ils invitent à néanmoins à mesurer les incidences et les perspectives que peuvent comporter l'évolution du poids respectif de l'État et des régions dans le financement du dispositif, ainsi que l'affirmation d'une capacité d'autofinancement des structures.

## 1. Un soutien budgétaire de l'État désormais résiduel et bientôt inexistant

En cohérence avec le choix d'un retrait institutionnel, **la politique de l'État à l'égard des pôles se caractérise, depuis la phase IV (2019-2022), par une réduction progressive des concours financiers apportés aux projets et aux structures.**

**En investissement**, cette orientation a donné lieu au passage d'un soutien de l'action des pôles par le Fonds unique interministériel <sup>(1)</sup>, pour un montant global de près de sept milliards d'euros entre 2005 et 2015 <sup>(2)</sup>, à un financement par projets, notamment dans le cadre du dispositif des projets de recherche et développements structurants (PSPC) <sup>(3)</sup>. Suivant l'analyse de plusieurs acteurs auditionnés, « France 2030 » occupe désormais une place centrale dans le financement des projets portés par les pôles de compétitivité. Ainsi, les pôles ont accompagné près de 1 200 projets sur les 7 900 déposés à un guichet opéré par Bpifrance.

**En fonctionnement, le bilan de la phase IV comporte une diminution assez rapide des autorisations d'engagements et crédits de paiement pour dépenses d'intervention consacrées au soutien de la gouvernance des pôles.** Au fil des projets de loi de finances initiaux <sup>(4)</sup>, leur montant est ainsi ramené de 18 M€ (exercice 2019) à 11,5 M€ en autorisations d'engagement et 12,7 M€ en crédits de paiement (exercice 2021), puis 9 M€ (exercices 2022 à 2024).

Le présent projet de loi de finances marque donc l'aboutissement d'une trajectoire planifiée conformément aux arbitrages rendus pour la mise en application de la loi NOTRe. Comme précédemment observé, le projet annuel de performances

---

(1) Le Fonds unique interministériel (FUI) désigne un programme destiné à soutenir la recherche appliquée, afin d'aider au développement de nouveaux produits et services susceptibles d'être mis sur le marché à court ou moyen terme. Entre 2005 et 2015, il aura contribué au financement de 1 600 projets portés par les pôles de compétitivité à hauteur de 40 % de leur coût.

(2) D'après les réponses du Mouvement des entreprises de France (Medef) au questionnaire du rapporteur.

(3) D'après le dispositif des projets de recherche et développements structurants (PSPC) se définit comme un programme ayant pour objet le soutien à des projets collaboratifs de recherche et de développement structurants qui visent à produire des retombées économiques et technologiques directes sous forme de nouveaux produits, services et technologies, ainsi que des retombées indirectes en termes de structuration durable de filières

(4) Le soutien à la gouvernance des pôles repose sur les crédits relevant de l'action n° 23 du programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission Économie.

pour 2025 ne prévoit plus l'usage de crédits du programme 134 de la mission *Économie* au titre du soutien apporté à la gouvernance des pôles de compétitivité.

**Cette orientation peut susciter des interrogations au moins à deux titres.**

**Sur le plan de la mise en œuvre de la politique des pôles de compétitivité**, se pose la question de l'impact sur l'équilibre des pouvoirs dans le pilotage du dispositif : certains acteurs se demandent ainsi dans quelle mesure le retrait du soutien financier apporté aux structures affecte la capacité de l'État à formuler, en retour, des exigences à l'égard des entreprises en rapport avec les politiques nationales, en dehors du pouvoir normatif que lui confère la procédure de la labellisation.

**Sur le plan du fonctionnement des structures**, certains acteurs évoquent le risque que la perte des crédits pour dépenses d'intervention ne prive les pôles d'une ressource qui consacre leur vocation nationale et apporte un appoint utile dans leur fonctionnement. Certains évoquent même une possible déstabilisation du modèle de financement, susceptible de fragiliser certaines structures, et considèrent le montant actuel de la dotation comme un niveau minimal en deçà duquel le fonctionnement des pôles pourrait être grandement affecté.

Les exemples fournis à votre rapporteur montrent que **la participation de l'État peut représenter de 10 % à 25 % du budget des pôles, part en diminution régulière.**

## **2. Un investissement des régions prépondérant mais non dénué d'aléas**

**Les régions s'imposent depuis plusieurs années comme les principales collectivités publiques dans le financement des pôles de compétitivité. Cette position tient, pour l'essentiel, à l'importance de la participation apportée**, en application des engagements pris sur le fondement des conventions liant les collectivités aux pôles.

D'après les exemples fournis à votre rapporteur, les subventions allouées aux structures peuvent représenter des montants près de trois fois supérieurs aux sommes versées par l'État. Dans le cas d'I-Trans, les crédits régionaux représentent 37 % des ressources du pôle (contre 11 % pour l'État). Les concours financiers des autres catégories de collectivité ou des établissements publics de coopération intercommunale sont beaucoup plus réduits, voire insignifiants, et revêtent parfois un caractère ponctuel. L'état des lieux dressé par la Dreets de la région Auvergne-Rhône-Alpes donne toutefois à penser que certaines métropoles peuvent s'investir dans le financement des pôles, sans que leur participation dépasse celle de la région.

Par ailleurs, **les régions voient leur rôle conforté par la mission de verser aux pôles les crédits délégués par l'État**, même si l'efficacité de la procédure suscite des appréciations divergentes : plusieurs réponses apportées à votre

rapporteur comportent le signalement de difficultés administratives et de retards de paiements susceptibles d'occasionner des contraintes de trésorerie pour les pôles. Ces faits incitent certains observateurs à relativiser l'intérêt de la délégation des crédits.

**La part prépondérante désormais acquise par les régions dans le financement des pôles peut nourrir deux questionnements.**

**Le premier questionnement porte sur la contribution des collectivités à l'équilibre du modèle économique des structures.**

Sous réserve de statistiques consolidées dont votre rapporteur n'a pas connaissance, **la participation des régions ne paraît pas pouvoir compenser, à ce stade, les effets du désengagement financier de l'État.** Des pôles de compétitivité décrivent une baisse globale des crédits versés par les échelons national et régional ; dans le cas d'Eurobiomed, le recul atteindrait de 5 % à 10 % par an depuis trois ans. Une telle évolution n'est pas surprenante au regard des contraintes qui peuvent peser sur la gestion des finances locales ou au regard des arbitrages rendus quant au bien-fondé d'une participation supplémentaire dans les pôles : elle n'en suscite pas moins l'attention.

Par ailleurs, le bilan dressé par les pôles auditionnés **souligne le caractère inégal des subventions versées par les régions.** Dans ses réponses à votre rapporteur, l'AFPC fait ainsi état de nombreuses disparités entre les régions dans leur soutien matériel et/ou immatériel.

**Le second questionnement touche à l'évolution de l'influence des régions dans la détermination des priorités poursuivies par les pôles de compétitivité.**

Le caractère désormais prépondérant de la participation des régions est de nature à renforcer le poids de ces collectivités dans la gouvernance et, en conséquence, peut pousser les pôles à accorder une priorité aux attentes qu'elles expriment en considération des ressources qu'elles apportent. **Si le risque d'injonctions contradictoires est bien réel, le caractère fréquent des situations dans lesquelles le resserrement des liens induit par la régionalisation place les pôles de compétitivité sous une stricte dépendance n'est pas avéré.**

Du point de vue de votre rapporteur, il importe néanmoins de conserver une certaine vigilance afin de prévenir des dérives susceptibles de porter atteinte à la capacité de déterminer des priorités conformes aux objectifs nationaux en matière d'innovation.

### **3. Une capacité d'autofinancement à conforter et à renouveler**

**La possibilité d'un renforcement de la part des ressources tirées de financements privés ne va pas de soi, dès lors que, dans l'ensemble, l'objectif**

**d'une part prépondérante d'autofinancement des structures, consacré depuis la phase IV, peut être considéré comme assez largement rempli.**

D'après les données fournis par l'AFPC, les pôles de compétitivité disposent en moyenne d'un budget de 2,3 M€ et emploient 15 équivalents temps plein (ETP) en moyenne (avec une fourchette allant de 6 à 50 ETP). En dehors des participations publiques précédemment évoquées, **leur modèle économique repose sur deux fondements :**

– **en premier lieu, les cotisations versées par les membres** (singulièrement les grandes entreprises), en contrepartie des services auxquels ils peuvent prétendre ;

– **en second lieu, le produit de la rémunération des prestations que les pôles peuvent fournir dans le cadre d'une offre de prestations complémentaire** aux missions de leur cœur de métier.

En outre, le fonctionnement des pôles de compétitivité semble s'appuyer, parfois de manière assez substantielle, sur les ressources procurées par les grandes entreprises adhérentes, telles que notamment la mise à disposition gratuite de personnels.

Les analyses développées devant votre rapporteur tendent à démontrer que **les ressources de nature privée occupent désormais une part majoritaire dans le financement des pôles**. D'après les exemples fournis, l'autofinancement (correspondant notamment aux cotisations) représente de **52 % à 55 % des ressources des pôles en fonctionnement**. Cette part peut même atteindre les 60 % dans le cas d'un pôle comme *Bioeconomy for change*.

Dès lors, **la question se pose de la capacité des pôles à se prémunir des aléas de la participation publique par un nouveau renforcement de leur capacité d'autofinancement**. Cette question ne peut recevoir une réponse tranchée, au regard de l'inégalité des situations dans lesquelles se trouvent les pôles. Néanmoins, les éléments recueillis par votre rapporteur mettent en exergue **deux incertitudes**.

**La première incertitude porte sur l'élasticité des ressources auxquelles les pôles de compétitivité peuvent prétendre**. Ainsi que l'ont relevé plusieurs pôles, le niveau des cotisations peut dissuader certaines entreprises d'adhérer aux structures. Par ailleurs, les aléas de la conjoncture économique et les difficultés des entreprises peuvent rendre assez aléatoire, suivant les époques, la perception de recettes supplémentaires.

**La seconde incertitude concerne l'impact d'un développement de l'autofinancement sur l'équilibre du fonctionnement des pôles, ainsi que sur leur positionnement dans le champ du soutien à l'innovation des entreprises**.

De l'avis de plusieurs pôles auditionnés par votre rapporteur, la recherche de nouveaux adhérents exige des démarches chronophages, effectuées au détriment d'autres actions utiles pour le bon fonctionnement des structures. Au-delà, certains observateurs n'écartent pas l'hypothèse suivant laquelle l'importance nouvelle accordée à des financements privés pourrait conduire les structures à négliger l'accomplissement des missions relevant de leur cœur de métier et à devenir des prestataires de services. Une telle évolution serait problématique, dans la mesure où elle contreviendrait à la vocation première des pôles et pourrait créer des sources de concurrence difficilement défendables du point de vue du bon usage des deniers publics.

Au regard de l'ensemble de ces considérations, il importe de mesurer les enjeux et implications, au plan financier, de l'évolution du positionnement respectif de l'État et des régions, ainsi que du recours à un surcroît d'autofinancement. C'est pourquoi votre rapporteur estime nécessaire que les pouvoirs publics évaluent l'impact de la régionalisation sur le financement et l'action des pôles de compétitivité. Dans son esprit, une telle démarche pourrait être efficacement accomplie sur la base d'un rapport présenté par le Gouvernement.

**Recommandation n° 11 : Demander au Gouvernement un rapport sur l'impact de la régionalisation sur le financement et l'action des pôles de compétitivité.**



## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa réunion du jeudi 24 octobre 2024, dans le cadre de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2025, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur le rapport de M. Xavier Albertini, les crédits de la mission « Économie », en ce qui concerne les entreprises.*

**Mme la présidente Aurélie Trouvé.** Nous reprenons ce matin l'examen pour avis des crédits de la mission *Économie* du projet de loi de finances (PLF) pour 2025, avec l'avis « Entreprises » dont notre collègue Xavier Albertini est le rapporteur. Je rappelle que cet avis couvre le programme 134 *Développement des entreprises et régulations*, qui dispose d'un budget de 2,5 milliards d'euros. Il finance des actions cruciales pour le bon fonctionnement de l'économie et des services de proximité – je pense à l'Autorité de la concurrence, à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), à la mission de développement territorial de La Poste ou encore à l'Institut national de la consommation et au Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Credoc). Je cite ces organismes car on les oublie souvent et, parfois, la contribution de ces organisations est même décriée alors qu'elle est essentielle à l'action publique.

À l'issue de l'examen de cette mission, nous voterons sur l'ensemble des crédits examinés dans le cadre de la mission *Économie*, qui sera discutée en séance publique le 5 novembre prochain.

**M. Xavier Albertini, rapporteur pour avis.** Dans l'ensemble, la programmation budgétaire pour 2025 se caractérise par un recentrage du champ des interventions et une diminution des crédits. En l'occurrence, les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) demandés s'élèvent à un peu plus de 2,457 milliards d'euros, les premières en baisse de 519,37 millions et les seconds de 198,99 millions d'euros par rapport à 2024. Mais il faut replacer ces chiffres dans une perspective et dans un contexte : à périmètre constant, le programme 134 conserve un niveau de financement supérieur et en progression, tant sur le plan des AE (qui augmentent de 6,78 %) que sur celui des CP (qui gagnent 7,84 %). Le plafond d'emplois du programme connaît lui-même un ajustement limité, avec un effectif maximal autorisé de 4 582 équivalents temps plein (ETP), soit une baisse qui se limite à quinze ETP seulement, répartie entre la direction générale des entreprises (DGE), qui en perd dix, et la DGCCRF, qui en perd cinq. La programmation budgétaire pour 2025 comporte ainsi un plafond d'emplois pour la direction générale des entreprises actualisé à 1 222 ETP (contre 1 229 en loi de finances initiale pour 2023). L'évolution du plafond d'emplois peut être considérée comme cohérente avec l'exécution en cours.

Le programme 134 prend ainsi toute sa part – mais rien que sa part – à l’indispensable effort de redressement des finances publiques. Je ne pourrai entrer dans le détail de la programmation, mais je tiens à vous présenter trois conclusions au regard desquelles j’estime qu’elle présente un caractère pertinent.

En premier lieu, la programmation pour 2025 assure le juste financement de la compensation carbone dont bénéficient les industries électro-intensives. Dans le cadre de l’action n° 23 « Industrie et services », les crédits affectés à ce dispositif s’élèvent à 1,051 milliard d’euros, en baisse de 23 millions d’euros. À l’évidence, cette somme apparaît cohérente avec les aléas qui affectent la budgétisation de la dépense, laquelle reste tributaire de la consommation électrique des entreprises et de l’application du droit européen. Par ailleurs – et c’est une nouveauté ! –, la programmation pour 2025 comporte une ligne de financement pour la décarbonation de l’industrie, à hauteur de 50 millions d’euros. Le dispositif aurait vocation à soutenir les investissements d’entreprise susceptibles de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Dès lors, le resserrement ou la suppression de certains financements ne saurait conduire à minorer l’importance de l’aide apportée à nos entreprises dans un contexte exigeant pour les comptes publics. Ainsi que le montre le rapport pour avis, ces dispositifs ont souvent été rattachés au programme 134 pour des motifs circonstanciels et leur objet n’appelle pas nécessairement – au moins dans ce cadre – l’inscription de nouveaux crédits.

En second lieu, la programmation pour 2025 garantit le fonctionnement du service postal universel. En effet, elle maintient le niveau des ressources du dispositif à hauteur de 500 millions d’euros. Elle reconduit le financement des missions d’aménagement du territoire confiées à La Poste à hauteur de 105 millions d’euros.

Pour le reste, les évolutions qui peuvent affecter les concours apportés au financement d’autres opérateurs ou de soutiens publics restent mineures. La dotation de l’Agence nationale des fréquences (ANFR) retrouve ainsi son niveau de 2023, en conséquence du retrait des moyens que nécessitaient les missions accomplies pour la bonne tenue des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024. En revanche, la programmation pour 2025 devrait permettre le franchissement d’une nouvelle étape dans la mise en place d’un futur filtre national de cybersécurité, dit filtre « anti-arnaque ». Je rappelle que le Parlement a posé le principe de la création de cet outil dans la loi du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l’espace numérique, dite loi « Sren ».

En dernier lieu, la programmation pour 2025 maintient globalement la dotation des autorités administratives indépendantes et des services ministériels chargés de la régulation et de la sécurisation des marchés économiques, ainsi que de la protection des consommateurs. En crédits de paiement, elle prévoit ainsi d’allouer 25,36 millions d’euros à l’Autorité de régulation des communications

électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep), 25,67 millions d'euros à l'Autorité de la concurrence et 262,76 millions d'euros à la DGCCRF.

Ces crédits couvrent-ils les charges de fonctionnement et l'exercice des missions ? Si j'emploie les termes de « revalorisation modeste », c'est que la question des moyens se pose. Je ne peux que renouveler le constat établi par notre collègue Philippe Bolo en 2023. À des degrés divers, l'Arcep, l'Autorité de la concurrence et la DGCCRF se trouvent confrontées à un défi : celui de l'adéquation entre, d'une part, l'élargissement progressif de leurs compétences et objectifs, et, d'autre part, le rythme de la progression de leurs crédits et de leurs personnels. J'estime que les pouvoirs publics doivent s'assurer de leur capacité à répondre aux enjeux que soulève l'évolution de leurs domaines de compétence. À cet effet, je défendrai tout à l'heure un amendement demandant au Gouvernement un rapport au sujet de la DGCCRF.

Sous cette réserve, j'appelle à l'adoption des crédits du programme 134. J'estime en effet que la programmation pour 2025 mobilise à bon escient des ressources et des dispositifs utiles à notre économie sans sacrifier l'avenir et en faisant bon usage des deniers publics.

C'est d'ailleurs dans cet esprit que j'ai choisi de consacrer la seconde partie de mon avis à l'examen du devenir des pôles de compétitivité à l'heure de la régionalisation. Le dispositif fêtera, vous le savez, ses vingt ans d'existence en janvier 2025, à un moment où le renforcement du poids des régions en matière de développement économique le place à la croisée des chemins. Les réponses ne vont pas de soi, mais des travaux que j'ai pu mener se dégagent plusieurs enseignements.

Le premier enseignement est que le dispositif possède désormais une grande maturité et contribue à la structuration des écosystèmes. D'une part, la gouvernance des pôles de compétitivité, fondée sur un statut associatif, favorise une participation large et relativement équilibrée de l'ensemble des acteurs. D'autre part, leur sociologie favorise une bonne intégration au tissu économique. Ils rassemblent actuellement 18 500 entreprises et plus de deux mille laboratoires et établissements d'enseignement supérieur. Si la représentation de chacune des catégories d'adhérents dans les pôles varie assez sensiblement, le nombre des adhérents durables ou occasionnels continue néanmoins de croître et le renouvellement des effectifs marque une certaine fidélisation des adhérents. Au-delà, le maillage du territoire présente une certaine rationalité. Les cinquante-cinq pôles de compétitivité se déploient à l'échelle de l'Hexagone. Il existe en outre des implantations en Guadeloupe et à La Réunion. Les pôles constituent une émanation de tissus productifs et d'écosystèmes qui, sans nécessairement être organisés, préexistaient. De surcroît, leur géographie actuelle traduit la sélection opérée au fil des cinq phases de programmation, sur la base d'une évaluation fondée sur des priorités définies.

Par ailleurs, rien ne permet d'identifier des lacunes dans leur déploiement à l'échelle du territoire ou l'absence de certains domaines d'activité parmi les secteurs qu'ils couvrent. Dès lors, j'estime que la question de leur nombre à l'échelle du

territoire national relève, à bien des égards, d'un faux débat. Ceci ne retire rien à l'exigence de mener à bien, en 2025, l'évaluation à mi-parcours des pôles de compétitivité et de se prononcer sur le maintien du label accordé aux structures existantes. Telle est ma première recommandation.

Deuxième enseignement : les pôles apportent un soutien important à l'effort d'innovation des entreprises et des écosystèmes locaux. Sur ce plan, les études confirment désormais l'existence d'un effet multiplicateur en matière de recherche et développement (R&D). Selon l'effet de levier mesuré par la DGE, 1 euro de dépense publique donne lieu en moyenne à 2,80 euros de dépenses en R&D. Ce coefficient peut varier selon le guichet de financement et l'appel à projets. En outre, les investissements dont la réalisation peut raisonnablement leur être attribuée atteignent un volume important. On peut estimer à 55 milliards d'euros le montant des fonds mobilisés pour des projets labellisés.

Par ailleurs, l'adhésion aux pôles de compétitivité paraît produire des effets plus diffus sur le plan macroéconomique. Je pense ici à l'accroissement des chiffres d'affaires et à l'augmentation des recrutements ou des exportations des PME.

Au-delà, les pôles de compétitivité fournissent un cadre propice au travail collaboratif, comme le montre le nombre important de projets labellisés – plus de mille par an – dans le cadre notamment de « France 2030 ». L'accompagnement fourni par les pôles permet d'améliorer le taux de sélection dans le cadre des appels à projets : il atteint 35 %, contre 27 % pour les entreprises non adhérentes. Il reste sans doute à conforter la valeur du label auprès de certains acteurs tels que Bpifrance. C'est la raison pour laquelle je recommande de mieux motiver et de rendre plus précis les documents attestant d'une labellisation par les pôles.

Enfin, l'offre de services fournie par les pôles de compétitivité satisfait les adhérents. Cependant, on peut s'interroger sur le positionnement de certains acteurs qui proposent des prestations d'ingénierie aux entreprises. Objectivement, le risque de services redondants n'existe que pour la fourniture de services n'ayant pas pour seule finalité le soutien à l'effort de R&D. La question se pose en particulier s'agissant des prestations généralistes des chambres de commerce et d'industrie (CCI) ou de certains instruments déployés par Bpifrance. Aussi, je recommande de veiller à la cohérence des champs d'intervention.

Troisième enseignement : il conviendrait de redéfinir les termes du copilotage des pôles de compétitivité par les régions et l'État. C'est là – ainsi que dans les modalités de financement – que réside l'enjeu pour l'avenir : il s'agit moins de trancher l'ambiguïté ancienne qui entoure le statut des pôles que de poser un cadre de régulation adapté à la poursuite de leur développement.

La régionalisation des pôles de compétitivité se matérialise, en premier lieu, par une réduction de la place et des interventions de l'État dans le fonctionnement des structures labellisées depuis 2019. Cette mise en retrait participe des arbitrages rendus pour la mise en application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle

organisation territoriale de la République, dite loi « Notre ». Elle se traduit par l'organisation d'un travail ministériel plus centralisé sous l'égide de la DGE, tandis que les services déconcentrés de l'État jouent un rôle plus restreint et disparate. Ceux-ci appréhendent désormais l'activité des pôles de compétitivité dans l'exercice de leurs compétences relatives au suivi des filières stratégiques et aux politiques d'innovation.

En second lieu, la régionalisation conduit à un renforcement très notable du poids et de la place des conseils régionaux. Cela va dans le sens de l'histoire, mais il peut arriver que des positionnements locaux exposent les pôles à des injonctions contradictoires. La première difficulté réside dans les divergences possibles entre certains agendas régionaux et les objectifs généraux de la politique nationale d'innovation. De surcroît, certaines collectivités tendent à réduire les pôles de compétitivité à des dispositifs exclusivement territoriaux, dont le développement ne devrait servir que le seul intérêt régional. Or le développement et la structuration de leurs activités s'affranchissent des limites administratives. Par ailleurs, de tels positionnements peuvent mettre en cause le fonctionnement des pôles interrégionaux.

C'est en considération de ces constats que je formule plusieurs recommandations qui visent à répondre à trois besoins. D'abord, il faut assurer la présence de l'État auprès des pôles de compétitivité et préserver la capacité des administrations centrales et des services déconcentrés à suivre leur action. Aussi, je recommande d'y maintenir des effectifs suffisants pour l'exercice des missions qui permettent un suivi des pôles de compétitivité. Il s'agit aussi de maintenir une certaine proximité entre les services déconcentrés de l'État et les pôles de compétitivité, raison pour laquelle je recommande de reconnaître aux directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) la faculté de siéger dans les organes de gouvernance des pôles de compétitivité – en qualité d'invités et sans droit de vote – et d'organiser des circuits d'information.

Il faut ensuite concilier les principes et les objectifs de l'action publique. À cet effet, je recommande : d'une part, d'organiser la pleine intégration des orientations et objectifs généraux inscrits dans les documents établis par l'État et les régions ; d'autre part, d'instituer un cadre de discussion entre les collectivités publiques et les autres acteurs du dispositif. Il importe enfin d'organiser une évaluation croisée des pôles de compétitivité. C'est pourquoi je recommande d'harmoniser les critères d'évaluation retenus dans le cadre de l'exécution des contrats d'objectifs et de performance.

Dernier enseignement : il faut consolider les participations publiques et diversifier les ressources. De fait, le soutien budgétaire de l'État revêt depuis 2018 un caractère résiduel. Ce constat vaut particulièrement pour les moyens de fonctionnement. À compter de 2025, vous le savez, la programmation budgétaire ne prévoit plus de crédits d'intervention pour le soutien à la gouvernance des pôles. Or la participation de l'État peut représenter de 10 % à 25 % des ressources de ces

structures. Les régions s'imposent depuis plusieurs années comme les collectivités publiques participant le plus au financement des pôles, leur participation pouvant atteindre 37 % des ressources. Elles voient par ailleurs leur rôle conforté par la mission qui leur est confiée de verser les crédits délégués par l'État.

La part prépondérante que les régions ont acquise dans le financement des pôles peut soulever deux questions. La première concerne la contribution des collectivités à l'équilibre du modèle économique des structures. De fait, la participation des régions ne paraît pas pouvoir compenser, à ce stade, les effets du désengagement financier de l'État. Par ailleurs, le bilan dressé par les pôles que j'ai auditionnés souligne le caractère inégal du montant des subventions versées par les régions. La seconde question porte sur l'évolution de l'influence des régions dans la détermination des priorités, avec le risque – de nouveau – d'injonctions contradictoires.

En définitive, la question posée est celle de la capacité des pôles à assurer l'équilibre de leur modèle économique, sachant que le développement de l'autofinancement peut comporter des aléas. Les financements privés représentent déjà 52 % à 55 % des ressources des pôles en fonctionnement. Or il existe une incertitude quant à l'élasticité des ressources supplémentaires que les pôles peuvent obtenir. Par ailleurs, certains acteurs alertent sur les impacts d'une telle politique sur l'équilibre du fonctionnement des pôles, ainsi que sur leur positionnement dans le champ du soutien à l'innovation des entreprises. C'est pourquoi je défendrai un amendement demandant au Gouvernement un rapport sur l'impact de la fin du soutien de l'État à la gouvernance des pôles. Je vous remercie de votre attention.

**Mme la présidente Aurélie Trouvé.** Nous en venons aux questions des orateurs des groupes.

**M. Lionel Tivoli (RN).** Un principe simple mérite d'être rappelé : en dehors du cas spécifique des emplois publics, ce sont nos entreprises qui créent des emplois dans notre pays. Le rôle de l'État est d'assurer l'existence d'un écosystème global favorable à leur création et à leur développement. La France compte, bien sûr, de nombreux fleurons internationaux dont nous sommes tous fiers, mais l'essentiel de la vitalité de notre tissu économique est assuré par les très petites, les petites et les moyennes entreprises (TPE et PME), qui sont les premiers employeurs de notre pays.

Force est de constater que le soutien de l'État à la compétitivité des entreprises est loin d'être suffisant. Dans le projet de loi de finances pour 2025, et plus spécifiquement dans le programme 134 relatif au développement des entreprises, le montant des autorisations d'engagement est en baisse de 17 %, soit une perte de 520 millions d'euros environ. Quant aux crédits de paiement, ils diminuent de près de 7,5 %, soit quasiment 200 millions d'euros. Une fois de plus, les paroles ne sont pas en conformité avec les actes. Créer une ligne budgétaire pour la décarbonation de l'industrie, c'est bien ; mais soutenir substantiellement

nos entreprises face à l'augmentation massive du coût de l'électricité, c'est mieux ! Réduire le déficit public qui menace à terme notre souveraineté, c'est bien – c'est même impératif ; mais cela ne doit pas se faire au détriment de la protection de notre tissu économique !

Il est possible de faire de saines et nombreuses économies, en supprimant notamment de nombreuses agences dont l'efficacité n'est absolument pas démontrée et qui grèvent le budget de l'État. La compétitivité de nos entreprises passe notamment par une meilleure employabilité des salariés, une fiscalité qui ne soit pas pénalisante ainsi que par le fléchage des investissements vers les TPE et PME. Ce sont autant de mesures qui font actuellement défaut dans ce projet de loi de finances. En ces temps difficiles, nos entrepreneurs comptent sur notre soutien réel et efficace. Je crois qu'il est urgent d'agir !

**M. Xavier Albertini, rapporteur pour avis.** Je partage l'idée suivant laquelle ce sont les petites et moyennes entreprises qui, pour l'essentiel, constituent le tissu économique français. Je voudrais néanmoins rappeler que le programme 134 n'est pas le seul à défendre l'intérêt des entreprises. Quant à la baisse de 17 % que vous avez évoquée, elle concerne des autorisations d'engagement et leur montant tient compte de ce qui s'est passé en 2023 et 2024, en particulier la consommation des crédits de la compensation carbone. Pour le reste, il n'y a que des évolutions à la marge. S'agissant enfin des organisations qui, selon vous, pourraient être regroupées ou supprimées, je vous invite à vous intéresser à ce que fait l'Autorité de la concurrence pour défendre les entreprises françaises – par exemple, face aux situations de concurrence déloyale ou sur des marchés défavorables aux entreprises françaises. J'en veux notamment pour preuve la récente condamnation d'opérateurs internationaux comme Apple.

**M. Stéphane Buchou (EPR).** Je tiens d'abord à saluer la qualité de votre travail et vous remercier au nom de mon groupe. La mission *Économie* constitue le support de la politique de soutien public au développement de l'économie et de ses acteurs. Ses objectifs sont le développement de la compétitivité des entreprises, propice à l'emploi et à la croissance, la régulation et la sécurisation des marchés économiques, ainsi que la protection des consommateurs.

Le programme 134 comprend trois types d'actions. Certaines visent à soutenir le développement des entreprises aux échelles nationale et internationale ; d'autres sont destinées à porter les moyens des autorités administratives et des services ministériels chargés de missions de régulation ; d'autres enfin concernent le développement des postes, des télécoms et du numérique.

Ce programme inclut pour 2025 une action intitulée *Mesures exceptionnelles dans le cadre de la crise sanitaire*, pour un montant total de 5 millions d'euros. Vous l'avez rappelé, le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement s'établit à 2,457 milliards d'euros, soit une baisse de 7,49 % en crédits de paiement et de 17 % en autorisations d'engagement.

Même si nous sommes dans un contexte contraint de maîtrise de la dépense publique, je m'interroge sur les réductions proposées, tant du point de vue des montants que des dispositifs ou organismes concernés.

Vous indiquez dans votre rapport que « *les crédits budgétaires tels que présentés permettent de contribuer au financement des dispositifs et des mesures nécessaires à la compétitivité des entreprises et à leur croissance tout en préservant les consommateurs* ». En consultant la partie du rapport consacrée à la réduction du déficit public, on note néanmoins la baisse de la subvention à Atout France, la réduction du financement des études et statistiques, l'extinction d'actions de développement des PME, mais aussi la non-reconduction du dispositif « Quartiers 2030 », du fonds territorial d'accessibilité, des actions de soutien à la gouvernance des pôles de compétitivité, de la subvention versée à l'Association française de normalisation (Afnor), des soutiens au tourisme – en dehors d'Atout France –, aux métiers d'art et aux centres techniques industriels et assimilés et de la contribution aux organismes internationaux dans le domaine de l'industrie. Nous aimerions que vous nous rassuriez : les objectifs initiaux seront-ils bien atteints ? Quant à La Poste – qui exerce des missions de service public auxquelles nous sommes tous très attachés dans cette commission, en particulier dans les territoires ruraux – et pour avoir rencontré plusieurs fois ses représentants dans mon département, je souhaiterais savoir si elle a bien les moyens de ses objectifs.

**M. Xavier Albertini, rapporteur pour avis.** Nous avons été particulièrement vigilants à l'égard de ces évolutions lors de l'élaboration du rapport. Certains budgets ont été réduits en raison du caractère ponctuel d'investissements liés, par exemple, aux Jeux olympiques et paralympiques. Certaines actions se sont éteintes, tandis que d'autres pourront être poursuivies. Nous en discuterons lors des débats en séance publique.

**Mme Mathilde Hignet (LFI-NFP).** Aveuglés par le dogme de la sacrosainte « concurrence libre et non faussée » depuis 2017, les gouvernements successifs d'Emmanuel Macron n'ont qu'une obsession : libérer les forces du marché et développer la compétitivité des entreprises, celle-ci devenant ensuite le prétexte pour imposer des régressions sociales. Il ne se dégage aucune stratégie de long terme pour nos entreprises et le gouvernement dirigé par Michel Barnier ne fait pas exception.

Le Gouvernement et vous, ses soutiens, vantez en séance des résultats économiques mirobolants. Mais vous oubliez de dire qu'ils ne sont pas dus aux grands groupes, qui ont détruit 249 000 emplois en dix ans, mais bien aux TPE et PME, seules à créer des emplois en France. Et que faites-vous pour les protéger des grands groupes qui mettent des mois à les payer, alors qu'elles sont en grande difficulté ? Rien ! C'est même pire : alors que la DGCCRF et l'Autorité de la concurrence sont les seuls garde-fous, le Gouvernement veut diminuer leurs budgets et y supprimer des postes. Vous avez rendu l'État impuissant, le privant petit à petit des moyens d'intervenir dans la vie économique.

Monsieur le rapporteur, vous indiquez dans votre rapport que l'évolution des ressources attribuées aux autorités et services chargés de la régulation pose question. Les crédits alloués à la DGCCRF diminuent de 3 %, tandis que ses effectifs seront passés de 3 723 ETP en 2017 à 2 840 ETP en 2025. En près d'une décennie, elle aura ainsi perdu près de neuf cents agents, soit un quart de ses effectifs.

Pourtant vous, les macronistes, annoncez sans cesse sur les plateaux de télévision et de radio le renforcement des contrôles visant à pénaliser les entreprises qui ne jouent pas le jeu. La loi Egalim n'est pas respectée ? L'hiver dernier, afin de répondre aux manifestations agricoles, le ministre de l'économie de l'époque annonce doubler les contrôles des entreprises agroalimentaires et de la grande distribution. Mais derrière le coup de com', la réalité est toute autre : on demande à la DGCCRF de faire davantage de contrôles avec moins d'agents, alors que c'est impossible. L'entreprise Wish a pu vendre pendant des années des produits à faible coût, en fraudant à la TVA et en contribuant à la destruction de 85 000 emplois en dix ans. Sans la DGCCRF, qui l'a mise en cause pour des manquements graves à la sécurité des produits, elle aurait pu continuer ses pratiques déloyales sans être inquiétée. La DGCCRF est aussi l'administration qui a analysé la qualité des gels hydro-alcooliques pendant la pandémie de covid-19, qui a détecté la contamination d'œufs au fipronil en 2017 et qui est intervenue dans le scandale du lait infantile contaminé par Lactalis en 2018 et 2019. Si vous continuez à la déshabiller, qui garantira l'impartialité et l'objectivité ? Personne... et nous le savons tous ! La logique comptable de réduction des moyens et des personnels alloués au développement économique est mortifère ! Nous avons besoin de tous ces agents pour transformer notre économie et affronter les enjeux de demain.

**M. Xavier Albertini, rapporteur pour avis.** Je regrette que vous n'ayez pas assisté aux échanges que nous avons eus avec la DGCCRF : votre position aurait sans doute été quelque peu différente et, en tous cas, un peu moins dogmatique. Vous évoquez des baisses, mais j'observe une hausse des autorisations d'engagement de 4,68 % et des crédits de paiement de 1,98 %.

Je suis néanmoins sensible à quelques-unes de vos remarques. Je demande au Gouvernement un rapport sur l'évolution des missions et du personnel de la DGCCRF. Si la DGCCRF a relevé plusieurs infractions, c'est bien la preuve qu'elle fonctionne correctement. Il faut donc se préoccuper de l'évolution de ses missions et de leur efficacité, davantage que du nombre d'ETP...

**Mme Valérie Rossi (SOC).** L'examen du rapport sur le programme *Développement des entreprises et régulations* est toujours un exercice insatisfaisant, tant les crédits budgétaires représentent une fraction minime des moyens budgétaires dévolus aux entreprises, principalement constitués de dépenses fiscales et d'aides diverses.

Je regrette d'ailleurs que nos propositions pour une plus forte conditionnalité des aides à des critères environnementaux et sociaux aient été rejetées à ce stade, au cours de l'examen de la première partie du projet de loi de finances. On le voit bien avec l'exemple de Sanofi et l'utilisation du crédit d'impôt recherche : nous ne pouvons continuer de mobiliser de tels moyens pour des multinationales qui décident d'arrêter de produire en France et ne contribuent pas suffisamment, en contrepartie, à notre souveraineté industrielle.

Mon groupe a eu l'occasion, il y a quelques jours, de regretter également le recul des moyens dévolus à Business France et à Atout France, opérateurs chargés d'accompagner la promotion de notre pays à l'international et d'attirer à nous les touristes et les investisseurs, qui subissent des coupes arbitraires et délétères. Même les chambres consulaires, qui apportent un vrai service de proximité et un soutien à nos entrepreneurs, à nos artisans et à nos agriculteurs, voient leurs moyens fondre au soleil au point de remettre en cause leur capacité de fonctionnement et les services qu'elles proposent.

J'appelle enfin votre attention sur la fragilité des missions confiées au groupe La Poste. Dans ma circonscription des Hautes-Alpes, particulièrement dans la commune de L'Argentière-La-Bessée, les fermetures de bureau de poste et les vacances de poste se multiplient, privant les habitants d'un service public indispensable. Comment garantir alors le maintien des missions de service public de La Poste avec une telle trajectoire budgétaire ?

Que nous reste-t-il, alors, dans ce rapport ? La principale dépense du programme correspond au mécanisme de compensation carbone des électro-intensifs – auquel nous sommes tous attachés – mais dont l'évolution est essentiellement le fait des prix de l'énergie. Son montant a été multiplié par dix entre 2020 et 2023 et il connaît désormais une relative stabilisation.

En revanche, deux disparitions nous semblent tout à fait regrettables. La première est celle du fonds territorial d'accessibilité, doté de 50 millions d'euros en 2024, qui avait vocation à cofinancer les travaux de mise en accessibilité de petits commerces et d'établissements du quotidien, notamment en vue de l'accueil des Jeux olympiques et paralympiques de 2024. C'était surtout une nécessité pour de nombreux citoyens. Alors que 300 millions d'euros étaient prévus pour abonder le fonds sur la période 2023-2028, sa disparition accentue à nouveau la fracture de notre société. Plus grave, nous avons découvert la disparition de la subvention dévolue à l'Association française de normalisation. Lors de la visite des députés socialistes et apparentés au salon Global Industrie en début d'année, de nombreux acteurs nous ont signalé à quel point la bataille de la normalisation était stratégique au niveau international pour favoriser les solutions technologiques et techniques propres à chaque pays. La France doit pouvoir déployer toute sa force de négociation dans ces instances pour promouvoir les intérêts de nos acteurs économiques, en particulier industriels. Au pays champion des normes, la suppression de cette subvention constitue une erreur majeure.

À moins que ces réductions ne soient corrigées et étant donné notre avis sur les programmes *Commerce extérieur* et *Tourisme*, nous voterons contre les crédits de la mission *Économie*.

**M. Xavier Albertini, rapporteur pour avis.** Je partage votre souhait de refondre la présentation du programme 134, car il est vrai que la maquette en est un peu confuse. Cela permettrait une plus grande lisibilité. Le financement des chambres de commerce et d'industrie fait l'objet d'un amendement qui sera examiné plus tard. Toutefois, il faut être précis : leur financement repose sur une taxe affectée qui ne relève pas du programme 134. Quant au fonds territorial d'accessibilité, nous avons sollicité un certain nombre d'informations. Le dispositif connaît un démarrage relativement lent, avec 464 dossiers financés pour un million d'euros. Il y aura donc un glissement dans les dépenses et les crédits devraient couvrir les dépenses l'année prochaine.

**M. Jérôme Nury (DR).** Je vous remercie tout d'abord, monsieur le rapporteur, pour les développements denses et fournis que votre rapport consacre aux pôles de compétitivité. Pour le reste, la partie consacrée aux moyens budgétaires recoupe le rapport que j'ai moi-même remis la semaine dernière sur les télécommunications électroniques. Je suis heureux de constater que nous parvenons aux mêmes conclusions s'agissant de La Poste – pour laquelle la commission a voté un surplus de 130 millions d'euros au titre de l'aménagement du territoire –, de l'ANFR et des crédits numériques. Nous avons un seul désaccord, mineur, sur les moyens dévolus à l'Arcep que je pense, pour ma part, largement suffisants dans le contexte budgétaire actuel et au regard du fonctionnement très conséquent de cette autorité.

Je m'étonne de la faible contribution consentie par les services de Bercy à l'effort budgétaire. Dans le périmètre du programme, le plafond d'emplois passe de 4 596 à 4 587 ETP, soit une baisse ridicule de seulement neuf emplois. N'y aurait-il pas lieu de diminuer plus drastiquement les effectifs des services centraux de Bercy, afin de réduire le déficit colossal du budget pour 2025 ?

Enfin, ne pensez-vous pas que les pôles de compétitivité ont surtout profité aux grands centres urbains et aux métropoles, déjà très avantagés et aidés ? D'ailleurs, la carte figurant dans le rapport indique qu'ils sont centrés sur les plus grandes villes de France. Il ne me semble pas que les TPE, les PME et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) de nos territoires aient bénéficié d'un quelconque « ruissellement ».

**M. Xavier Albertini, rapporteur pour avis.** Il n'y a pas de plagiat ! La complémentarité de nos travaux prouve que, même à l'aveugle – et c'est rassurant ! –, on peut arriver à une convergence de vues.

Vous portez une appréciation personnelle sur le nombre d'emplois de certaines agences. Objectivement, il faut sérier les sujets ! La DGE a déjà réalisé un travail de fond afin d'optimiser son organisation financière et humaine. Il serait utile

de mener une réflexion plus globale sur la programmation pluriannuelle de l'emploi, dans la mesure où la logique annuelle et calendaire pose des problèmes de projection et de gestion. En outre, on constate une importante évolution des missions, qui génère des besoins en personnel qui méritent d'être rationalisés.

Sur les pôles de compétitivité, je vous rejoins sur un certain nombre de points. La concentration des structures reflète la concentration géographique des entreprises et des ressources. C'est pourquoi j'appelle de mes vœux un travail d'harmonisation reposant sur une organisation État-régions territorialisée et sur des logiques stratégiques, bien qu'il soit difficile d'implanter un pôle de compétitivité dans une région où la ressource en emplois n'est pas importante et où l'absence de certains facteurs, comme les moyens de déplacement, empêche les entreprises de s'installer.

**M. Charles Fournier (EcoS).** Vous l'avez dit : ce programme ne rassemble pas tous les moyens consacrés aux entreprises, mais, comme d'autres, il subit des coupes budgétaires qui semblent aléatoires. On ne sait pas quelle est la ligne. Vous n'avez pas donné votre avis sur plusieurs programmes qui arrivent à extinction, comme le plan « Quartiers 2030 » : n'est-il donc plus nécessaire de soutenir les initiatives économiques dans les quartiers ? De même, ce n'est pas parce que le plan territorial d'accessibilité démarre lentement qu'il ne faut pas lui donner les moyens de fonctionner. Quant au retrait de l'État de la gouvernance des pôles de compétitivité, il risque de pousser les régions à les orienter au service d'enjeux territoriaux, au détriment de l'intérêt de la Nation. On pourrait également citer la fin du soutien au tourisme ou encore de l'aide versée par Bpifrance pour faciliter la transformation des PME en ETI. C'est bien le problème de ce programme : on ne voit pas les orientations qui sont données ; pourtant, il est vital d'accompagner les entreprises, notamment dans leur bifurcation écologique et sociale.

Permettez-moi de ne pas me réjouir de l'importance des crédits alloués à la compensation carbone : leur conditionnalité est relativement faible et ils risquent de financer le *greenwashing*. Compenser les émissions de gaz à effet de serre, c'est bien ; les réduire, c'est mieux ! D'autres crédits sont prévus pour soutenir la décarbonation : très bien ! Mais il faudra regarder comment ils vont être utilisés. La programmation prévoit un crédit d'impôt au titre des investissements en faveur de l'industrie verte (C3IV), qui me paraît nécessaire. Dans les deux cas, il faut mesurer leur efficacité. Pour réindustrialiser le pays, nous avons besoin de ces soutiens !

Enfin, j'observe un écart important entre les aides aux PME-PMI, qui supportent l'essentiel des coupes budgétaires, par comparaison aux aides aux grandes entreprises : 40 % du mécanisme de compensation carbone est ainsi orienté vers les entreprises électro-intensives, c'est-à-dire les très grandes entreprises. Il faudrait qu'une annexe budgétaire donne une vision claire non seulement des soutiens apportés par l'État et des aides versées aux PME-PMI, mais aussi aux très grandes entreprises.

**M. Xavier Albertini, rapporteur pour avis.** Les crédits du plan territorial d'accessibilité qui n'ont pas été consommés cette année le seront lors des exercices futurs : il n'était donc pas nécessaire d'en ouvrir de nouveaux. C'est pour cela que j'évoquais les 494 dossiers déposés en 2024, qui n'ont donné lieu jusqu'à présent qu'à l'engagement d'un million d'euros. Les crédits consacrés au tourisme connaissent peut-être une décroissance, mais cette évolution relève en partie un transfert de compétences aux régions. Enfin, la baisse des crédits alloués à la compensation carbone s'accompagne d'une nouvelle ligne budgétaire de 50 millions d'euros pour la décarbonation de l'industrie. Les entreprises électro-intensives ont un besoin d'accompagnement proportionnel à leurs investissements.

Je partage votre point de vue en matière stratégique : un budget doit s'inscrire dans une perspective pluriannuelle. Hélas, ce projet de loi de finances a été élaboré dans des délais contraints. J'espère que les exercices futurs nous permettront d'envisager un accompagnement sur des durées plus longues afin de garantir l'effectivité de la consommation des crédits et l'efficacité de l'argent public.

**M. Thomas Lam (HOR).** Dans une situation budgétaire complexe et en raison de l'année exceptionnelle due aux Jeux olympiques, le groupe Horizons comprend qu'il fallait réévaluer les crédits alloués aux entreprises pour s'assurer de l'efficacité des structures et de leurs compétences. Toutefois, il nous semble très important de maintenir au maximum les aides à l'export, notamment pour les PME, car elles permettent d'aller chercher des relais de croissance à l'extérieur et de ramener en France de l'argent et de l'emploi.

**M. Xavier Albertini, rapporteur pour avis.** Je partage votre philosophie concernant la nécessité d'améliorer les organisations.

**Mme la présidente Aurélie Trouvé.** Nous en venons aux interventions individuelles.

**M. Guillaume Lepers (DR).** Je partage la même réflexion que mon collègue. Venant d'un territoire rural du Lot-et-Garonne, je constate moi aussi l'absence de ruissellement des pôles de compétitivité. Je regrette que l'État et les régions, sans doute pour des raisons pratiques, se focalisent d'emblée sur les grandes métropoles en affirmant aux zones rurales qu'elles profiteront du ruissellement. Nos territoires ont pourtant des atouts pour le développement des pôles de compétitivité : une main-d'œuvre disponible – le taux de chômage est parfois supérieur de trois à quatre points à la moyenne nationale – et un foncier accessible et peu cher, si l'on met de côté le problème du zéro artificialisation nette (ZAN). Reste la question de la formation.

**M. Xavier Albertini, rapporteur pour avis.** Les créations de pôle de compétitivité procèdent d'une relation contractualisée entre les régions et l'État sur des sujets précis. Ils ne s'inscrivent pas dans une logique spontanée de

« ruissellement », qu'il serait du reste difficile de mesurer. Le rapport avance un chiffrage raisonnable, soit 2,80 euros de retombées pour un euro investi... mais il est difficile d'évaluer les retombées précises dans les territoires. Je ne suis pas sûr que tel soit l'esprit des pôles de compétitivité. J'ai toutefois souligné un risque d'enfermement – ou, en tout cas, de limitation du rayonnement – des pôles de compétitivité en fonction de politiques régionales centrées qui ne permettent pas l'évolution que vous espérez. Il faut être sensible à cette question. C'est pourquoi j'ai déposé un amendement demandant une évaluation croisée des pôles de compétitivité, conformément à l'une de mes recommandations.

**M. Charles Fournier (EcoS).** Un rapport sur les pôles de compétitivité n'est pas suffisant. Il faudrait maintenir les crédits de l'État ! Vous l'avez fait remarquer : sans cela, les régions en feront un instrument à leur service, pas un instrument qui pourrait avoir un intérêt au-delà, pour les territoires ruraux ou d'autres territoires de notre pays.

J'ajoute que les crédits pour la transmission des entreprises stagnent, alors que trente mille entreprises disparaissent chaque année. Vous expliquez les autres baisses de crédits par une absence de dynamique, mais celle-ci est en hausse. Nous prenons là un risque.

**M. Xavier Albertini, rapporteur pour avis.** La transmission des entreprises ne relève pas du programme 134.

Je précise que le financement de l'État va aux associations qui accompagnent les pôles de compétitivité, pas aux projets eux-mêmes. Nous nous heurtons à une difficulté technique concernant la quote-part d'abondement de l'État à ces structures associatives, car nous n'avons pas trouvé l'accompagnement idoine pour envisager une substitution. Comment abonder les besoins résiduels de fonctionnement, qui représentent 10 à 15 % du budget, étant donné que l'État se désengage en 2025 ? Faut-il confier une part prépondérante de ce financement aux régions, qui financent déjà 30 % à 35 % des pôles de compétitivité ? Qui d'autre peut intervenir ? Il faut trouver des éléments complémentaires pour ce financement résiduel. C'est pourquoi je préconise un maintien des représentants de l'État au sein des structures associatives, plutôt que d'aborder le sujet sous le seul angle du financement.

## **Article 42 et état B : Crédits du budget général**

### *Amendement II-CE26 de M. Alexandre Loubet*

**M. Alexandre Loubet (RN).** Nous en convenons tous, la France manque cruellement de capitaux pour soutenir son économie et l'innovation. Le plan « France 2030 », doté de 54 milliards d'euros sur une durée de cinq ans seulement, reste largement insuffisant. En témoignent la reprise de la désindustrialisation, de même que les difficultés rencontrées par de très nombreux secteurs comme celui de l'automobile. Pour résorber ce déficit chronique de capitaux, le Rassemblement national propose la création d'un fonds souverain français, comme il en existe dans de nombreux autres pays, pour orienter l'épargne des Français vers l'économie réelle. La mobilisation de cette épargne se ferait – c'est important ! – sur la base du volontariat des épargnants.

Ce véhicule d'investissement, au rendement et au capital garantis par l'État, permettrait aux ménages qui le souhaitent d'investir directement dans l'économie française. Il contribuerait à préserver l'existant, par exemple en soutenant les TPE-PME et les grandes entreprises, en développant les grandes infrastructures – de plus en plus dégradées – et en sauvant des fleurons nationaux stratégiques pour éviter leur rachat par des fonds étrangers, souvent synonymes de délocalisation et de pillage technologique.

Ce fonds permettrait aussi d'accompagner la transition écologique en aidant les ménages à rénover leur logement au lieu d'imposer des normes excessives comme le diagnostic de performance énergétique (DPE) qui, d'ici quatre ans, devrait priver le parc locatif français de près de 18 % de ses logements.

Il permettrait enfin de préparer l'avenir en soutenant l'innovation et la recherche afin de favoriser le développement de l'intelligence artificielle, domaine dans lequel notre politique se résume à réguler en imposant toujours plus de normes, et celui des énergies indispensables pour l'avenir, comme le nucléaire et l'hydrogène.

**M. Xavier Albertini, rapporteur pour avis.** Avis défavorable. Le fonds que vous proposez de créer est une sorte de « déjeuner de soleil » qui « tape » tous azimuts, ce qui ne contribue pas à l'efficacité de l'action publique – objectif que nous devons chercher dans la situation budgétaire d'aujourd'hui. Par ailleurs, ses modalités de financement priveraient le programme 134, qui participe déjà à l'effort de réduction des déficits, d'un million d'euros de ressources utiles.

**M. Jérôme Nury (DR).** Je ne suis pas tout à fait d'accord avec le rapporteur. La vraie question est la suivante : comment mobiliser l'épargne des Français pour préserver notre souveraineté dans des domaines qui nous échappent au profit de fonds d'investissement étrangers, souvent américains ou chinois ? Nous avons du mal à garder la main sur nos entreprises. La création d'un

grand fonds français me paraît donc plus qu'urgente. Je ne sais pas si c'est la bonne ligne budgétaire ni si le fonds nécessite un amorçage d'un million d'euros, mais la proposition mérite d'être creusée.

**M. Charles Fournier (EcoS).** Je déplore que cette proposition, comme le plan « France 2030 », privilégie l'échelle nationale au détriment d'une logique européenne. Je remarque également que vous voulez distribuer beaucoup d'argent public sans règles, ce qui n'est jamais une bonne idée. Il faut les deux : des moyens importants et des règles pour savoir vers quelle transformation nous allons. Il ne faut pas rejeter toutes les normes, même si certaines doivent être améliorées ou revisitées.

**M. Hervé de Lépinau (RN).** Je partage les propos de notre collègue Jérôme Nury : la création d'un fonds français est indispensable. Je rappelle que des fleurons de l'aéronautique civile et militaire, c'est-à-dire des entreprises directement liées à notre souveraineté en matière de défense, nous ont échappé, car Bpirance n'était pas équipée pour procéder au rachat de ces sociétés.

Ajoutons que, pour attirer les fonds, il faut être attrayant. De ce point de vue, certains amendements défendus hier en séance publique par LFI ne nous rassurent pas. Si nous continuons à cogner comme des sourds sur les porteurs de parts, vous pouvez être certains que l'attrait pour l'actionnariat populaire sera insuffisant pour abonder un fonds souverain qu'il est urgent de créer.

**M. Alexandre Allegret-Pilot (UDR).** Les PME et ETI françaises ne pâtissent pas de difficultés d'accès à la dette, mais d'un manque d'accès aux capitaux. Les dispositifs actuels proposés par le Gouvernement, directement ou par l'intermédiaire de Bpifrance, sont essentiellement des dispositifs qui affaiblissent le bilan des entreprises en alourdissant leur dette. Il existe un fort besoin d'investissement en capitaux dans les PME et les ETI innovantes, qui ont besoin d'être soutenues dans leur prise de risque, et dans celles pour lesquelles il existe un enjeu de transmission. Il me semblerait donc extrêmement bien venu de créer un fonds français qui prendrait ses responsabilités, voire interviendrait en complément de fonds spécialisés. On peut favoriser un apport de capitaux en plus de mécanismes de garantie, y compris avec des fonds européens qui existent déjà. Il y a là un besoin.

*La commission adopte l'amendement CE26.*

## **Après l'article 60**

*Amendement II-CE215 de M. Xavier Albertini*

**M. Xavier Albertini, rapporteur pour avis.** Comme annoncé par le Gouvernement, la programmation budgétaire pour 2025 ne comporte plus de

soutien à la gouvernance des pôles de compétitivité. Cela marque l'aboutissement d'une trajectoire engagée depuis 2019 et qui a conduit à la suppression progressive des crédits de l'action n° 23 du programme 134. Si cette mesure s'inscrit dans le mouvement de régionalisation du dispositif, notamment en conséquence des dispositions de la loi Notre, il importe que les pouvoirs publics puissent veiller au bon fonctionnement de ces structures et à la préservation d'un modèle économique qui apporte une contribution importante à la politique de soutien à l'innovation et à la compétitivité des entreprises. Mon amendement propose de demander au Gouvernement un rapport d'évaluation afin de tirer des conséquences utiles pour le bon fonctionnement du dispositif.

**M. Jérôme Nury (DR).** Je comprends ce besoin d'évaluation... mais la demande d'un rapport, dont l'élaboration mobilise des fonctionnaires, n'est-elle pas contradictoire avec l'urgence budgétaire qui implique de réduire les effectifs dans la fonction publique ? On passe notre vie, ici, à demander des rapports !

**M. Charles Fournier (EcoS).** Demander un rapport à des fonctionnaires sur la suppression des moyens dont ils disposent pour agir... Voilà une curieuse proposition !

Je préférerais une mesure plus directe. J'aurais dû déposer des amendements pour maintenir ces crédits et la présence de l'État au tour de table, car, souvent, quand l'État cesse de soutenir un dispositif qu'il a lui-même créé, c'est aux collectivités de prendre le relais. Cela se rajoute à tout ce qu'elles vont devoir prendre en charge en conséquence du budget.

**M. Xavier Albertini, rapporteur pour avis.** L'évaluation est toujours utile quand elle est faite avec intelligence et respect. J'ajoute qu'on ne peut pas conclure de l'inutilité d'un rapport avant d'en connaître la teneur. Si on juge que tout rapport est inutile, on peut alors s'interroger sur les raisons de notre présence dans cette salle ce matin ! Enfin, plutôt que de chercher à tout prix à réduire le nombre de fonctionnaires, je pense qu'il est préférable de viser la rationalisation de leur travail.

Ce rapport me semble utile, car nous n'avons pas trouvé de solution idoine ménageant à la fois la nécessité de réduire les charges budgétaires et celle de garantir l'efficacité des pôles de compétitivité.

*La commission adopte l'amendement CE215.*

*Amendement II-CE216 de M. Xavier Albertini*

**M. Xavier Albertini, rapporteur pour avis.** Le présent amendement vise à assurer la pertinence de la dotation budgétaire allouée à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes au-delà de l'exercice 2025. Ainsi que le démontrent les travaux de notre commission des affaires économiques, la DGCCRF voit s'élargir, depuis plusieurs années, le champ des missions, priorités et objectifs que lui assignent les pouvoirs publics. Alors que

la DGCCRF s'apprête à formaliser la « feuille de route » qui structurera ses actions pour la période 2024-2027, il importe de garantir sa capacité à répondre aux grands enjeux que recèlent, pour la vie quotidienne de nos compatriotes, la protection et l'accompagnement des consommateurs, le respect du jeu de la concurrence et la loyauté des transactions. La demande d'un rapport au Gouvernement doit permettre d'éclairer les choix du Parlement quant à l'évolution des crédits consacrés au fonctionnement et aux activités de la direction.

**M. Jérôme Nury (DR).** Encore une demande de rapport ! J'ai l'impression qu'elle est dictée par Bercy pour justifier une éventuelle baisse des effectifs de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes... Je ne pense pas que nous ayons besoin de cela.

**M. Xavier Albertini, rapporteur pour avis.** Je comprends la rhétorique et la constance de notre collègue sur le sujet... mais nous sommes des parlementaires libres, et la plume qui écrit mon rapport n'est pas celle de Bercy !

Le rapport demandé par l'amendement nous permettra d'évaluer l'adéquation des crédits à l'évolution des missions de la DGCCRF. Plutôt que d'ajouter des crédits aux crédits au fil des exercices, il me paraît plus pertinent de s'interroger sur les orientations suivies.

**M. Hervé de Lépinau (RN).** La DGCCRF a besoin d'effectifs suffisants pour mener à bien ses missions de contrôle. Ce besoin existe également pour le contrôle de l'application de certaines dispositions des lois Egalim, notamment l'application des contrats. Que pensez-vous de l'idée de transférer des fonctionnaires du ministère de l'agriculture vers Bercy pour renforcer les équipes de contrôle ?

**M. Xavier Albertini, rapporteur pour avis.** C'est une bonne idée ! Elle s'inscrit dans le cadre de l'orientation des politiques pluriannuelles de recrutement de fonctionnaires. On fait trop souvent du « coup par coup » et, lorsque le recrutement n'est pas réalisé, les crédits alloués tombent, alors que la mission est toujours valide. Il arrive également de voir des missions s'ajouter à des missions antérieures, alors que ces dernières auraient dû être annulées. Il nous faut réfléchir à l'efficacité et à l'efficacéité du recrutement des fonctionnaires.

*La commission **adopte** l'amendement CE216.*

*Conformément à l'avis du rapporteur pour avis, la commission émet un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission Économie **modifiés**.*

*Après avoir examiné les cinq avis budgétaires se rattachant à la mission Économie, la commission a émis un avis **favorable** à l'adoption des crédits **modifiés** de cette mission lors de sa réunion du jeudi 24 octobre 2024.*

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 :** Mener à bien en 2025 l'évaluation à mi-parcours des pôles de compétitivité. Se prononcer sur le maintien du label accordé aux structures existantes.

**Recommandation n° 2 :** Soutenir le financement et la réalisation de travaux de recherche sur l'impact des pôles de compétitivité sur le développement des capacités d'innovation et le renforcement des performances économiques des entreprises. Élaborer une base de données actualisée sur l'activité de ces pôles.

**Recommandation n° 3 :** Améliorer la précision et la motivation des documents attestant de labellisation par les pôles, de sorte de favoriser leur instruction et la sélection des projets auprès d'organismes de financement.

**Recommandation n° 4 :** Veiller à la cohérence des champs d'intervention des pôles de compétitivité, des chambres de commerce et d'industrie et de la Banque publique d'investissement

**Recommandation n° 5 :** Assurer le maintien d'effectifs suffisants en administration centrale et au sein des services déconcentrés pour l'exercice des missions permettant un suivi des pôles de compétitivité.

**Recommandation n° 6 :** Reconnaître aux Dreets la faculté de siéger dans les organes de gouvernance des pôles de compétitivité, en qualité d'invité et sans disposer d'un droit de vote. Organiser des circuits d'information à l'usage des services déconcentrés sur l'activité des pôles.

**Recommandation n° 7 :** Assurer la transcription des objectifs de la programmation dans les contrats d'objectifs et de performance conclus entre pôles de compétitivité et régions.

**Recommandation n° 8 :** Instituer un cadre de discussion entre l'État, les régions et les représentants des pôles de compétitivité et des milieux économiques et académiques pour la mise en œuvre de la politique des pôles de compétitivité.

**Recommandation n° 9 :** Travailler à une harmonisation des critères d'évaluation appliqués dans le cadre de l'exécution des contrats d'objectifs et de performance pour la mise en œuvre de la politique des pôles de compétitivité.

**Recommandation n° 10 :** Porter la durée de la labellisation de quatre à cinq ans, sous réserve de la réalisation d'évaluations intermédiaires des engagements et des résultats des pôles de compétitivité.

**Recommandation n° 11 :** Demander au Gouvernement un rapport sur l'impact de la régionalisation sur le financement et l'action des pôles de compétitivité.



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

*Par ordre chronologique*

### **Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux – Section Économie agricole et agroalimentaire (ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire)**

Mme Sylvie Hubin Dedenys, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts de classe exceptionnelle, membre de la section Économie agricole et agroalimentaire.

### **Département Économie, finances de « France Stratégie » – Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP)**

M. Grégory Claeys, directeur du Département Économie, finances de « France Stratégie »

M. Haihem Ben-Hassine, économiste, auteur d'une note sur le bilan des pôles de compétitivité en 2020

M. Rémi Lallement, économiste, chef de projet

### **Association française des pôles de compétitivité (AFPC)**

M. Christian Deleuze, président du Pôle Medicen, président de l'AFPC

Mme Pauline Capus, déléguée générale de l'AFPC

M. Marc Charlet, directeur général du Pôle NextMove, secrétaire et président de la Commission France de l'AFPC

M. Bruno Darboux, président du Pôle Aerospace Valley, trésorier de l'AFPC ;

M. Hervé Floch, directeur général du Pôle Alpha-RLH, président de la Commission Europe de l'AFPC

## **Table-ronde d'organisations représentatives des collectivités territoriales**

### **France urbaine**

M. Lionel Delbos, conseiller économie territoriale et tourisme

Mme Sarah Bou Sader, conseillère relations parlementaires

### **Intercommunalités de France :**

M. Vincent Labarthe, président du Grand Figeac

M. Lucas Chevrier, conseiller Industrie

Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement

### **Régions de France**

Mme Sinaa Thabet, conseillère chargée de l'économie, de la recherche, de l'innovation et du numérique

M. Frédéric Eon, conseiller parlementaire et juridique

Mme Flavie Applagnat, alternante juriste

## **Table-ronde de pôles de compétitivité**

### **Bioeconomy for change**

M. Michel Mangion, président

M. Boris Dumange, directeur général

### **Eurobiomed**

Mme Émilie Royère, directrice générale du pôle de compétitivité

### **I-TRANS**

M. Stéphane Torrez, président

Mme Samia Buisine, directrice exécutive du pôle de compétitivité I-TRANS, directrice générale de Railenium

### **Enter**

M. Thierry Leblond, président

M. Jean-Christophe Elineau, co-directeur

## **Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)**

Mme Clarisse Maillet, dirigeante d'entreprise, présidente de la CPME 71

M. Jean-Marc Giroux, président de COSMED [association des PME de la filière cosmétique] \*

## **Bpifrance**

M. Paul-François Fournier, directeur exécutif de Bpifrance

M. Jean Baptiste Marin Lamellet, directeur des relations institutionnelles

## **Table-ronde de responsables de direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets)**

### **Dreets de Nouvelle Aquitaine :**

M. Jean-Guillaume Bretenoux, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, directeur régional

M. Pierre-Yves Boiffin, directeur régional adjoint, chef de pôle du pôle « entreprises, emploi et compétences »

M. Cédric Porta-Bonete, chef unité Transports et numérique.

### **Dreets d'Auvergne-Rhône-Alpes :**

Mme Isabelle Notter, directrice départementale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes, directrice régionale

Mme Agnès Gonin, directrice régionale adjointe, chef du pôle Entreprises, Emploi, Compétences, Solidarités (2ECS)

M. Julien Casanova, chargé de mission

### **Dreets de Bourgogne-Franche Comté :**

M. Simon-Pierre Eury, directeur régional

### **Dreets de la Région Centre-Val de Loire :**

M. Denis Sausseureau, chef du Service économique de l'État en région (SEER), adjoint au chef de pôle « Économie, Emploi, Compétences » (2EC) à la Direction régionale de l'Économie, de l'Emploi, du Travail et des Solidarités

## **Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire)**

M. Sébastien Bouvatier, ingénieur en chef des Ponts, des Eaux et des Forêts, sous-directeur chargé de la Compétitivité

Mme Faustine Gomand, administratrice de l'État, chef du bureau

## **Service de la compétitivité, de l'innovation et du développement des entreprises (Scide) [Sous-direction de l'innovation, direction générale des entreprises, ministère de l'économie et des finances]**

M. Jérôme Gazzano, Inspecteur des finances de 1<sup>ère</sup> classe, sous-directeur

Mme Marine Chevreux, administratrice de l'État, directrice de projets « écosystèmes d'innovation »

M. Vincent Deschamps, chef de projet structures d'innovation et de valorisation

M. Pierre Sorlier, chargé de mission

**Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)**

Mme Sarah Lacoche, inspectrice générale des finances, directrice générale

**Autorité de la concurrence**

M. Benoît Cœuré, inspecteur général, président

M. Maël Guilbaud-Nanhou, attaché d'administration de l'État, secrétaire général

**Direction générale des entreprises (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)**

Mme Élodie Morival, administratrice de l'État hors classe, sous-directrice du Pilotage, de la stratégie et de la performance

Mme Lucie Wuhl-Ebgy, administratrice de l'État, cheffe du Bureau des Affaires budgétaires

**Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep)**

M. Olivier Corolleur, ingénieur général des mines, directeur général

Mme Céline Bredèche, secrétaire générale

Mme Virginie Mathot de Raincourt, conseillère de la Présidente chargée des relations avec les élus

**Secrétariat général des ministères financiers (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie)**

Mme Anne Blondy-Touret, administratrice générale de l'État, Secrétaire générale

M. Christophe Moret, administrateur de l'État, Sous-directeur de la Gestion financière et des achats (service des Achats et des Finances)

M. Christian Falconnet, administrateur de l'État, chef du Bureau Interventions, fonctionnement, investissement des programmes 134, 218 et 366 (service des Achats et des Finances)

Mme Hélène Charpentier, administratrice de l'État, Sous-directrice des Ressources humaines, des affaires financières et de l'organisation de la Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes (DGCCRF)

Mme Élodie Morival, administratrice de l'État hors classe, sous-directrice du Pilotage, de la Stratégie et de la Performance de la Direction générale des Entreprises (DGE)

\* *Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*