

N° 622

SÉNAT

SECONDE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2008-2009

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 septembre 2009

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom du groupe de travail (1) sur les pôles d'excellence rurale constitué par la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (2),

Par M. Rémy POINTEREAU,

Sénateur.

(1) *Ce groupe de travail est composé de :* M. Rémy Pointereau, *président* ; MM. Claude Biwer, Yannick Botrel, Gérard César, Philippe Darniche, Gérard Le Cam, Jean-Claude Merceron, Paul Raoult, Raymond Vall.

(2) *Cette commission est composée de :* M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, *vice-présidents* ; M. Dominique Braye, Mme Élisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoult, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biwer, Jean Bizet, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean Boyer, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, François Fortassin, Alain Fouché, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jacques Muller, Robert Navarro, Louis Nègre, Mme Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Philippe Paul, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatoski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : UNE NOUVELLE POLITIQUE FÉDÉRATRICE ET DYNAMISANTE POUR LES TERRITOIRES RURAUX	7
I. UN DISPOSITIF INNOVANT POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	7
A. UN DISPOSITIF REPOSANT SUR LES INITIATIVES LOCALES	8
1. <i>Des thématiques privilégiées</i>	8
2. <i>Des projets locaux ambitieux</i>	10
3. <i>Une aide au financement</i>	11
B. UNE MOBILISATION REMARQUABLE DES COLLECTIVITÉS.....	12
1. <i>379 pôles sur l'ensemble du territoire</i>	12
2. <i>Des projets portés par des groupements de communes ou des territoires de projet</i>	14
C. DES PROJETS TRÈS VARIÉS CORRESPONDANT À DES BESOINS IDENTIFIÉS LOCALEMENT	16
1. <i>Une diversité des espaces ruraux</i>	16
2. <i>... à laquelle répond la variété des projets soutenus par les pôles d'excellence rurale</i>	17
II. UNE DYNAMIQUE MOBILISATRICE POUR LES ACTEURS LOCAUX	19
A. UN « EFFET LABEL ».....	20
B. UN RÔLE D'IMPULSION ET D'ACCÉLÉRATION DES PROJETS	20
C. UN RÔLE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE LOCAL	21
D. UN EFFET FÉDÉRATEUR SUR LES ENTREPRISES.....	22
E. LA PRÉSERVATION DU TISSU ÉCONOMIQUE LOCAL GRÂCE À L'EXPLOITATION D'UN SAVOIR-FAIRE SPÉCIFIQUE	22
F. L'ASSOCIATION DES ACTEURS LOCAUX DANS UNE RÉFLEXION STRATÉGIQUE SUR LE DÉVELOPPEMENT LOCAL	23
DEUXIÈME PARTIE : DES OBSTACLES QUI ONT EMPÊCHÉ LES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE DE RÉALISER TOUT LEUR POTENTIEL	25
I. DES DOSSIERS MONTÉS DANS L'URGENCE	25
A. DES DÉLAIS TROP COURTS ?	25
B. LES DIFFICULTÉS À MONTER LES DOSSIERS	26
C. L'IMPLICATION DES SERVICES DE L'ÉTAT	27

II. DES PROCÉDURES DE FINANCEMENT MAL COMPRIS	28
A. UNE MULTIPLICITÉ DE FONDS DIFFÉRENTS, MALGRÉ UN EFFORT DE RATIONALISATION	28
1. <i>Un fonds mutualisé réunissant des financements provenant du FNADT et d'une dizaine de ministères différents</i>	28
a) Un fonds alimenté par des transferts de crédits en cours d'exercice	29
b) Le paiement des crédits par l'ASP (ancien CNASEA)	30
2. <i>Des crédits provenant de fonds complémentaires aux procédures diverses</i>	31
a) Les crédits provenant des dotations.....	31
b) Les autres financements	32
3. <i>Données d'ensemble sur le financement des PER</i>	33
B. LES DIFFICULTÉS PRATIQUES ET JURIDIQUES DE CETTE ARCHITECTURE	34
1. <i>Les porteurs de projet souffrent d'un manque de lisibilité des différents financements</i>	34
2. <i>Les décrets de transfert ne sont guère conformes à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances</i>	35
III. DES PARTENARIATS ET DES SYNERGIES DIFFICILES À NOUER	36
A. LE MANQUE DE LIEN ENTRE LES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE ET LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ.....	36
B. PER, CONSEILS GÉNÉRAUX ET CONSEILS RÉGIONAUX.....	37
1. <i>Les collectivités ont été impliquées dans le financement et la mise en œuvre des projets...</i>	37
2. <i>... mais elles n'ont guère été associées à la définition des projets</i>	37
C. PER ET DISPOSITIFS EUROPÉENS.....	38
IV. UN EFFET SUR L'EMPLOI ENCORE IMPOSSIBLE À ÉVALUER DE MANIÈRE PRÉCISE	39
V. LA CRAINTE D'UN ARRÊT TROP PRÉCOCE DU SOUTIEN AUX PÔLES DE LA PREMIÈRE GÉNÉRATION	40
A. UNE MISE EN ŒUVRE LENTE EN DÉBUT DE PÉRIODE.....	41
B. LES RAISONS DES RETARDS	42
C. LA NÉCESSITÉ D'UNE SOUPLESSE SUR LE RESPECT DES DÉLAIS	43
TROISIÈME PARTIE : VINGT PROPOSITIONS POUR DONNER UN NOUVEL ÉLAN À L'EXCELLENCE RURALE	45
▶ <i>Exploiter la dynamique existante à travers une nouvelle génération de pôles d'excellence rurale</i>	45
▶ <i>Rechercher une plus grande efficacité dans la procédure d'appel à projets</i>	46
▶ <i>Favoriser une plus grande synergie entre les PER et les autres dispositifs</i>	47
▶ <i>Privilégier des thématiques structurantes et porteuses d'activités durables pour les territoires ruraux</i>	48
▶ <i>Clarifier les modes de financement et les adapter aux réalités des pôles</i>	50
▶ <i>Assurer un suivi réactif de la vie des pôles</i>	51
ANNEXES	55
I. COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DE LA COMMISSION D'ADOPTION DU RAPPORT	55
II. COMPOSITION, AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS DU GROUPE DE TRAVAIL	60
III. ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE	64

« La solidarité entre territoires ne veut pas dire assistanat. Ce n'est pas subventionner passivement, c'est donner aux territoires qui ont des projets la possibilité de les réaliser. Et aider davantage les projets de ceux qui ont le plus d'obstacles à franchir. C'est cela la philosophie des pôles d'excellence rurale. » (N. Sarkozy, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, 17 octobre 2006)

Mesdames, messieurs,

En décembre 2005, le Gouvernement lançait un appel à projets de pôles d'excellence rurale, considérant que les territoires ruraux constituent des réservoirs de croissance et d'excellence au niveau national, et qu'ils contribuent à l'attractivité et au développement de la France.

Les PER ont confirmé cette vision nouvelle d'espaces ruraux autrefois stigmatisés pour leur isolement et leur manque de perspective. La réactivité des acteurs locaux lors de l'appel à projets puis la bonne mise en œuvre des opérations ont démontré que les territoires s'engageaient dans une nouvelle dynamique de développement local, fondée sur l'initiative des acteurs locaux et sur la coopération entre les collectivités, les partenaires privés et les représentants de l'État.

Le programme approche de sa fin, puisque, sauf délais particuliers, les opérations doivent être engagées d'ici à la fin de l'année 2009. Le Premier ministre, M. François Fillon, vient d'annoncer, le 8 septembre dernier lors d'un déplacement en Gironde, l'engagement d'un nouveau cycle de pôles d'excellence rurale.

La commission des affaires économiques du Sénat¹ a constitué le 18 février 2009, sur une initiative de son président Jean-Paul Emorine, un groupe de travail² auquel elle a confié la mission de procéder à une évaluation de la première génération de PER. Le groupe de travail a également été chargé de formuler un avis sur la poursuite éventuelle du dispositif et sur les améliorations à lui apporter.

Le groupe de travail a procédé à des auditions au Sénat et à des visites sur le terrain, dans les départements du Cher et du Gers. Un débat sur les pôles d'excellence rurale s'est également tenu en séance publique le 23 juin, à l'initiative du sénateur Jean Boyer, membre du comité national de présélection.

Il ressort de ces travaux que le dispositif a été dans l'ensemble un succès en favorisant la mobilisation des acteurs locaux et en accélérant la mise en œuvre de projets issus des territoires. La commission s'est donc prononcée en faveur du lancement d'un nouvel appel à projets de pôles d'excellence rurale et a approuvé vingt

¹ La commission des affaires économiques est devenue la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire à compter du 1^{er} juillet 2009.

² Ce groupe de travail comprend MM. Rémy Pointereau, président, Claude Biwer, Yannick Botrel, Gérard César, Philippe Darniche, Gérard Le Cam, Jean-Claude Merceron, Paul Raoult et Raymond Vall. Les activités du groupe de travail sont présentées en annexe de ce rapport.

propositions élaborées par le groupe de travail, tendant à améliorer encore la contribution du dispositif au développement des territoires ruraux.

La commission rappelle toutefois, comme l'a indiqué à plusieurs reprises le Gouvernement, qu'une seconde génération pourra difficilement être lancée avant que la première génération soit menée à son terme : il reste à cet égard un dernier effort à accomplir dans certains pôles existants.

Enfin elle rappelle que, si les PER peuvent jouer un rôle de locomotive, ils ne sauraient être une réponse unique à l'ensemble des problèmes de la ruralité. À l'occasion de la mise en place d'un ministère dont l'intitulé désigne explicitement l'espace rural, c'est toute la diversité du monde rural et de ses acteurs qui doit être pris en compte afin de considérer avec sérénité « l'avenir de la ruralité » qui a été retenu comme une priorité par le Président de la République lors de son discours devant le Congrès le 23 juin dernier.

PREMIÈRE PARTIE : UNE NOUVELLE POLITIQUE FÉDÉRATRICE ET DYNAMISANTE POUR LES TERRITOIRES RURAUX

Après le succès rencontré par l'appel à projets des pôles de compétitivité, le Gouvernement s'est tourné en décembre 2005 vers les zones rurales afin de leur proposer un dispositif leur permettant de développer toutes leurs potentialités.

Au dispositif général instauré par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (loi DTR), la création des PER est venue ajouter un volet consacré à des projets spécifiques susceptibles de mobiliser tous les acteurs d'un territoire rural.

I. UN DISPOSITIF INNOVANT POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

« Les politiques de développement rural peuvent être rassemblées ou classées en cinq catégories qui paraissent constituer les leviers d'action ou les facteurs du développement rural : la valorisation ou la préservation des ressources localisées, le développement des entreprises du secteur secondaire et tertiaire, la dynamique résidentielle, le renforcement de l'attractivité des territoires et enfin de leur organisation. Les mesures qui entrent dans le champ de la cinquième catégorie et qui, par conséquent, tendent à mieux organiser les territoires et structurer leurs acteurs permettent de renforcer l'efficacité de tous les dispositifs qui agissent sur les autres facteurs de développement. »

(Les politiques de développement rural, rapport de l'instance interministérielle, 2003)

Au moment où la DATAR ajoutait le mot « compétitivité » à son intitulé pour devenir la DIACT¹, les PER ont illustré l'accent mis sur le développement des forces de chaque territoire. Les nouvelles opportunités ouvertes à l'échelon local devaient s'accompagner d'un encouragement à l'organisation des acteurs locaux dans une approche globale du développement local.

Il ne s'agissait donc pas seulement de promouvoir un secteur d'activité particulier choisi « d'en haut », mais d'inciter, par la voie d'un appel à projets, les territoires à adopter des modes innovants de gouvernance, ce qui permettait d'accroître l'efficacité du programme, selon la voie recommandée dès 2003 par l'instance interministérielle d'évaluation des politiques de développement rural, présidée par Daniel Perrin.

Les PER ont ainsi participé à un renversement de la politique d'aménagement du territoire marqué, dans le contexte de la décentralisation, par **une confiance plus grande donnée aux collectivités locales**. Ils ont été l'occasion d'une **forte mobilisation des acteurs locaux**.

¹ La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) est devenue la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire (DIACT) par décret du 31 décembre 2005.

A. UN DISPOSITIF REPOSANT SUR LES INITIATIVES LOCALES

Les PER ont pour objectif, selon les mots du Premier ministre Dominique de Villepin en décembre 2005, de « *soutenir les initiatives locales qui s'expriment autour de projets créateurs d'emplois, innovants, ambitieux, bâtis autour de partenariats public-privé* »¹.

Dans un grand nombre de cas, la labellisation a reconnu l'intérêt de **projets locaux déjà en germe** et leur a donné le « coup de pouce » qui manquait à leur démarrage. L'annonce de l'appel à projets a aussi poussé des acteurs locaux à s'associer pour **monter de nouveaux projets** et les soumettre à labellisation.

L'État, pour sa part, a **choisi des thématiques** et **fixé des règles relatives à la conduite du projet**. Il a également participé par une **aide au financement** et a contribué à donner une visibilité aux projets grâce à la **labellisation**.

Les pôles d'excellence rurale ne correspondent donc pas à un retrait de l'État mais à une nouvelle modalité de son action. Le lien direct introduit entre l'État, via la préfecture de département, et les porteurs de projet a même, dans certains cas, été perçu par les départements ou les régions comme une intervention directe les mettant à l'écart².

En fait, les PER peuvent apparaître comme une approche fondée sur le principe de subsidiarité qui, formulé au niveau européen, consiste à rechercher le niveau politico-institutionnel le plus approprié à l'action publique, niveau qui n'est pas forcément le plus élevé. Une réflexion et une action menées au plus près des territoires, par les élus et acteurs locaux, ont permis d'assurer des coopérations territoriales inédites entre acteurs publics et privés, mais aussi de manière verticale entre l'État et les communautés de communes ou les territoires de projet.

1. Des thématiques privilégiées

Les pôles d'excellence rurale labellisés en 2006 et 2007 devaient se rattacher à l'une des quatre thématiques suivantes³ :

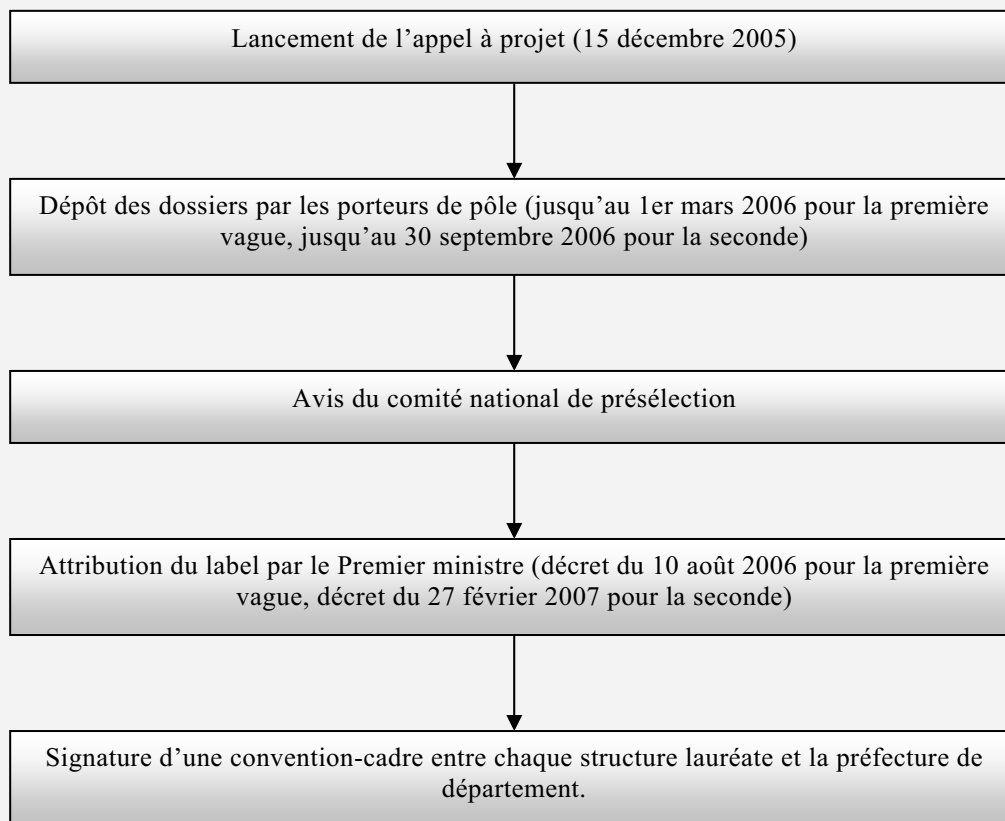
- **promotion des richesses naturelles, culturelles et touristiques**. Ces ressources peuvent être patrimoniales ou culturelles ; il s'agit notamment de développer la notoriété et l'attractivité d'un territoire, la professionnalisation des filières et la création d'activités nouvelles ;

¹ 200 nouveaux pôles d'excellence rurale pour dynamiser les territoires, *communiqué de presse du Premier ministre, 7 décembre 2006*.

² Voir PER, *conseils généraux et conseils régionaux : PER, conseils généraux et conseils régionaux*, p. 37.

³ *Circulaire du 15 décembre 2005 du ministre de l'agriculture et de la pêche et du ministre délégué à l'aménagement du territoire*.

Pôles d'excellence rurale : procédure d'appel à projets et vie des pôles



Les maîtres d'ouvrage doivent ensuite, **pour chaque opération**, déposer en préfecture un dossier de demande de subvention. L'instruction est effectuée soit par la préfecture elle-même, soit par des organismes financeurs spécialisés (ex. ADEME, CNDS).

L'engagement des opérations dépend des procédures particulières à chaque fonds. Pour les crédits réunis sur le **fonds ministériel mutualisé** (voir p. 28 et suivantes), la circulaire du 26 janvier 2007¹ prévoit que :

- le préfet envoie à l'Agence de services et de paiement (ASP, ex-CNASEA) une **demande d'autorisation d'engagement** ;
- après accord de l'ASP, le préfet signe une **convention attributive de subvention**, qui prévoit l'échéancier prévisionnel des paiements de la subvention ;
- au fur et à mesure de l'avancement des opérations, la préfecture établit des **certificats de service** et un **état récapitulatif des dépenses**, qu'elle transmet à l'ASP ;
- l'ASP assure le **paiement des subventions** aux maîtres d'ouvrage.

¹ Circulaire du 26 janvier 2007 relative à la mise en œuvre de la labellisation des pôles d'excellence rurale.

- **valorisation et gestion des bio-ressources.** Ce volet soutient les projets qui inscrivent leur stratégie économique dans une vision exigeante en matière environnementale : développement des énergies renouvelables, valorisation non alimentaire des productions agricoles, renforcement des filières de qualité sur le plan agro-alimentaire, développement de la pluriactivité. Le cahier des charges de décembre 2005 souligne particulièrement l'intérêt des initiatives de valorisation des ressources issues du bois qui s'inscrivent dans une démarche forestière territorialisée ;

- **offre de services et accueil de nouvelles populations.** Les PER concernés cherchent à coordonner les acteurs et développer des services qui favorisent l'insertion de nouveaux arrivants et de nouveaux actifs et qui stimulent de nouvelles dynamiques de développement ;

- **productions industrielles, artisanales et de services localisées.** Cet axe met l'accent sur l'excellence technologique à travers des projets locaux associant des entreprises à leur environnement économique, de formation et de recherche.

Ces thématiques laissent une large part à l'expression des besoins locaux. Sans se limiter au soutien de secteurs spécifiques, elles concernent des projets qui doivent contribuer à l'activité économique locale tout en favorisant une conduite de projet partenariale.

2. Des projets locaux ambitieux

Outre l'appartenance à l'une au moins des quatre thématiques précédemment décrites, les porteurs de pôle ont dû montrer que leurs projets présentaient une ambition particulière en matière :

- **d'emploi** : il pouvait s'agir d'emplois directs ou induits, nouveaux ou préservés ;

- **de développement durable**, qu'il s'agisse de l'impact des projets sur l'environnement ou de leur contribution à la cohésion sociale et territoriale ;

- **de conduite de projets multi-partenariale** : la gouvernance du PER devait impérativement associer des acteurs publics (collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale, établissements publics) et privés (entreprises, associations). Le pôle lui-même devait être présenté par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), pays, parc naturel régional ou groupes d'action locale.

Les projets devaient également présenter un caractère **d'ancrage rural** fort. Ils devaient ainsi être portés par des acteurs situés :

- soit dans des communes classées en zone de revitalisation rurale (ZRR), selon la définition donnée à ces zones par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux ;

- soit dans des communes qui ne sont pas situées dans une aire urbaine de plus de 30 000 habitants.

Un canton ne peut être concerné par plus d'un pôle, ce qui limite la possibilité théorique qu'un même territoire dépose plusieurs dossiers.

Les zones de revitalisation rurale

Les zones de revitalisation rurale (ZRR) ont été créées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (LOADT) et regroupent des territoires ruraux qui rencontrent des difficultés particulières. Le classement en ZRR apporte des avantages fiscaux aux entreprises de ces territoires, notamment lors de leur installation.

Aux termes de l'article 1465 A du code général des impôts, une commune est classée en ZRR si elle appartient à un EPCI à fiscalité propre et qu'elle est incluse dans un arrondissement, un canton ou un EPCI caractérisé :

- par une faible densité de population ;
- par un déclin de la population, un déclin de la population active ou une forte proportion d'emplois agricoles.

La liste des communes classées en ZRR a été revue afin de prendre en compte les évolutions socio-économiques ainsi que l'accent mis sur la participation à une structure de coopération intercommunale. Cette liste est fixée actuellement par un arrêté du 9 avril 2009.

L'articulation des PER avec les ZRR a fait l'objet de débats.

D'une part, les PER devaient-ils être réservés uniquement aux zones les plus défavorisées ? La comparaison de la carte de France des PER et de celle des ZRR¹ montre que c'est l'ensemble des territoires ruraux, et pas seulement ceux qui bénéficient du zonage, qui ont été concernés par le programme des pôles d'excellence rurale. L'appel à projets a choisi d'encourager des projets en fonction de leur qualité et de leur contribution au développement local, le zonage ZRR apparaissant en fin de compte comme un critère parmi d'autres.

D'autre part, **il est permis de s'interroger**, en comparaison avec le succès des pôles d'excellence rurale, **sur l'efficacité d'un dispositif tel que celui des ZRR**. Il apparaît ainsi à votre rapporteur que la lecture des textes s'y référant par l'administration est parfois trop restrictive, empêchant le dispositif d'apporter autant d'avantages qu'il y paraît, et qu'une étude complémentaire serait nécessaire.

3. Une aide au financement

La labellisation s'accompagne d'une **aide au financement**. Le montant de l'aide d'État représente au maximum 33 % du montant éligible du projet pour les opérations avec maîtrise d'ouvrage publique, dans la limite d'un million d'euros. Cette limite peut être portée à 50 % dans les zones de revitalisation rurale. Les crédits d'État ou assimilés réservés aux PER représentent 235 millions d'euros sur l'ensemble de la période.

En pratique, le coût prévisionnel d'un PER a été en moyenne de 3,13 millions d'euros. L'État a apporté en moyenne 20 % de ce montant au titre de la convention-cadre. Si l'aide d'État a varié selon la nature et la taille des projets, elle est restée dans une fourchette allant de 600 000 à 900 000 euros pour la majorité des pôles.

¹ Voir infra, carte des pôles d'excellence rurale labellisés et des zones de revitalisation rurale.

Cette aide a donc représenté une part réduite pour certains projets importants (plus de 5 millions d'euros), comme a pu le constater le groupe de travail de la commission au cours de ses déplacements.

Ainsi, les responsables du **pôle CIRC** (Centre d'innovation et de recherche circassien) d'Auch ont indiqué que les financements provenant de l'État avaient représenté 14 % du montant du projet, qui s'élevait à 5,2 millions d'euros. Le complément a été apporté par les collectivités locales : région (34 %), département (24 %) et ville (28 %).

A l'inverse, le **pôle technologique de la bijouterie de Saint-Amand-Montrond** a reçu de l'État une enveloppe de 411 000 euros, soit près du quart du montant du projet qui s'élevait à 1 692 000 euros.

B. UNE MOBILISATION REMARQUABLE DES COLLECTIVITÉS

Alors que le Premier ministre Dominique de Villepin indiquait le 15 décembre 2005 son souhait de labelliser environ 300 pôles au cours de l'année 2006, il a finalement décidé d'attribuer le label à 379 dossiers, reconnaissant « le dynamisme des acteurs locaux ».

L'appel à projets, comme lors du lancement des pôles de compétitivité, a montré la capacité des acteurs locaux à s'organiser très rapidement afin de répondre à une proposition de l'État, 791 dossiers ayant été déposés au cours du premier ou du deuxième appel à projets.

1. 379 pôles sur l'ensemble du territoire

Si le programme des pôles d'excellence rurale a souhaité, à côté de la politique de zonage instaurée par les zones de revitalisation rurale, donner à chaque territoire la possibilité d'exprimer leur « excellence », cette politique n'a pour autant pas eu pour conséquence de promouvoir un petit nombre de projets au détriment des autres. Contrairement aux pôles de compétitivité, dont la majeure partie des financements a été concentrée sur un petit nombre de pôles afin de les aider à acquérir ou affermir une dimension « mondiale », **les pôles d'excellence rurale avaient vocation à donner leur chance à tous les territoires.**

176 pôles ont été labellisés à l'issue du premier appel à projets (décret du 10 août 2006) et 203 à l'issue du deuxième appel à projets (décret du 27 février 2007). Au printemps 2009, une vingtaine d'entre eux avaient été abandonnés.

Sur le plan territorial, la quasi-totalité des départements, en dehors de l'Île-de-France, bénéficient d'au moins un PER. La carte suivante montre que leur répartition réalise un véritable maillage du pays, contribuant ainsi à une diffusion de la « culture PER » dans tous les territoires, Outre-mer compris.



Source des données : Diact

Pôles d'excellence rurale par thème

- Patrimoines, tourisme
- Bioressources
- Services et accueil
- Technologies
- Mixte

Communes classées en ZRR (arrêté du 6 juin 2006)

- à titre temporaire
- à titre conditionnel
- à titre permanent

Le nombre de PER varie considérablement d'un département à l'autre, puisque certains départements en comptent jusqu'à huit. Les régions Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées, Aquitaine et Languedoc-Roussillon totalisent à elles seules 105 PER.

Nombre de projets, budget et montant du soutien de l'Etat par région

Région	Nombre de projets	Budget prévisionnel (source : dossiers de candidature)	Montant final (convention cadre)	Moyenne de montant final par région
Guyane	2	1 690 385	766 960	383 480
Île-de-France	1	3 285 830	750 000	750 000
Guadeloupe	1	3 400 260	795 267	795 267
Corse	5	5 021 700	2 883 101	576 620
Martinique	3	5 809 752	2 112 930	704 310
La Réunion	2	7 128 051	1 417 430	708 715
Haute-Normandie	5	16 800 234	3 160 010	632 002
Nord-Pas-de-Calais	7	27 382 130	4 698 400	671 200
Limousin	15	31 425 412	9 589 736	639 316
Franche-Comté	15	36 173 628	9 212 720	614 181
Lorraine	19	42 490 037	10 114 942	532 365
Picardie	10	42 628 125	6 005 030	600 503
Alsace	10	43 725 926	7 052 100	705 210
Provence-Alpes-Côtes-d'Azur	17	47 304 210	11 404 210	670 836
Basse-Normandie	14	47 458 917	9 282 832	663 059
Poitou-Charentes	23	57 864 217	13 999 260	608 663
Pays-de-la-Loire	19	59 443 515	10 287 780	541 462
Bourgogne	18	61 073 364	9 418 810	523 267
Champagne-Ardennes	19	63 683 953	10 333 649	543 876
Centre	20	64 905 173	12 644 560	632 228
Auvergne	21	68 808 108	14 470 932	689 092
Bretagne	18	69 376 870	11 617 424	645 412
Languedoc-Roussillon	23	71 195 583	15 374 325	668 449
Aquitaine	22	74 849 356	12 789 239	581 329
Midi-Pyrénées	31	87 695 495	20 024 945	645 966
Rhône-Alpes	33	125 997 321	23 293 568	705 866
Total	373	1 166 617 552	233 500 160	626 006

Source : Rapport Edater, décembre 2008 (en euros)

2. Des projets portés par des groupements de communes ou des territoires de projet

Dans le cadre des PER, il convient de distinguer la structure qui porte le pôle dans son ensemble et les maîtres d'ouvrage qui recevront les subventions pour chaque opération car, dans de nombreux cas, la structure porteuse du pôle n'est pas maître d'ouvrage des opérations comprises dans le dossier du PER.

L'appel à projets de décembre 2005 prévoyait que le coordonnateur du pôle pouvait être un EPCI, un pays, un parc naturel régional ou un groupe d'action locale¹. Une circulaire du 9 février 2006 a élargi les possibilités de candidature à des conseils généraux et des « associations représentatives couvrant une zone territoriale significative ».

¹ Les groupes d'action locale (GAL) sont des structures partenariales publics-privés mis en place dans les zones rurales afin de présenter des projets dans le cadre du programme européen Leader.

Les 379 pôles labellisés ont ainsi relevé pour la plupart de groupements de communes (42 %) ou de pays (28 %).

	Patrimoine naturel et culturel	Bio ressources	Services et accueil	Technologie pour entreprises	Mixtes	Total
Communautés de communes et d'agglomération	64	26	25	33	13	161
Pays	40	26	18	15	8	107
Structures départementales ¹	12	9	5	4	2	32
Syndicats de communes (y compris mixtes)	15	6	3	2	1	27
Association locale	9	6	2	4	1	22
Parc naturel régional	10	5	1	1	3	20
Autres	7	1	0	0	2	10
Total	157	79	54	59	30	379

Source : rapport Edater, décembre 2008

L'association de promotion et de fédération des pays (APFP), lors de son audition devant le groupe de travail, a indiqué que les pays avaient également porté l'ingénierie dans environ la moitié des cas où la structure responsable du pôle était un EPCI. Les pays se sont particulièrement engagés sur les thématiques « bio-ressources » et « services et accueil », ce qui, selon l'association, reflète l'engagement des pays dans le domaine du développement durable et des services à la population.

Les communautés de commune, fort logiquement au regard de leurs missions plus généralistes, ont participé à l'ensemble des thématiques, tandis que les parcs naturels régionaux se sont plus particulièrement intéressés aux sujets relatifs au patrimoine naturel et aux bio-ressources, dans lesquels ils ont une expertise particulière.

L'exemple des PER du Cher ²

Le Cher compte quatre pôles d'excellence rurale qui montrent la diversité des structures susceptibles de porter les PER :

- le **pôle technologique de la bijouterie de Saint-Amand-Montrond** est porté par la communauté de communes du Cœur de France ; les opérations ont essentiellement porté sur la commune de Saint-Amand-Montrond elle-même, des retombées étant attendues sur les communes environnantes par les effets induits sur l'activité générale ;

- le **PARI** ou **pôle d'action rurale innovant**, porté par la communauté de communes Vals du Cher et d'Arnon, a engagé des opérations sur plusieurs communes différentes (équipement sportif, aménagement d'une zone d'activité, maison d'accueil rurale pour personnes âgées...) dans une perspective d'aménagement de l'ensemble du territoire de la communauté ;

- le **pôle « développement de la filière bois-énergie »** a été présenté par le pays Loire Val d'Aubois ; en l'absence de communautés de communes fortes à l'origine, les communes ont

¹ Conseils généraux, CDT, syndicats départementaux, associations départementales. Par convention, les pays sont isolés quelle que soit leur structure juridique.

² Visite du groupe de travail le 10 juillet 2009.

été maîtres d'ouvrage des opérations, le pays apparaissant comme la bonne échelle pour l'ensemble du PER ;

- le **pôle « centre de formation aux techniques évoluées d'usinage mécanique »** a été porté par le pays Sancerre – Sologne ; le périmètre du projet a toutefois dû être revu à la baisse en raison de difficultés économiques du secteur de la mécanique industrielle ;

- le **pôle du cheval et de l'âne** a été présenté par le conseil général du Cher, qui l'a intégré dans une approche globale de promotion de la filière équine locale.

C. DES PROJETS TRÈS VARIÉS CORRESPONDANT À DES BESOINS IDENTIFIÉS LOCALEMENT

Le degré d'autonomie laissé aux acteurs locaux par le programme des PER a permis à ceux-ci de refléter la diversité des enjeux rencontrés par les espaces ruraux.

1. Une diversité des espaces ruraux...

Au-delà de sa **fonction de production agricole**, qui demeure essentielle dans notre pays, le « nouvel espace rural français », pour reprendre le titre d'un rapport de nos collègues Jean François-Poncet et Claude Belot¹, a également acquis trois nouvelles fonctions:

- **une fonction résidentielle** : dans des espaces autrefois perçus comme des lieux d'exode, le taux de croissance de la population était en 2005 de 1,3 % contre seulement 0,5 % pour les communes urbaines ;

- **une fonction récréative et touristique** : l'accessibilité des espaces ruraux français, leurs richesses patrimoniales et naturelles leur permettent de tirer parti de l'ère de la mobilité et des loisirs ;

- **une fonction environnementale** : protection des ressources en eau, maintien de la biodiversité, respect des paysages et du cadre de vie sont des tâches désormais assignées au monde rural, seul capable de les mener à bien.

Ces quatre fonctions ont conduit la DIACT² à identifier « trois visages de la France rurale » :

- les « campagnes des villes », fortement résidentielles ;
- les « campagnes les plus fragiles », à l'écart de la croissance démographique et marquées par des activités en déclin ;
- les « nouvelles campagnes », qui parviennent à mobiliser leurs ressources locales pour développer des activités nouvelles, notamment touristiques.

C'est bien cette nouvelle configuration de l'espace rural français, ou faudrait-il dire des espaces ruraux français, qu'a su prendre en compte l'appel à projets des pôles d'excellence rurale.

¹ Le nouvel espace rural français, *rapport d'information n° 468 (2007-2008) fait au nom de la délégation à l'aménagement du territoire par Jean François-Poncet et Claude Belot.*

² DIACT, *Quelle France rurale pour 2020 ?, étude prospective, 2003.*

2. ... à laquelle répond la variété des projets soutenus par les pôles d'excellence rurale

L'appel à projets s'est écarté de toute vision uniforme des territoires ruraux, d'une part, en laissant aux acteurs locaux, qui sont les meilleurs connaisseurs du territoire, le soin de définir eux-mêmes les projets ; d'autre part, en ouvrant le champ des candidatures à des projets relevant de quatre thématiques conçues de manière large.

La répartition des projets entre les quatre thématiques a été la suivante :

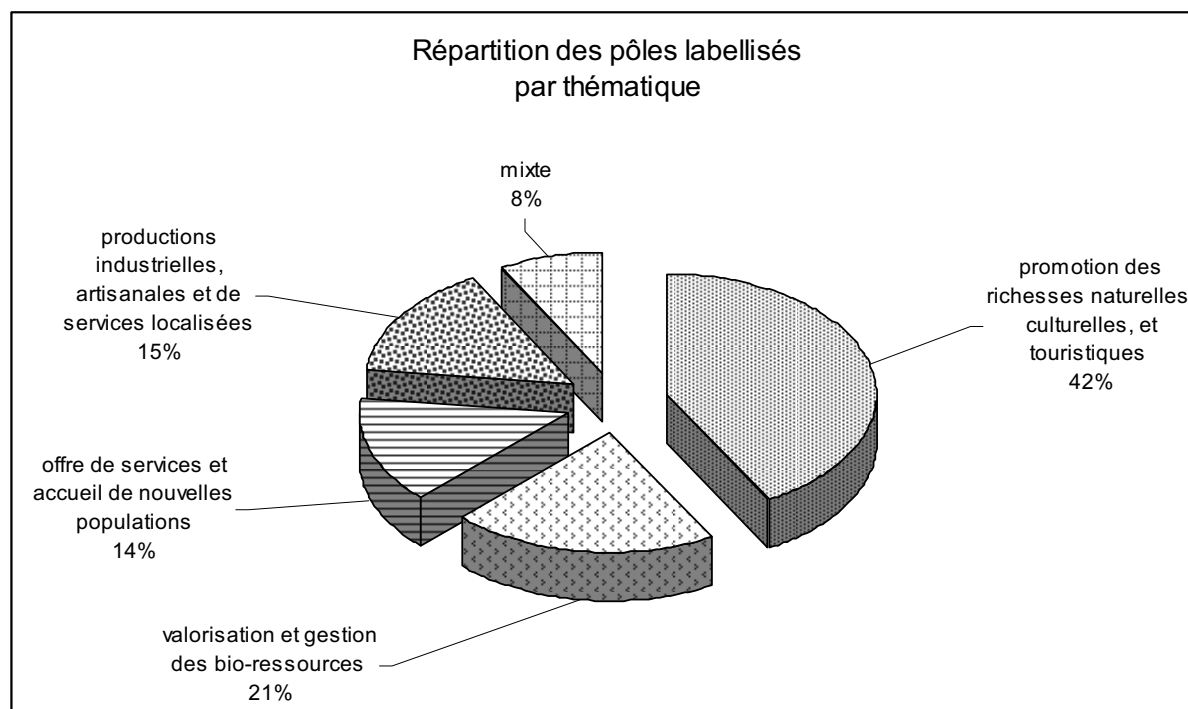
- **promotion des richesses naturelles, culturelles, et touristiques** : 156 pôles ;

- **valorisation et gestion des bio-ressources** : 77 pôles ;

- **offre de services et accueil de nouvelles populations** : 54 pôles ;

- **productions industrielles, artisanales et de services localisées** : 56 pôles.

30 pôles se rattachent à deux ou plusieurs de ces thématiques¹.



Ces thématiques, au-delà de la séparation traditionnelle entre secteurs agricole, industriel et tertiaire, concilient l'économie productive traditionnelle (exploitation des ressources naturelles, production agricole, industrielle ou artisanale) avec l'économie résidentielle qui constitue aujourd'hui l'un des piliers de la création de valeur ajoutée et de l'emploi en zone rurale : tourisme, services à la personne, culture.

Ces quatre thématiques ont permis aux acteurs de toutes les régions rurales françaises de présenter des projets locaux **exprimant toutes les potentialités de leur**

¹ Chiffres provenant du rapport Edater et concernant les 373 pôles d'excellence rurale toujours actifs au 15 novembre 2008.

territoire. Ces projets ont ainsi pu s'appuyer sur des ressources naturelles disponibles sur place, sur un savoir-faire déjà implanté ou sur des réseaux économiques déjà présents.

Les thématiques, comme le souligne l'Association de promotion et de fédération des pays, ont également encouragé certaines collectivités à travailler dans des domaines qui ne leur étaient pas encore familiers, tels que la performance énergétique ou la filière bois-énergie.

Quelques exemples de pôles rattachés aux quatre thématiques

La liste suivante donne un aperçu concret de la mise en œuvre des quatre thématiques à travers quelques exemples de pôles labellisés¹.

Promotion des richesses naturelles, culturelles, et touristiques :

Pôle d'excellence rurale Lélex-Valserine (Ain) : réalisation d'un centre de remise en forme orienté vers la prévention de la santé et le mieux-être et basé sur la thérapie par les plantes et par l'eau. Le projet comprend la création de résidences touristiques, d'un centre de restauration, d'un centre de soins et d'un espace de formation et de séminaires.

Cité de la culture et du tourisme durable en Luberon Durance Verdon (Alpes de Haute Provence) : ce projet a pour ambition de devenir un des outils et des centres majeurs en Euro-méditerranée pour le développement d'un tourisme durable. Il se construit sur les bases d'un partenariat public/privé qui porte sur trois volets essentiels : formaliser un modèle de tourisme durable, assurer la formation professionnelle continue en matière de tourisme durable, sauvegarder et valoriser le Château des Templiers de Gréoux les Bains.

Une voie verte : lien durable et synergie d'acteurs pour revitaliser nos territoires ruraux (Orne) : ce pôle consiste à créer une « voie verte » sur la voie ferrée entre Condé sur Huisne et Alençon (64 km) qui n'est plus utilisée depuis 30 ans. Il s'inscrit dans un projet plus vaste de création d'un itinéraire interrégional entre Paris et le Mont Saint Michel.

Valorisation et gestion des bio-ressources :

Pôle d'excellence rurale d'Alsace du Nord au service des énergies renouvelables ou PEREN (Bas-Rhin) : tirant profit du potentiel important de ressources énergétiques locales (géothermie, bois-énergie et biomasse agricole), le pôle vise à mettre en synergie ces différentes filières, afin de développer de nouvelles activités industrielles et agricoles, de nouveaux modes d'organisation des acteurs par l'utilisation des TIC et de pérenniser les leaders industriels existants.

Conversion énergétique : valorisation des ressources agricoles et forestières locales (Loiret) : conversion énergétique d'une usine de déshydratation de luzerne et de valorisation des bio-ressources locales au travers de 3 objectifs : développer une activité de production de biocombustibles (bois-énergie et culture énergétique) et valoriser ces productions auprès des particuliers, des collectivités et des entreprises ; permettre à la coopérative propriétaire de l'usine de déshydratation de réduire ces coûts de production en utilisant les énergies renouvelables ; permettre le maintien de la culture de la luzerne et développer la culture des plantes énergétique.

Valorisation de la ressource bois et développement des filières de transformation (Ariège) : ce projet vise à mobiliser les différents acteurs publics et privés de la filière bois, à accompagner des activités innovantes développées par les acteurs privés et publics locaux, à créer un environnement d'excellence favorisant l'implantation d'unités artisanales et industrielles de

¹Cette liste est extraite de documents fournis par la DIACT. La liste complète des pôles d'excellence rurale est disponible sur le site consacré aux PER par la délégation : <http://poles-excellence-rurale.diact.gouv.fr/spip.php?rubrique66>.

production de produits finis bois et à rendre ainsi la filière et le territoire lisibles et attractifs pour les investisseurs.

Offre de services et accueil de nouvelles populations :

Pôle domotique et santé de Guéret (Creuse) : ce projet permet le développement du maintien à domicile et crée ainsi un lien social pour les personnes isolées. C'est à l'origine un projet de développement économique dont le but est de créer de l'emploi afin d'accroître la population active du territoire et de changer son image.

Pays Barrois : l'excellence territoriale au service des personnes dépendantes (Meuse) : ce projet fait suite à une étude sur les services menée en 2005 par le pays. Une des priorités de travail dégagées concerne les services à destination des personnes âgées et handicapées sur le territoire du Pays Barrois. Ce projet de territoire vise donc à renforcer et améliorer les services à destination de ces publics de façon cohérente et globale sur le territoire du pays (développement de l'aide à domicile, création d'habitats privatifs...).

Pôle numérique pour le maintien et l'amélioration des services aux publics (Manche) : le projet souhaite favoriser le maintien et l'élargissement de l'offre de services à destination de tous les publics et le développement de la qualité du service rendu grâce à un accompagnement en matière de formation aux services innovants. Ces objectifs reposent sur la mutualisation des services, la diffusion du numérique (déploiement de 50 bornes « visio-relais de services publics ») et la mise en œuvre d'un programme « collectivités locales électroniques ».

Productions industrielles, artisanales et de services localisées :

Pôle d'excellence rurale Chanvre (Charente) : dans une démarche de mise en place d'une filière Chanvre sur le Pays Ruffécois, ce PER s'inscrit dans le cadre d'un projet de développement durable (recherche, développement agricole, industriel, culturel...).

Ragréage de la filière pierre volcanique ou le retour à l'âge de pierre (Puy-de-Dôme) : il s'agit de rétablir et dynamiser les différentes étapes de l'exploitation maîtrisée de la filière volcanique en partenariat avec l'École départementale d'architecture de Volvic. Ce projet concerne la totalité de la filière pierre de laves, en associant toutes ses dimensions de la recherche à la production en passant par les aspects de valorisation patrimoniale.

De la mémoire du territoire à l'excellence technologique (Calvados) : projet autour de la mémoire du territoire (passé industriel), de l'utilisation des NTIC dans les nombreux aspects de l'enseignement, de la formation, de la muséologie et des nouvelles techniques d'imprimerie.

II. UNE DYNAMIQUE MOBILISATRICE POUR LES ACTEURS LOCAUX

Les PER ont été l'occasion d'une mobilisation remarquable des acteurs locaux. Des facteurs de réussite essentiels ont été :

- **la présence d'un élu local moteur.** Capable d'identifier un enjeu autour duquel pouvaient s'orienter un ou plusieurs projets dans une perspective de développement local, il a su porter le projet auprès de l'administration, des autres collectivités et de l'ensemble des acteurs locaux. Il a ensuite eu à gérer les événements affectant la vie du projet, notamment lorsque des opérations ont dû être réorientées.

A cet égard, les échéances électorales survenant au cours de la période, notamment le renouvellement des instances communales et intercommunales, a pu entraîner la révision des objectifs de l'action locale et affecter la vie de certains pôles.

- **l'association d'un ensemble de partenaires locaux autour d'une vision commune.** Les pôles d'excellence rurale, à l'exemple des pôles de compétitivité, ont

incité à travailler ensemble des acteurs qui n'en avaient pas l'habitude : élus des communes et des groupements de communes, entrepreneurs, associations, fournisseurs de services publics, services administratifs locaux...

A. UN « EFFET LABEL »

Le label « pôle d'excellence rurale » est vécu comme **une reconnaissance importante**.

Le label est une distinction qui vient récompenser la qualité et l'ambition des projets. Il améliore l'image des territoires : au lieu de les désigner comme des zones défavorisées qui seraient à l'écart des chemins d'innovation, le label met au contraire en valeur les démarches constructives mises en place par les acteurs locaux.

Le PER peut ainsi faire figure de « projet vitrine » pour une communauté de communes ou pour un pays, renforçant la légitimité de ces structures grâce à la mise en œuvre d'un projet aux retombées concrètes.

Il permet également, en plaçant l'ensemble des territoires sous un objectif commun inscrit dans le nom du pôle, de donner à l'ensemble des acteurs impliqués une « hauteur » supplémentaire et le sentiment de participer au développement de leur territoire.

C'est enfin un argument de communication. Mis en valeur dans les plaquettes et les sites Web réalisés par les structures porteuses de PER, le label permet d'identifier les projets aux yeux des tiers, notamment des professionnels et des autres collectivités, facilitant la présentation des actions par le porteur de projet auprès de co-financeurs potentiels. Le label est souvent repris par la presse locale qui, en décrivant l'ouverture d'un équipement, mentionne que sa réalisation s'est placée dans le cadre du pôle d'excellence rurale.

Le label est donc un élément d'identité valorisant dont l'effet ne s'est pas limité à l'annonce de la labellisation mais s'est poursuivi au fur et à mesure de la mise en œuvre des projets.

B. UN RÔLE D'IMPULSION ET D'ACCÉLÉRATION DES PROJETS

Il ressort des auditions et des rencontres effectuées par le groupe de travail que deux types de projets ont été favorisés par les pôles d'excellence rurale.

- **Certains projets ont été entièrement mis au point** à partir de l'annonce de l'appel à projets. Les délais ont alors été particulièrement contraints, puisqu'il a fallu :

- définir le périmètre du projet ;
- établir sa conformité aux critères de l'appel à projets en terme de thématiques, de partenariat public-privé, d'ancrage rural ;
- mobiliser les acteurs locaux, aussi bien privés que publics afin de monter un schéma de gouvernance et un plan de financement.

- Dans la plupart des cas, toutefois, **l'appel à projets est venu conforter des projets déjà en gestation**, mais bloqués ou retardés par manque de financement.

L'enquête réalisée par le cabinet Edater¹ indique ainsi que :

- 66 % des PER labellisés sont issus de la « synthèse d'idées et de projets préexistants et réorganisés à l'occasion de l'appel à projets » ;
- 11 % correspondaient à un projet qui « existait déjà sous une forme proche du projet déposé mais était à l'état de projet dormant » ;
- 23 %, enfin, ont été complètement conçus à l'occasion de l'appel à projets.

Comme il ressort des auditions menées par le groupe de travail, la situation la plus favorable était celle d'un projet déjà en incubation, portant sur une idée déjà diffusée auprès des acteurs locaux.

L'appel à projets « PER » a alors eu un **effet déclencheur ou accélérateur**. Certains projets ne pouvaient démarrer faute d'un complément de financement, tandis que d'autres étaient remis à plus tard.

L'exemple des PER du Gers²

Le responsable du **pôle culturel territorial de Marciac** a indiqué que le projet était déjà en gestation avant l'appel à projets, mais qu'il n'aurait pu se lancer sans l'appui du PER.

Le représentant du **Mécanopôle de Nogaro** a apporté le même témoignage, indiquant toutefois que, malgré la préparation antérieure, des problèmes extérieurs avaient ensuite allongé les délais de réalisation des opérations.

S'agissant du **Palmipôle**, il a été indiqué que le PER avait, là aussi, été indispensable à la réalisation du projet et qu'il avait été un élément fédérateur pour les collectivités locales et les chambres consulaires.

Le « **centre d'innovation et de recherche circassien** » d'Auch était lui aussi un projet antérieur ; le PER a joué un rôle moins décisif que l'engagement des collectivités, mais il a accéléré la réalisation des opérations.

Le **Pôle d'application et d'expérimentation des techniques satellitaires** (PATS) a été conçu dans son ensemble à partir de l'appel à projets ; il a accéléré la construction d'une pépinière d'entreprises et a été décisif pour la réalisation d'un système d'information environnemental (plateforme technique du PER) et d'un centre pédagogique.

C. UN RÔLE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE LOCAL

Les PER ont eu un rôle **d'aménagement du territoire local** par l'intégration des projets dans une vision commune. La taille des pôles, de l'ordre de quelques millions d'euros, était ainsi adaptée au développement de projets structurants à l'échelle d'une ou plusieurs communautés de communes.

Ce rôle a été confirmé par les représentants de l'Assemblée des communautés de France, reçus en audition par le groupe de travail, même si le PER ne peut être considéré comme le seul outil de cette politique.

¹ Rapport du cabinet Edater, en association avec la SEGESA (Société d'études géographiques et sociologiques appliquées), Bilan de l'appel à projets « Pôle d'excellence rurale », décembre 2008.

² Visite du groupe de travail le 17 juillet 2009.

Il s'agissait, par exemple, dans le cas du pôle PARI visité par le groupe de travail lors de son déplacement dans le Cher, de développer des services plus difficiles à implanter en territoire rural afin de rendre le territoire attractif aussi bien pour les entreprises que pour la population : construction d'une maison d'accueil rurale pour personnes âgées (MARPA), réalisation d'un gymnase multi-activités, extension d'une zone d'aménagement concerté (ZAC)...

D. UN EFFET FÉDÉRATEUR SUR LES ENTREPRISES

Les PER ont conduit des entreprises privées à **travailler ensemble autour d'une thématique commune**. Ils ont promu également la professionnalisation des filières, aidé des entreprises à développer des activités nouvelles, à mettre en place des offres de formation, à élaborer des stratégies de commercialisation de leurs produits et obtenir une certification ou une assurance qualité. Le PER a pu apporter l'élément qui manquait à une entreprise pour réaliser un projet qui, sans son apport, aurait présenté des risques trop importants.

Le groupe de travail a constaté en pratique l'effet fédérateur que peut avoir un PER sur les entreprises du territoire lors d'une table ronde à la pépinière d'entreprises créée par le pôle PATS à Lectoure (Gers) : l'idée d'une meilleure cartographie du territoire grâce à l'exploitation de données satellitaires, au moyen d'outils développés grâce au PER¹, réunit autour de ce pôle des professionnels intéressés aussi bien par l'agriculture de précision que par la gestion de la ressource en eau, la traçabilité des produits bio par géolocalisation ou la télétransmission d'actes médicaux en milieu rural.

E. LA PRÉSERVATION DU TISSU ÉCONOMIQUE LOCAL GRÂCE À L'EXPLOITATION D'UN SAVOIR-FAIRE SPÉCIFIQUE

Les PER ont soutenu le tissu économique par la **mise en valeur de techniques et de procédures** élaborées et perfectionnées par des entreprises locales.

C'est le cas par exemple de deux pôles visités par le groupe de travail :

- le pôle technologique de la bijouterie de Saint-Amand-Montrond concerne un secteur d'excellence de cette ville, qui fabrique des bijoux pour les plus grandes marques françaises et participe à la notoriété du territoire notamment dans le cadre de la Cité de l'Or, espace culturel et d'exposition sur les métiers de la bijouterie ;

- le « Palmipôle », dans le Gers, a permis d'adapter à la réglementation européenne, par la mise en place d'une salle d'éviscération, une filière courte de vente de foie gras spécifique aux zones de production locales.

¹ Notamment un système d'information environnementale (SIE) consultable en ligne : <http://sie.ups-tlse.fr/ClientOSR/osr.html>.

F. L'ASSOCIATION DES ACTEURS LOCAUX DANS UNE RÉFLEXION STRATÉGIQUE SUR LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Le groupe de travail a pu remarquer, lors de ses déplacements, que les réunions entre participants à un pôle étaient l'occasion d'échanges riches sur les problématiques de chacun, permettant de les intégrer dans des thèmes de réflexion communs sur les enjeux de développement local.

La confrontation entre des acteurs publics et privés aux intérêts variés permet d'aborder, au-delà du cadre strict des questions liées au PER, les sujets d'aménagement et d'attractivité du territoire local qui intéressent les entrepreneurs, les citoyens et les élus : desserte du territoire en axes de transport collectif et routier, réalisation d'infrastructures locales (zones d'activité, bretelles...), couverture en téléphonie mobile et en Internet à haut débit, accès aux services publics, présence médicale en zone rurale...

Le pôle d'excellence rurale montre ainsi qu'**il est l'un des outils dont peuvent s'emparer les élus locaux pour faire face à des enjeux essentiels de la ruralité** tels que la sauvegarde des activités et l'accueil des nouvelles populations.

DEUXIÈME PARTIE : DES OBSTACLES QUI ONT EMPÊCHÉ LES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE DE RÉALISER TOUT LEUR POTENTIEL

Tout en soulignant le succès indéniable de la politique de pôles d'excellence rurale, le groupe de travail a noté des « défauts de jeunesse » dans la première génération des pôles d'excellence rurale, auxquels il conviendrait de remédier si une nouvelle génération de pôles devait être lancée.

Ont été ainsi mis en lumière des obstacles qui nuisent à la pleine efficacité de cette politique dans les conditions imposées pour la constitution des dossiers : délais, ingénierie, procédures de financement des opérations, défaut d'articulation avec les autres dispositifs.

I. DES DOSSIERS MONTÉS DANS L'URGENCE

A. DES DÉLAIS TROP COURTS ?

Plusieurs responsables de pôles ou d'associations ont ainsi fait part aux membres du groupe de travail de la **difficulté à monter les dossiers dans les délais requis**. Les structures locales manquaient souvent de moyens humains afin d'agir dans les délais.

Les délais ont ainsi été jugés **trop brefs** par quelques intervenants. Certains dossiers déposés n'étaient pas toujours bien préparés : manque de cofinancement, absence d'étude économique ou de faisabilité, présentation des actions trop imprécise...

C'était le cas notamment pour les projets qui n'étaient pas déjà en germe dans les territoires avant l'appel à projets : le délai de constitution des dossiers rendait très difficile la mise en place d'une gouvernance et la mobilisation de personnels techniques, lorsque le territoire ne disposait pas déjà de cellules d'ingénierie et d'animation pour ce type de procédure.

Il convient toutefois de faire observer qu'**un délai trop long n'aurait pas nécessairement été garant d'une meilleure performance**. L'un des facteurs de succès des appels à projets a justement été l'ouverture d'une fenêtre de quelques mois au cours de laquelle les territoires ont été fortement mobilisés pour réunir les forces locales, définir un projet et le soumettre au comité de présélection.

Si cette fenêtre restait ouverte en permanence, votre commission craint un effet d'« appel d'air » encourageant des projets insuffisamment mûris. Le grand nombre de dossiers soumis lors de la première génération de PER démontre que des délais de quelques mois sont suffisants pour mettre au point des dossiers de qualité.

Le rapport d'évaluation du CGAAER¹ considère ainsi qu'un délai trop long « entraîne un manque de réactivité des territoires, des dérives et dissensions entre les partenaires, la prolifération de projets annexes sans intérêt. Il convient donc de

¹ Rapport d'évaluation des pôles d'excellence rurale réalisé par le conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER), décembre 2008.

prévoir un délai de réponse permettant de constituer un groupe moteur, de réaliser les études nécessaires, de s'assurer l'intérêt et le soutien des co-financeurs potentiels tout en maintenant la pression nécessaire à créer un sentiment d'urgence. »

Une évolution de ces délais pourrait donc être envisagée, à condition de demeurer dans des limites favorisant la mobilisation des acteurs locaux.

B. LES DIFFICULTÉS À MONTER LES DOSSIERS

L'une des remarques les plus souvent faites au groupe de travail de la commission a porté sur le **manque de soutien à l'ingénierie**. Les études préalables, les expertises, le montage des dossiers, le bouclage des dossiers de financement n'ont pas été pris en charge par l'aide apportée par l'État, qui consistait en crédits d'investissement.

Le risque était donc que le programme PER s'adresse avant tout à des territoires déjà relativement favorisés, dans la mesure où ils disposent de moyens suffisants pour organiser la réponse à l'appel d'offres.

Toutefois, si l'appel à projets du 15 décembre 2005 précisait que le programme n'avait « pas vocation à soutenir des dispositifs d'ingénierie territoriale », il prévoyait également la possibilité, au cas par cas, d'apporter des crédits d'accompagnement dès lors que ceux-ci pouvaient être considérés comme un investissement immatériel. Les crédits de fonctionnement étaient, pour leur part, exclus.

Une aide a ainsi été apportée « en nature » par les services de l'administration à travers une assistance technique aux porteurs de projet. La Caisse des dépôts et consignations a également proposé d'aider les maîtres d'ouvrage dans la réalisation d'études préalables nécessaires à la constitution de leur dossier¹. Cette possibilité a toutefois été peu utilisée, puisque seuls une soixantaine de PER y ont eu recours selon le rapport établi par le CGAAER.

C'est ainsi en très grande majorité le personnel technique existant dans la structure chef de file du projet qui a préparé la candidature et répondu à l'appel à projets. Dans une minorité de cas, le porteur de projet a fait appel à un bureau d'études privé ou un organisme public de recherche, voire à un nouveau technicien recruté spécifiquement.

Une pression particulière a ainsi été mise sur les personnels pour rédiger le dossier de candidature sans en avoir toujours les moyens humains ou techniques.

Le comité de présélection, comme l'a indiqué M. Jean Boyer lors de son audition par le groupe de travail, a ainsi constaté qu'un certain nombre de projets n'étaient pas suffisamment aboutis et ne présentaient pas de garantie de viabilité ou de pertinence par rapport aux critères de l'appel à projets.

¹ La circulaire *DIACT-DGFAR* du 26 janvier 2007 précise qu'il peut « être fait appel à un soutien ponctuel pour l'ingénierie opérationnelle ou pré-opérationnelle ».

Les propositions du CGAAER afin d'aider à développer l'ingénierie au niveau local

Dans son rapport de décembre 2008, le CGAAER évoque quatre propositions :

1) Charger une filiale de la CDC, la SCET (Services, conseil, expertise, territoires), filiale de la CDC qui développe des activités de conseil auprès des collectivités territoriales, de l'immobilier, et de leurs SEM dans les métiers de l'aménagement, de l'immobilier et de la gestion des services, de jouer à l'avenir un rôle d'appui aux maîtres d'ouvrages. A ce stade, la question des modalités de prise en charge du financement de tout ou partie de cette prestation n'a pas été évoquée.

2) Inclure explicitement les besoins d'ingénierie complémentaire dûment justifiés dans le montant du projet PER labellisé et le financer dans les mêmes conditions que l'investissement (avec un plafond de dépenses subventionnables spécifique). Cette façon de procéder, qui permet de financer le seul coût d'intervention ponctuel (et non l'emploi pérenne), ne semble pas contraire aux règles du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) qui finance déjà, indépendamment des PER, de l'ingénierie de projet liée à des investissements. Une expertise complémentaire sur ce point paraît souhaitable.

3) Répartir plus explicitement, le cas échéant, de façon contractuelle, la prise en charge de l'ingénierie entre l'État et les collectivités territoriales. Il apparaît notamment que :

- l'État (FNADT) a la possibilité de financer de l'ingénierie de projet (cf. ci-dessus) ;
- le conseil régional et les conseils généraux, sous réserve bien entendu de leur accord, contribueraient, pour leur part, directement ou indirectement (via les structures porteuses), au financement de l'ingénierie d'animation et à celle nécessaire pour la constitution des dossiers d'avant-projet sommaire (APS).

4) Inclure davantage de crédits européens en cofinancement des crédits de l'État. Le programme Leader permet en effet de financer à hauteur de 20 % des actions immatérielles et peut donc, le cas échéant, servir à renforcer l'ingénierie territoriale.

C. L'IMPLICATION DES SERVICES DE L'ÉTAT

Les préfectures de département ont joué **un rôle central dans le dispositif des PER**. Elles se sont dans l'ensemble beaucoup impliquées dans le dispositif : 75 % des préfectures ont désigné un « correspondant PER » spécifiquement chargé du suivi de l'élaboration des candidatures PER¹.

Le rôle des préfectures, conformément à la circulaire du 15 décembre 2005, était de juger de l'effectivité du partenariat entre acteurs publics et privés, de l'éligibilité des actions proposées, de la qualité du projet et de la réalité de son plan de financement, ainsi que du calendrier de réalisation des projets.

Le groupe de travail de la commission, qui a été reçu par les préfets du Cher et du Gers, a pu constater l'importance donnée par les représentants de l'État au dispositif des PER. Après la phase de présentation des candidatures, les demandes de subvention et l'ensemble des événements affectant la vie des projets ont entraîné des fréquents contacts entre les services administratifs et les porteurs de projets.

¹ Rapport Edater, p. 11.

Le rapport du cabinet Edater, réalisé pour le compte de la Diact en décembre 2008, note ainsi que, si les projets ont dû s'appuyer en premier lieu sur un « élu local moteur », les préfetures arrivent en second parmi les acteurs les plus mobilisés dans la phase des candidatures.

II. DES PROCÉDURES DE FINANCEMENT MAL COMPRISES

L'un des problèmes les plus souvent évoqués lors des travaux du groupe de travail concerne le financement des pôles. Tantôt jugé « décevant », tantôt critiqué pour son manque de souplesse ou la complexité des procédures d'obtention de subvention, il s'est caractérisé par un manque de lisibilité du côté des porteurs de projet. Si cette complexité peut s'expliquer par les conditions dans lesquelles ont été réunis les fonds, il n'en reste pas moins qu'une évolution devrait être envisageable dans le futur.

A. UNE MULTIPLICITÉ DE FONDS DIFFÉRENTS, MALGRÉ UN EFFORT DE RATIONALISATION

L'enveloppe initiale de 235 millions d'euros contenait :

- une participation du FNADT, à laquelle s'ajoutait une contribution d'une dizaine de ministères dont le domaine de compétences recouvrait l'objet de certains pôles ;
- un financement complémentaire provenant d'autres fonds publics.

1. Un fonds mutualisé réunissant des financements provenant du FNADT et d'une dizaine de ministères différents

Dès le départ du programme PER, la participation financière d'une dizaine de ministères a été décidée : la nature même des PER, qui ne sont pas attachés à un secteur particulier mais concernent le développement local dans toutes ses dimensions, justifie un effort de l'ensemble des ministères concernés, chacun dans son domaine d'attributions, et pour un montant défini selon une « clé de concernement ». Seule la réunion de l'ensemble de ces financements pouvait donner au programme les montants de financement lui permettant de réellement contribuer au démarrage des projets.

Les ministères contributeurs les plus importants ont été ceux chargés de l'agriculture, de la santé, de l'écologie, du tourisme et de l'industrie.

Dans un souci d'efficacité, le Gouvernement a souhaité que ces fonds soient regroupés sur un fonds unique, intitulé « **fonds ministériel mutualisé** » (FMM), confié à la DIACT. Ce fonds a également reçu la gestion des crédits provenant du **FNADT**, d'un montant de 117 millions d'euros.

Les sommes ainsi réunies peuvent ainsi être mobilisées pour le compte des PER au fur et à mesure de l'engagement des opérations, quel que soit le ministère d'origine, sans que les maîtres d'ouvrage aient à procéder à des démarches

particulières auprès de chaque ministère. Ces derniers sont toutefois régulièrement informés au sein d'un comité de suivi.

Le FMM a donc représenté une simplification importante pour les porteurs de projet. Il regroupe 175,5 millions d'euros, soit 75 % de l'ensemble des financements d'État prévus pour les PER.

a) Un fonds alimenté par des transferts de crédits en cours d'exercice

Les fonds provenant des ministères, dont le montant a été fixé par coordination interministérielle dès le départ du programme PER, sont mobilisés année après année au moyen de **décrets de transferts**, qui permettent d'affecter à un programme, en cours d'exercice, des crédits initialement orientés vers d'autres programmes budgétaires.

Les crédits correspondants ont été regroupés sur le programme 112 du budget de l'État, qui concerne les moyens de fonctionnement et d'intervention de la DIACT.

Les transferts de crédits (loi organique relative aux lois de finances, art. 12)

« (...) II. - Des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine. Ces transferts peuvent être assortis de modifications dans la répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés.

« III. - Les virements et transferts sont effectués par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et des autres commissions concernées. L'utilisation des crédits virés ou transférés donne lieu à l'établissement d'un compte rendu spécial, inséré au rapport établi en application du 4° de l'article 54.

« IV. - Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit de programmes non prévus par une loi de finances.

« Aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit du titre des dépenses de personnel à partir d'un autre titre. »

Les sommes concernées n'apparaissent donc pas dans la loi de finances initiale aux titres des pôles d'excellence rurale ni de l'aménagement du territoire, mais au titre des missions suivantes, relevant de leurs ministères respectifs :

- agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ;
- culture ;
- développement et régulation économiques ;
- écologie et développement durables ;
- outre-mer ;
- politique des territoires (tourisme) ;
- recherche et enseignement supérieur ;
- santé ;
- solidarité et intégration ;

- transports ;
- travail et emploi¹.

Deux décrets annuels ont été pris jusqu'à présent :

- le décret du 21 août 2007 a transféré 33 080 000 € en autorisations d'engagement et 11 380 000 € en crédits de paiement vers le programme 112, « *Aménagement du territoire* » ;

- le décret du 9 octobre 2008 a transféré 20 900 001 € en autorisations d'engagement et 24 879 999 € en crédits de paiement vers le même programme 112, renommé « *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* ».

b) Le paiement des crédits par l'ASP (ancien CNASEA)

Le Gouvernement a confié le paiement des crédits réunis sur le fonds ministériel mutualisé au CNASEA (Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles), dont les activités ont été reprises par l'Agence de services et de paiements (ASP) à compter du 1^{er} avril 2009.

- L'ASP est ainsi responsable de la délivrance des **autorisations d'engagement** et du **paiement des maîtres d'ouvrage** des opérations, pour les crédits provenant du fonds mutualisé ministériel ainsi que pour ceux qui relèvent du CAS-DAR (voir *infra*).

Le préfet ne peut engager la somme qu'après autorisation de l'ASP. Le paiement est pour sa part effectué par l'agence aux porteurs de projet, sur demande du préfet.

Ses conseillers ont apporté un soutien technique aux préfetures de département dans le cadre de l'instruction des dossiers.

- L'ASP assure également un **suivi global du dispositif** et rend compte au comité technique interministériel (chargé du suivi des PER au niveau national) de l'avancement du programme d'un point de vue quantitatif et financier.

A cet égard, l'Agence a indiqué² avoir rencontré des difficultés pour le suivi financier en raison d'une qualité de saisie insuffisante de la part de certaines préfetures. Le suivi des opérations est en effet réalisé au moyen de l'outil informatique Présage³, également utilisé pour le suivi des programmes européens, pour l'utilisation duquel les services de préfeture semblent avoir rencontré certaines difficultés. Cette saisie a d'ailleurs été rendue plus difficile par la multiplicité des sources de financements hors FMM décrites ci-après : les opérations concernées

¹ Cette liste correspond aux missions budgétaires à partir desquelles des crédits ont été transférés vers le programme 112 par les décrets du 21 août 2007 et du 9 octobre 2008. La mission « Solidarité et intégration » dans le décret de 2007 a été remplacée par la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » dans le décret de 2008.

² Agence de services et de paiement, Pôles d'excellence rurale : rapport annuel d'exécution 2008

³ Le logiciel Présage permet le suivi et la gestion des programmes européens (notamment les fonds structurels et Leader+) ainsi que des contrats de projets État-Région (CPER). Il est également utilisé pour le suivi des PER et des BOP (budgets opérationnels de programmes LOLF) de certains ministères. Le logiciel regroupe au sein d'une base de données commune l'ensemble des projets à chaque étape de la vie du dossier, depuis son dépôt jusqu'à son archivage.

étaient en effet instruites par des services différents de ceux chargés de la saisie dans Présage.

L'ASP annonce avoir effectué 459 paiements en 2008 au titre du FMM, pour un montant de 14 millions d'euros. Le rythme des paiements s'accélère logiquement avec la mise en œuvre progressive des opérations, notamment depuis l'automne 2008.

Le tableau suivant récapitule les engagements et les paiements effectués au titre du FMM :

<i>en euros</i>	Engagement		Paiement	
	Autorisations d'engagement	FNADT engagé	Crédits de paiement	FNADT payé
2007	87 780 000		11 515 000	
2008	50 300 001		47 612 205	
Total	137 531 941	120 145 823	58 657 205	22 563 417

Source : ASP, données mises à jour le 19 mai 2009

M. Christophe Viret, directeur adjoint de l'action régionale à l'ASP, a expliqué au groupe de travail, lors de son audition, que le décalage entre l'engagement et le paiement n'était pas anormal, des délais étant nécessaires pour la mise en œuvre des opérations, par exemple pour conduire des études préalables. Ce décalage n'a pourtant pas toujours été bien compris dans les territoires, comme il est ressorti notamment de l'audition des représentants de pays.

2. Des crédits provenant de fonds complémentaires aux procédures diverses

Au fonds ministériel mutualisé se sont ajoutés des crédits provenant de nombreuses autres sources: les unes correspondaient à des dotations d'État, les autres étant constituées par des fonds sectoriels ou européens.

a) Les crédits provenant des dotations

La **dotations de développement rural (DDR)** et la **dotations globale d'équipements (DGE)** poursuivent des objectifs proches de ceux qui fondent la politique des pôles d'excellence rurale :

- la dotations de développement rural favorise le financement de projets de développement économique, social et touristique ou d'actions en faveur des espaces naturels ;

- la dotations globale d'équipement est destinée à soutenir l'investissement des communes et de leurs groupements ;

Les thèmes privilégiés par la DDR rappellent ceux des pôles d'excellence rurale, y compris ceux qui sont pressentis pour un nouvel appel à projets :

- la première part de la DDR a ainsi financé des projets liés pour 60 % d'entre eux ¹ au développement économique et pour 6 % au développement touristique ;

- la loi de finances pour 2006 a créé, au sein de la DDR, une deuxième part (21,1 millions d'euros en 2008) destinée à financer des projets de développement des services publics en milieu rural.

Au total, 102 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés en 2008 au titre de la DDR.

Toutefois, **la DDR et la DGE n'ont pas le caractère structurant des pôles**, dont l'intérêt n'est pas seulement dans l'argent distribué, mais dans la dynamique engendrée (partenariat public-privé, visibilité du projet local...).

Le préfet répartit la DDR et la DGE sous forme de subventions aux collectivités bénéficiaires, après avis d'une commission d'élus. **Le prélèvement d'une partie des ressources provenant de ces dotations réduit en conséquence les fonds disponibles pour les autres projets locaux.**

b) Les autres financements

Les autres fonds mobilisés pour les PER ont été les suivants :

- FEDER (Fonds européen de développement régional) ;
- LEADER (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale), programme européen de soutien à des projets de développement rural gérés par des « groupes d'action locale » (GAL) : il s'agit notamment d'une partie de crédits disponibles qui n'avaient été distribués à aucun GAL ;
- CAS-DAR (compte d'affectation spéciale consacré au développement agricole et rural) ;
- EPERON (fonds participant au financement de projets intéressant la filière du cheval) ;
- CNDS (Centre national pour le développement du sport, établissement public administratif chargé notamment de contribuer à l'aménagement du territoire dans le domaine sportif en attribuant des subventions d'équipement) ;
- ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie).

¹ Source des données : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2008, fascicule « Relations avec les collectivités territoriales ».

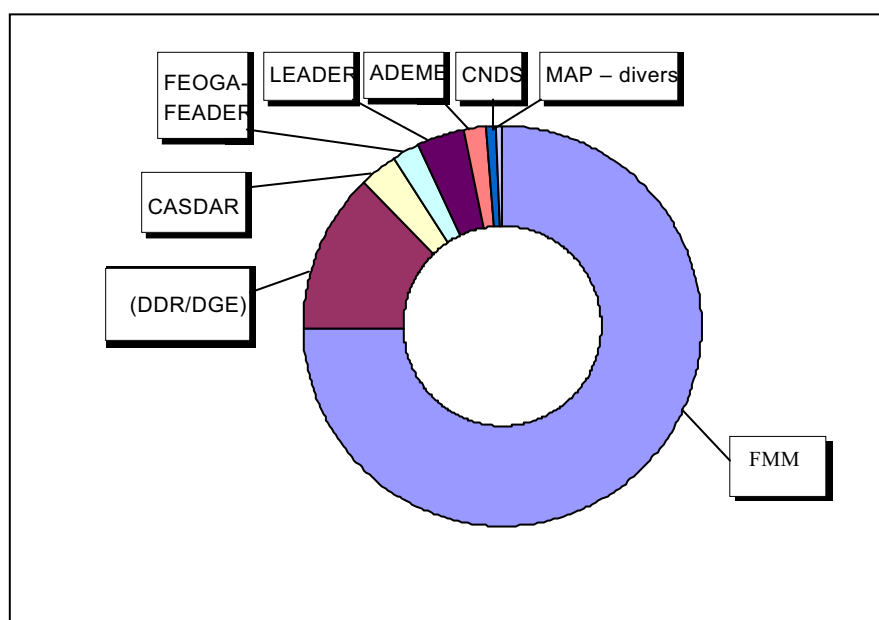
3. Données d'ensemble sur le financement des PER

Le tableau suivant récapitule le montant de l'ensemble des financements d'État pour les pôles d'excellence rurale :

Fonds	Montant (millions d'euros)	Part du total
Fonds ministériel mutualisé	175,5	74,6 %
<i>dont FNADT :</i>	117	
<i>Agriculture :</i>	20,4	
<i>Santé :</i>	6,9	
<i>Écologie :</i>	6	
<i>Tourisme :</i>	5	
<i>Industrie :</i>	5	
MIAT (DDR/DGE)	31	13,2 %
CASDAR	7	3 %
FEOGA-FEADER	5,4	2,3 %
LEADER et autres fonds européens 2000-2006	8,8	3,7 %
ADEME ¹	4,2	1,8 %
CNDS ²	2,1	0,9 %
MAP – autres comptes spéciaux ³	1,2	0,5 %
Total	235	100 %

(source : DIACT, rapport d'évaluation CGAAER)

Le fonds mutualisé représente donc de loin une part prépondérante des financements, les dotations constituant le principal complément.



¹ Estimation.

² Estimation.

³ Estimation.

B. LES DIFFICULTÉS PRATIQUES ET JURIDIQUES DE CETTE ARCHITECTURE

1. Les porteurs de projet souffrent d'un manque de lisibilité des différents financements

Si la création du fonds ministériel mutualisé représente un effort important et louable de la part de l'administration, votre commission regrette que soit resté en dehors de ce fonds un certain nombre de sources de financement externes.

- Une telle complexité a représenté une **charge administrative pour les acteurs locaux** qui aurait probablement pu être évitée :

- chaque source de financement, hors FMM, a des critères d'attribution et des procédures d'obtention spécifiques. Les dossiers sont instruits par des services différents. Un guichet unique n'a pas été mis à la disposition des pôles pour le versement des subventions ;

- certains porteurs de projet disent n'avoir pas eu une visibilité claire dès le départ sur les moyens de financement qui leur seraient attribués : FNADT, DGE, CNDS, ce qui les a obligés à modifier les dossiers en cours de route en fonction des informations fournies par l'administration ;

- ces difficultés se sont donc ajoutées aux procédures menées en parallèle afin de rassembler les co-financements des collectivités locales.

- **Cette complexité a été mal vécue** par les responsables de pôles et les porteurs de projets.

Ainsi, la nécessité d'engager, après la labellisation, une nouvelle procédure pour obtenir les subventions a parfois été ressentie comme une cause de retard supplémentaire. M. Thierry Vinçon, maire de Saint-Amand-Montrond, a donné aux membres du groupe de travail l'exemple d'une entreprise de bijouterie qui avait besoin de matériels rapidement, l'évolution technologique risquant de les rendre rapidement obsolètes : la nécessité d'attendre la validation du dossier de subvention avant de passer commande, a-t-il expliqué, s'est alors avérée très pénalisante.

D'autre part, certaines personnes auditionnées ont indiqué avoir été déçues par les montants finalement reçus par les pôles. Les représentants des pays, notamment, ont regretté que certains fonds (FNADT, ADEME) aient été difficiles à mobiliser et que les opérations non réalisées aient conduit à une perte des crédits et non à un report.

A cet égard, le choix de labelliser un nombre plus important que prévu de pôles (379 au lieu de 300), en réduisant en proportion l'enveloppe de chaque pôle, a pu contribuer à une certaine déception de la part des « primés ».

Enfin, le financement réservé aux PER, ne constituant, la plupart du temps, qu'une réorientation de fonds existants, a entraîné nécessairement une diminution de l'utilisation de ces fonds pour d'autres projets. M. Pierre Morel-A-L'Huisser, député, reçu au titre de son appartenance au conseil d'administration de l'Assemblée des communautés de France, a estimé que l'image des PER avait souffert auprès des

acteurs locaux de la récupération d'une partie de la DGE/DDR : les marges de manœuvre du préfet étaient réduites d'autant pour les projets non éligibles au PER.

2. Les décrets de transfert ne sont guère conformes à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances

- Le système des décrets de transfert, utilisé pour alimenter le fonds ministériel mutualisé, ne paraît pas satisfaisant au regard des principes budgétaires posés par la loi relative aux lois de finances (Lolf).

Effectué en cours d'année, le transfert modifie la répartition des crédits entre les programmes présentés à l'automne précédent dans les documents budgétaires. **La finalité réelle des crédits n'apparaît donc pas dans la loi de finances**, puisqu'une dizaine de missions budgétaires contient des sommes destinées en réalité aux pôles d'excellence rurale.

La part du FNADT consacrée aux PER n'est pas non plus « fléchée » dans le budget, car le programme 112 ne comporte pas d'action budgétaire spécifiquement destinée aux pôles d'excellence rurale.

Une telle situation ne facilite pas l'autorisation parlementaire du budget de l'État et ne permet pas de justifier l'emploi des crédits conformément aux prévisions du projet annuel de performances (PAP).

- **S'agissant de l'évaluation**, le seul indicateur spécifique aux PER concerne l'emploi, mais son utilité est limitée. D'une part, les chiffres disponibles actuellement sur la contribution des PER à la création et à la sauvegarde d'emplois ne sont guère significatifs (voir ci-dessous : *Un effet sur l'emploi encore impossible à évaluer de manière précise*). D'autre part, l'indicateur budgétaire ne chiffre que le « nombre d'emplois directs créés et maintenus chez les maîtres d'ouvrage d'un pôle d'excellence rurale ». Sa valeur est la somme des emplois déclarés par les maîtres d'ouvrage dans le cadre des demandes de subvention de projets portés par les PER. Un indicateur relatif à l'impact des PER sur l'emploi devrait, dans la mesure du possible, retirer dans un sens les emplois qui auraient de toute manière été créés (même en l'absence d'aide) et ajouter à l'inverse ceux qui sont créés indirectement, par effet d'entraînement sur le tissu économique local. Une telle évaluation ne serait bien entendu pas aisée.

- En conséquence, **l'idée de créer un véritable « fonds PER »** a été évoquée par votre rapporteur lors des réunions du groupe de travail et a rencontré **un large assentiment**. Elle a également été exprimée lors du débat en séance publique du 23 juin dernier.

Un tel fonds devrait regrouper la plus grande partie possible des financements d'État, au-delà du fonds ministériel mutualisé actuel. Il devrait être présenté explicitement en loi de finances, où il serait concrétisé par la création d'une action ou d'une sous-action spécifique « Pôles d'excellence rurale ».

III. DES PARTENARIATS ET DES SYNERGIES DIFFICILES À NOUER

En septembre 2003, l'instance interministérielle présidée par M. Daniel Perrin, considérait que **l'État avait des difficultés à intégrer son approche à celle des collectivités** : « *L'élaboration d'une politique dans laquelle plusieurs niveaux territoriaux sont engagés suppose une coordination des réflexions, des approches et des contraintes que l'État pratique de façon insuffisante avec le niveau communautaire, les niveaux régionaux et départementaux. Ce mode de fonctionnement ne lui permet pas de prendre en compte de façon satisfaisante les besoins et priorités régionales et engendre une grande complexité des dispositifs, qui rend leur mobilisation particulièrement difficile.* »¹.

Le groupe de travail de la commission a constaté au cours de ses travaux que ces considérations s'appliquaient toujours au dispositif des pôles d'excellence rurale. Si la rapidité de sa mise en place a été un facteur de mobilisation des acteurs locaux, elle n'a sans doute pas permis une coordination suffisante entre ce dispositif et les autres moyens mis en place par l'État lui-même, par les collectivités territoriales et par l'Union européenne.

A. LE MANQUE DE LIEN ENTRE LES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE ET LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ

Le groupe de travail de la commission a constaté, lors de ses travaux, que les pôles d'excellence rurale peinaient à entrer en relation avec les pôles de compétitivité de leurs régions. Or, la dimension territoriale des deux dispositifs devrait les encourager à coopérer. Si le dispositif des PER a été lancé en réponse à l'appel à projets des pôles de compétitivité, l'urbain et le rural ne doivent pas s'opposer mais peuvent coopérer sur des problématiques communes : certains PER peuvent ainsi accomplir des tâches de sous-traitance pour les pôles de compétitivité de la même région ou participer à certaines de leurs tâches, tout en profitant du partage de certains savoir-faire.

En créant simultanément deux groupes de travail sur les pôles de compétitivité et sur les pôles d'excellence rurale, votre commission était pleinement consciente que les deux dispositifs relèvent de logiques proches consistant à ancrer les projets de développement dans un territoire en faisant appel aux initiatives locales.

Certains partenariats ont toutefois pu être conclus entre des PER et des pôles de compétitivité. C'est le cas du pôle PATS (Pôle d'expérimentation et d'application des technologies spatiales), qui a conclu une convention avec le pôle de compétitivité Aerospace Valley de Toulouse. Lors de leur visite dans le Gers, les membres du groupe de travail ont pu rencontrer des représentants des pôles de compétitivité Aerospace Valley et Cancer-Bio-Santé, qui leur ont confirmé l'intérêt que représentait pour un pôle de compétitivité la possibilité de s'appuyer sur des projets menés par d'autres acteurs de la même région.

¹ Les politiques de développement rural, rapport de l'instance interministérielle d'évaluation des politiques de développement rural, septembre 2003.

B. PER, CONSEILS GÉNÉRAUX ET CONSEILS RÉGIONAUX

1. Les collectivités ont été impliquées dans le financement et la mise en œuvre des projets...

Le financement d'État se limitant en moyenne à 20 % du montant des projets, la limite pour chaque PER étant de 33 % (50 % en ZRR), les porteurs de projet ont dû réunir d'autres partenaires afin de trouver des sources de financement complémentaires.

Le département et la région ont ainsi été amenés, dans un grand nombre de cas, à soutenir les projets de PER pour des montants variables. Certains responsables de pôles, notamment lorsque l'élaboration du projet avait débuté avant l'appel à projets, ont indiqué au groupe de travail que le soutien du conseil général ou du conseil régional avait été indispensable pour la conduite du projet¹.

2. ... mais elles n'ont guère été associées à la définition des projets

Plusieurs personnes auditionnées ont pourtant fait observer que **les conseils généraux et régionaux n'avaient pas été suffisamment associés au dispositif des pôles d'excellence rurale**. Le rapport établi par le CGAAER indique ainsi que ces collectivités « *ont manifesté, au moins dans un premier temps, leur hostilité au processus des PER non concerté avec elles* », même si le groupe de travail de la commission a pu constater qu'un terrain d'entente avait finalement été trouvé dans la plupart des cas. La phase de candidature à la labellisation a souvent été perçue comme **un lien direct entre l'État et ses services départementaux d'une part, les structures porteuses de projet d'autre part**, sans coordination effective avec les niveaux départemental et régional.

Cependant, il peut paraître naturel qu'une **politique d'aménagement du territoire** soit conçue et mise en œuvre par l'État, s'appuyant de manière traditionnelle sur la DIACT, les services préfectoraux et le CNASEA. L'unicité dans la conception a pu favoriser une **mise en œuvre rapide et efficace du dispositif** et une plus grande rapidité dans l'attribution des labels.

Des **procédures de consultation des collectivités** ont d'ailleurs été prévues par l'appel à projets. La circulaire du 15 décembre 2005 a ainsi demandé au préfet de département de recueillir l'avis des élus concernés par les projets : les parlementaires, les élus cantonaux, voire le président du conseil général et le président de l'association départementale des maires pour les projets relatifs aux services aux populations. La même circulaire a également prévu une information du président du conseil régional.

On peut toutefois considérer :

- que le dispositif des PER ne devrait pas conduire à **ajouter un dispositif supplémentaire aux nombreuses procédures** existant déjà au niveau régional, départemental ou infra-départemental : contrats de plan État-région, contrats de pays, schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire... Un tel

¹ C'est le cas notamment du pôle CIRC d'Auch (cf. p. 21).

empilement ne présente pas seulement un risque d'illisibilité : il peut aussi être source de dispersion de moyens, voire de contradiction entre les stratégies menées dans les territoires par les différents acteurs ;

- que, s'agissant du financement, **une implication plus en amont des collectivités**, favorisant la cohérence entre les actions, **aurait sans doute facilité la mobilisation ultérieure des financements apportés par celles-ci**. Il convient cependant de faire observer que, dans certains cas, la labellisation et l'obtention d'un financement d'État ont permis de mettre en lumière la qualité des projets et d'aider leurs responsables à obtenir des financements complémentaires de la part des autres acteurs publics. Un « effet levier » a été observé, une participation même minoritaire de l'État facilitant la constitution du plan de financement auprès des autres partenaires.

Le débat actuel sur la réforme des collectivités territoriales a enfin mis en lumière la **nécessité de mieux coordonner les stratégies menées par les différents niveaux de collectivités**. Plusieurs réponses ont été proposées : le Comité pour la réforme des collectivités locales a émis l'idée de créer des « conseillers territoriaux » qui remplaceraient les conseillers généraux et départementaux¹, tandis que la mission sénatoriale sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales optait pour la concertation des collectivités au sein d'un « conseil régional des exécutifs »².

Votre commission considère que les PER, **tout en demeurant une politique de l'État**, pourraient **mieux prendre en compte les stratégies départementales et régionales** dans le cadre d'un nouvel appel à projets.

C. PER ET DISPOSITIFS EUROPÉENS

Plusieurs personnes auditionnées ont également regretté l'insuffisante articulation entre le dispositif des PER et les programmes européens, notamment Leader. Les deux dispositifs présentent néanmoins certains points de convergence :

- Les PER se placent en effet **dans l'esprit Leader** :
 - les deux dispositifs portent une ambition de développement rural ;
 - l'un comme l'autre imposent un partenariat public-privé et mettent l'accent sur l'innovation ;
 - les thématiques des PER rejoignent dans une large mesure les priorités des programmes Leader (compétitivité des secteurs agricole et forestier, environnement et paysage rural, qualité de vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale) ;
 - le périmètre et le contenu des projets sont élaborés dans les deux cas au niveau du territoire.

• L'appel à projets a ainsi prévu que **les groupes d'action locale**, structures locales chargées de la mise en œuvre des projets locaux Leader, **pourraient déposer des dossiers de candidature PER**, ce qui répondait à une volonté du dispositif de valoriser

¹ *Rapport final du Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par M. Édouard Balladur, 5 mars 2009.*

² *Faire confiance à l'intelligence territoriale, rapport d'information n° 471 (2008-2009) de M. Yves Krattinger et Mme Jacqueline Gourault, fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales présidée par M. Claude Belot, 17 juin 2009.*

les territoires de projet. Un complément de financement a d'ailleurs été apporté au programme PER par **un reliquat de fonds Leader qui n'avait pas été distribué** aux groupes d'action locale.

- Toutefois, les calendriers étaient différents et les dispositifs se distinguaient par la taille des projets (souvent beaucoup plus restreints avec Leader) et par la nature des opérations subventionnées. Des fonds Leader peuvent ainsi être attribués à l'animation des projets, au contraire des subventions provenant du programme PER. Par ailleurs, les fonds Leader font intervenir, sur le plan administratif, les services régionaux, alors que les PER sont gérés par les préfetures de département, ce qui s'est notamment traduit par une difficulté pour les services départementaux à utiliser des outils de suivi conçus pour les programmes européens et déjà connus des services régionaux.

- Enfin, les procédures Leader ont paru à certains intervenants, par rapport à celle des PER, trop complexes et insuffisamment réactives. La constitution des dossiers Leader apparaissait alors comme une charge importante pour les collectivités.

Lors de son audition par le groupe de travail, M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, a indiqué son souhait de mieux articuler les aides apportées par le programme Leader et la politique des pôles d'excellence rurale.

Les programmes Leader et le programme de développement rural

Le programme européen Leader a connu plusieurs générations depuis sa création : Leader I, Leader II, Leader +. Pour la période 2006-2013, la programmation de développement rural est financée par le fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et s'oriente autour de trois axes thématiques :

- axe 1 : amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier ;
- axe 2 : amélioration de l'environnement et de l'espace rural ;
- axe 3 : qualité de la vie en milieu rural et diversification de l'économie rurale.

Les fonds du Feader ont vocation à être attribués à des projets relevant de l'un de ces trois axes.

Le programme Leader constitue un quatrième axe, caractérisé par une approche territoriale et non sectorielle :

- un groupe d'action locale (GAL) regroupe un ensemble d'acteurs publics et privés représentatifs d'un territoire. Il définit une stratégie de développement multi-sectorielle ;
- cette stratégie s'appuie sur des actions relevant des trois axes mentionnés précédemment et cofinancées par le Feader ;
- le GAL est responsable de la sélection des opérations qui seront mises en œuvre.

IV. UN EFFET SUR L'EMPLOI ENCORE IMPOSSIBLE À ÉVALUER DE MANIÈRE PRÉCISE

L'un des objectifs de la politique de pôles d'excellence rurale était de maintenir ou préserver les emplois ainsi que les activités. La cible annoncée était au départ de créer 35 000 emplois dont 13 000 emplois directs.

Il apparaît toutefois difficile, à l'heure actuelle, de chiffrer de manière précise les effets des pôles en matière d'emploi. L'Agence de services et de paiement fait valoir des insuffisances de saisie dans le logiciel Présage utilisé pour le suivi des PER, tout en considérant que les emplois susceptibles d'être créés n'avaient probablement pas été correctement évalués au départ.

Il convient également de noter que :

- tous les pôles ne sont pas entrés en pleine application ;
- les effets sur l'emploi incluent non seulement les emplois créés ou maintenus directement par les projets du pôle, mais également ceux qui sont induits dans l'économie locale ;
- en sens inverse, on risque de surestimer « l'effet PER » si on ne tient pas compte des emplois qui auraient été créés de toute manière même en l'absence de programme spécifique.

Le groupe de travail de la commission a toutefois constaté, notamment lorsqu'il a rencontré des porteurs de pôles sur le terrain, que les projets avaient permis de créer ou de préserver des activités qui, sans l'aide de l'État, n'auraient pu s'établir dans le territoire.

À titre d'exemple, le gérant des « Floriades de l'Arnon », entreprise agricole du Cher qui fabrique des tapis horticoles modulaires selon une technique exclusive, a expliqué aux représentants de la commission que la subvention reçue dans le cadre du pôle d'excellence rurale PARI l'avait aidé à acquérir une machine capable de fabriquer rapidement des « recharges toutes tailles », rouleaux contenant du terreau dans lesquels sont plantés directement les fleurs et plantes. Cette machine était indispensable au développement de son activité. Le PER a ainsi contribué à maintenir une activité innovante et créatrice d'emplois pérennes grâce à son positionnement sur un marché original, ses clients étant notamment des collectivités auxquelles elle propose des tapis de fleurs hors sol.

Votre commission préfère donc attendre, pour formuler un bilan en matière de création ou de préservation de l'emploi, que l'ensemble des pôles soient effectivement en fonctionnement. Ce bilan pourra s'appuyer sur la procédure d'évaluation des PER supervisée actuellement par la DIACT, qui devrait produire ses conclusions courant 2010.

V. LA CRAINTE D'UN ARRÊT TROP PRÉCOCE DU SOUTIEN AUX PÔLES DE LA PREMIÈRE GÉNÉRATION

De même que les délais de dépôt des candidatures, la durée prévue pour la mise en œuvre des pôles a souvent été jugée trop courte.

Le rapport du CGAAER considère qu'il s'agit de « la principale difficulté rencontrée dans la mise en œuvre des PER ».

A. UNE MISE EN ŒUVRE LENTE EN DÉBUT DE PÉRIODE

La phase de démarrage a été lente. Après la labellisation, de nombreux maîtres d'ouvrage ont dû compléter les plans de financement de leurs opérations et mieux préciser les actions à entreprendre.

Il a alors été demandé aux préfets, par une circulaire interministérielle du 26 juin 2008, d'inciter les pôles à engager juridiquement les opérations avant le 31 décembre 2008. Les pôles qui n'auraient pas atteint un taux d'engagement de 60 % de leur dotation à cette date verraient leur dotation réduite, les opérations non engagées étant considérées comme abandonnées. En revanche, ceux qui auraient engagés plus de 60 % de leur dotation pourraient bénéficier d'un délai supplémentaire courant jusqu'à fin juin 2009.

L'effet de cette incitation a permis d'accroître considérablement le taux d'engagement financier des opérations : au titre de l'année 2008, le montant engagé des crédits provenant du fonds mutualisé ministériel s'élevait à 75,4 millions d'euros, dont près de 30 millions pour le seul mois de décembre.

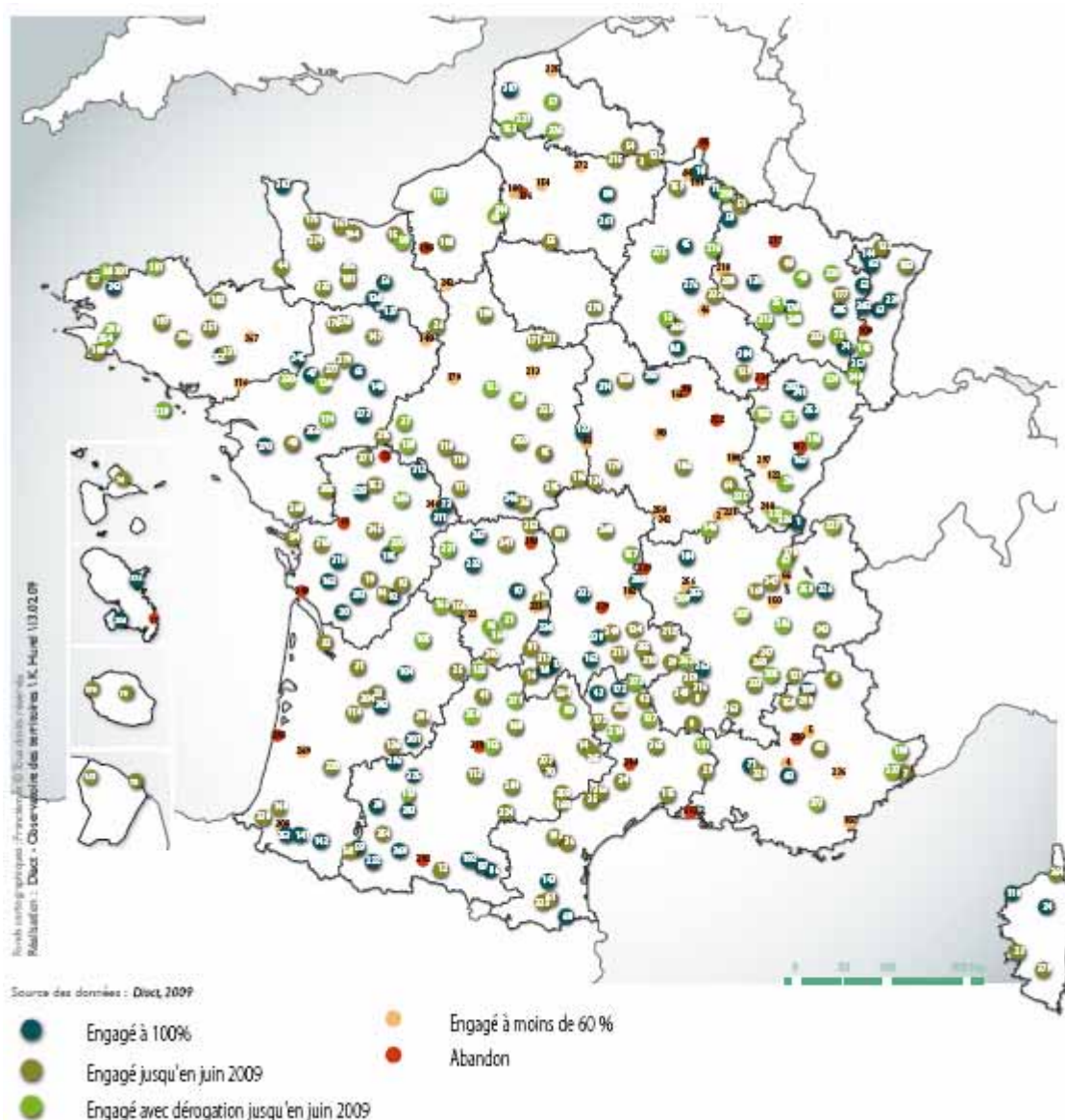
À la fin de l'année 2008 :

- 49 pôles n'avaient engagé aucune opération ;
- les autres pôles avaient engagé 1 362 opérations dont 148 étaient déjà soldées¹.

La fin de réalisation des projets est fixée au 31 décembre 2009, des dérogations pouvant être accordées par la DIACT jusqu'au 31 décembre 2010.

¹ CNASEA, Rapport d'activité 2008.

Taux d'engagement des PER en janvier 2009



B. LES RAISONS DES RETARDS

Le rapport CGAAER considère que les retards de mise en œuvre ont souvent pour origine le **manque de maturité des projets** lors de la labellisation : plans de financement incomplets, manque d'études préalables, contraintes juridiques non prises en compte au départ, gouvernance insuffisante.

Le groupe de travail de la commission constate pour sa part que **les délais de réalisation ont également été affectés par des événements imprévisibles au départ.**

En cas de choc économique extérieur, il a fallu étudier, en concertation avec la préfecture, la possibilité d'affecter les fonds prévus à une autre opération tout en demeurant dans le cadre du PER, et adapter en conséquence les plans de financement. Pour prendre un exemple concret, l'évolution des prix des carburants en 2008 a remis en cause un projet relatif aux biocarburants.

M. Jean Boyer, lors du débat en séance publique du 23 juin dernier, a également mis en avant les contraintes liées à des législations telles que la loi sur l'eau et les milieux aquatiques ou les règles d'urbanisme, qui induisent des délais d'instruction.

C. LA NÉCESSITÉ D'UNE SOUPLESSE SUR LE RESPECT DES DÉLAIS

Votre commission considère que l'administration devrait considérer avec réalisme le cas des pôles existants, un prolongement de quelques mois en 2010 devant être envisageable en cas de nécessité.

Ce souci a été partagé à de nombreuses reprises lors des auditions auxquelles a procédé le groupe de travail, le Gouvernement se montrant lui-même favorable à une certaine souplesse. De nombreux porteurs de projet craignent en effet de perdre le bénéfice des subventions proposées s'ils ne parviennent pas à réaliser toutes les opérations d'ici à la fin de 2009.

*

* *

Votre commission considère que les obstacles ici décrits ne remettent pas en cause **le bien-fondé de la politique des pôles d'excellence rurale**, qui fait l'unanimité parmi les personnes reçues ou rencontrées par le groupe de travail. La grande qualité du programme des pôles d'excellence rurale a été sa capacité à soutenir et accélérer la mise en œuvre de projets conçus et mis en œuvre par les territoires.

Elle appelle en conséquence de ses vœux **le lancement d'un nouvel appel à projets** afin de prolonger les effets de cette politique et d'en faire bénéficier de nouvelles initiatives locales.

Afin toutefois de tirer les enseignements de la première génération des pôles d'excellence rurale et de répondre aux difficultés rencontrées sur le terrain, votre commission a approuvé **vingt propositions élaborées par le groupe de travail**, concernant aussi bien la phase de labellisation que la vie des projets.

TROISIÈME PARTIE : VINGT PROPOSITIONS POUR DONNER UN NOUVEL ÉLAN À L'EXCELLENCE RURALE

Votre commission estime qu'une nouvelle génération de pôles d'excellence rurale devra :

- promouvoir **la contractualisation entre les acteurs**, modalité d'action publique dont l'efficacité, dans une France décentralisée, est aujourd'hui reconnue par tous : la contractualisation permet de mieux impliquer l'ensemble des partenaires en leur donnant une meilleure vision sur les projets et sur les financements, ce qui améliore par la même occasion l'image de l'État dans les territoires ;

- privilégier **l'objectif de performance et de compétitivité** : la labellisation et l'aide d'État doivent apporter une vraie valeur ajoutée (accélération de projets en suspens, création d'activités durables...) et ne pas constituer d'effets d'aubaine. Les délais, quant à eux, doivent être incitatifs et favoriser la constitution de dossiers de qualité ;

- rechercher **l'équilibre entre les territoires** lors de la sélection des nouveaux projets : il s'agit de continuer de donner leur chance à tous les territoires, dans l'esprit de la première génération des PER, en tenant compte des labellisations déjà attribuées.

► Exploiter la dynamique existante à travers une nouvelle génération de pôles d'excellence rurale

Votre commission constate qu'**un consensus existe pour reconnaître l'utilité de la première génération des pôles d'excellence rurale**. Ce consensus a été exprimé par les représentants des PER avec qui les membres du groupe de travail ont eu des entretiens comme avec les représentants des pays et des communautés de communes.

Le nombre de dossiers déposés en un temps record lors des deux appels à projets montre qu'il y a un réservoir considérable d'idées en gestation dans les territoires. L'exemple de la réussite des PER actuels montre de plus le chemin à suivre à d'autres collectivités ou acteurs publics et privés.

Votre commission est donc très favorable au lancement d'un nouvel appel à projets de pôles d'excellence rurale. Ce nouvel appel à projets a été souhaité plusieurs fois par M. Hubert Falco, secrétaire d'État à l'aménagement du territoire jusqu'au 23 juin dernier, notamment lors de son audition du 9 avril dernier devant le groupe de travail. Il a indiqué à cette occasion que le président de la République, lors d'une visite deux jours auparavant à Venelles (Bouches-du-Rhône), avait apporté son soutien aux PER et au lancement d'un nouvel appel à projets.

M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, a pour sa part souligné lors de son audition du 21 juillet dernier la nécessité de consommer les crédits existants sur les pôles d'excellence rurale avant le démarrage d'une nouvelle génération.

Votre commission estime en conséquence qu'un tel appel à projets pourrait avoir lieu au premier semestre 2010, après l'achèvement des PER existants.

Elle considère que ce nouvel appel à projets devrait être marqué par le souci de **faire partager le bénéfice du dispositif à des territoires ou des collectivités qui n'ont pas été retenus ou qui n'ont pas présenté de dossier lors du premier appel à projets**. Dans un esprit d'équité mais également de diffusion de « l'esprit PER », il serait ainsi souhaitable de retenir dans la mesure du possible des collectivités et maîtres d'ouvrage qui ne portent pas actuellement un PER. Il peut toutefois être nécessaire, dans certains secteurs, de continuer à soutenir certains projets existants par un pôle d'excellence rurale ou par un autre dispositif : on peut notamment prendre en considération le cas de projets qui, malgré une idée de départ pertinente, ont vu leur réalisation entravée par la crise économique.

Proposition 1. Lancer un nouvel appel à projets de pôles d'excellence rurale : après le succès de la première génération des pôles d'excellence rurale et afin de favoriser la ruralité, un nouvel appel à projets devrait être lancé afin d'aboutir à une labellisation courant 2010.

Proposition 2. Privilégier l'équilibre entre les territoires : donner la préférence aux collectivités et maîtres d'ouvrage qui n'ont pas déjà bénéficié de la labellisation d'un PER, sauf pour des pôles concernant des filières spécifiques en difficulté, qui devront continuer à être accompagnés.

► **Rechercher une plus grande efficacité dans la procédure d'appel à projets**

Il est apparu à votre commission que la procédure suivie en 2006 méritait certains ajustements afin de prendre en compte les difficultés rencontrées par les porteurs de pôles.

D'une part, le montage des dossiers devrait s'accompagner, dans certains cas, d'un **soutien à l'ingénierie**, afin d'améliorer la qualité des projets et de faciliter leur démarrage. Une meilleure mise en valeur du rôle déjà confié à la Caisse des dépôts lors de la première génération des PER est l'une des pistes à suivre. Les fonds européens ou le FNADT devraient également pouvoir être mobilisés à cette fin.

L'idée d'un appel à projets en deux phases a également été émise, notamment par le rapport Edater (p. 17) : un dépôt de candidature simplifié aboutirait à la sélection d'un nombre limité de projets, pour lesquels serait déposé ensuite un projet approfondi. Il serait en effet intéressant d'éviter la constitution de dossiers trop éloignés des critères de l'appel à projets, afin de limiter le nombre de refus. Le même objectif devrait toutefois être atteint par l'implication des services de l'État en amont de la labellisation : un dialogue direct et réactif entre le correspondant PER de la préfecture et le porteur de projet potentiel permet de mieux informer celui-ci et de le réorienter, par exemple, vers des procédures d'aide alternatives, pour les projets ne relevant pas d'un PER.

S'agissant enfin des **délais**, votre commission considère que le délai de dépôt des dossiers, s'il pouvait être adapté par rapport à celui de la première génération de PER, devrait toutefois respecter une durée limitée afin de retrouver l'effet mobilisateur observé en 2006. Il est important de conserver l'esprit d'excellence et de réactivité, l'objectif étant d'accélérer la mise en œuvre des projets.

Proposition 3. Prévoir des modalités de soutien à l'ingénierie : qu'il s'agisse des études économiques ou de faisabilité, de la conception des projets ou du montage des dossiers de candidature, ce soutien pourrait être fourni notamment par le FNADT, par une participation des fonds européens (programme Leader) ou par la Caisse des dépôts dans sa mission de partenaire des collectivités territoriales.

Proposition 4. Encourager la mobilisation des services des préfetures dans l'ensemble des départements : ils sont en mesure de conseiller les acteurs locaux le plus tôt possible sur les dispositifs d'aide les plus adaptés à leur projet, afin de limiter la constitution de dossiers dont la nature ou la taille ne correspondent pas aux objectifs de la politique de pôle d'excellence rurale.

Proposition 5. Fixer un délai incitatif pour la préparation des candidatures : le délai de remise des dossiers devrait permettre de concilier l'effet d'entraînement qu'apporte un délai assez bref tout en laissant aux acteurs le temps suffisant pour préparer des dossiers de qualité et, le cas échéant, mener une étude économique ou de faisabilité de l'opération.

► **Favoriser une plus grande synergie entre les PER et les autres dispositifs**

Si le manque de coordination entre les PER et la stratégie des départements et des régions peut être mise sur le compte de la rapidité avec laquelle a été mise en place la première génération de pôles d'excellence rurale, l'expérience acquise doit permettre, dans le cadre d'un nouvel appel à projets, de prévoir **une meilleure implication des collectivités dans l'élaboration des pôles**. Le rapport du CGAAER écrit ainsi qu'« *il importe que l'État argumente sa légitimité à intervenir pour soutenir des investissements dans les territoires de projets et qu'il insère de façon plus explicite le dispositif des PER dans les stratégies territoriales de niveau régional et départemental.* »

Votre commission considère qu'une action commune et une insertion des pôles d'excellence rurale, autant que possible, dans les stratégies de développement régionales et départementales **favoriseraient une meilleure lisibilité de l'action publique aux yeux des citoyens**. C'est aussi une conséquence de la **participation financière des collectivités aux projets**, qui est dans bien des cas indispensable puisque la participation de l'État aux projets est limitée, en pratique, à 20 % du total.

La mise en cohérence des pôles avec l'action des collectivités territoriales devrait notamment prendre en compte les contrats de projet État-région, les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire et les autres documents de planification départementale ou régionale. La conformité d'un projet à un Agenda 21 pourrait aussi être considérée comme un atout.

Il serait également utile d'associer les régions et les départements au processus de sélection des projets se tenant sur leur territoire. L'objectif pourrait être une contractualisation des financements de l'État et des collectivités dans une enveloppe globale pour chaque pôle, dont le montant et les modalités d'attribution seraient définis dès le départ.

Une meilleure cohérence du développement local passerait aussi par une **facilitation des relations entre pôles d'excellence rurale et pôles de compétitivité**, sur un principe d'articulation de l'urbain et du rural.

S'agissant du **périmètre**, le portage du PER suppose **une certaine capacité financière** permettant de suivre le projet. Le périmètre peut être constitué comme aujourd'hui par une communauté de communes ou par des structures telles que les pays, les parcs naturels régionaux, les groupes d'action locale. Dans le cadre de la modernisation de la démocratie locale, le pôle d'excellence rurale peut toutefois être un élément mobilisateur dans la recherche du bon périmètre pour l'action locale. Les communautés de communes pourraient ainsi être amenées à se rapprocher lorsqu'elles ne disposent pas de la capacité financière suffisante.

Enfin, le groupe de travail a avancé l'idée d'un contrat entre l'État et le territoire porteur du PER, qui assurerait la permanence, sur un territoire organisé localement, des services publics indispensables au maintien d'une vitalité des zones rurales. Dans une perspective d'effort partagé, l'État s'engagerait sur ce point en échange de la recherche, par le territoire, d'une structuration plus aboutie au niveau du bassin de vie, illustrée par la mise en place d'un PER.

Proposition 6. Mieux coordonner les PER avec les politiques conduites par la région et par le département, notamment telles qu'elles sont menées dans le cadre des contrats de projet État-région et dans les documents de planification.

Proposition 7. Favoriser la mise en réseau des PER avec les pôles de compétitivité : encourager, dans tous les territoires où cela est pertinent, les pôles de compétitivité à entrer en partenariat avec les territoires environnants, lorsque ceux-ci ont démontré leur capacité d'organisation par l'obtention d'une labellisation PER.

Proposition 8. Rechercher le bon périmètre : favoriser le portage d'un PER par une communauté de communes disposant des capacités financières suffisantes ou par une association de communautés de communes.

Proposition 9. Encourager l'organisation locale par une contractualisation entre l'État et le territoire qui porte un PER : dans la mesure où un territoire montre sa capacité à fédérer l'ensemble des acteurs publics et privés autour d'une stratégie de développement commune illustrée par le PER, l'État devrait s'engager en contrepartie à maintenir les services publics nécessaires à la préservation de la vie locale.

► **Privilégier des thématiques structurantes et porteuses d'activités durables pour les territoires ruraux**

L'appel à projets sur des thématiques prédéfinies permet à l'État de laisser un rôle d'initiative au niveau local tout en orientant l'action commune autour de sujets considérés comme prioritaires.

Trois axes thématiques pourraient, selon votre commission, être encouragés dans le cadre d'un prochain appel à projets.

- Le premier axe concerne le **développement durable**. Les territoires ruraux ont bien évidemment un rôle à jouer dans la mise en œuvre de cette politique essentielle, en application du Grenelle de l'environnement.

La filière bois-énergie est un exemple de filière à encourager : alors que la forêt progresse, elle est encore insuffisamment organisée et occasionne le deuxième poste de déficit commercial français, après celui de l'énergie. Le groupe de travail a constaté, lors de ses déplacements, que les projets locaux faisaient souvent appel à du bois produit dans d'autres régions ou dans d'autres pays : n'est-il pas possible, dans certains cas, de faire appel à des ressources locales, si nécessaire en développant les filières appropriées ? Le président de la République a souligné le 19 mai dernier, lors d'un déplacement dans le Bas-Rhin, que la France avait besoin d'une filière bois organisée : les PER peuvent y contribuer.

- Le deuxième axe est celui des **services publics** et des **services au public**. Il s'agit d'une question de cohésion du bassin de vie, sur laquelle les PER ont une vocation évidente à intervenir. M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, a souligné lors de son audition devant le groupe de travail l'importance de ce secteur, insistant sur la nécessaire pérennisation du réseau de points de contact de la Poste.

Dans des « campagnes fragiles » menacées par le départ des jeunes générations, le développement d'une gamme cohérente de services aux populations est la condition du maintien de l'attractivité du territoire, la qualité de vie étant l'un des paramètres pris en compte par les entreprises lors de leur installation. A l'inverse, dans certaines zones rurales où viennent s'installer des nouvelles populations attirées par un bassin d'emploi proche, les collectivités n'ont pas toujours les moyens, à elles seules, de mettre en place les services dont ont besoin ces nouveaux arrivants.

S'agissant des services à promouvoir, les auditions menées par le groupe de travail de la commission ont mis notamment en lumière le caractère essentiel de l'accès aux services publics en zone rural, de l'accès aux services médicaux dans des zones menacées par la désertification médicale, de la prise en charge de la population à tous les âges : petite enfance, personnes âgées et dépendantes, personnes handicapées. Enfin le haut et le très haut débit, comme l'a affirmé récemment le Sénat en adoptant une proposition de loi relative à la lutte contre la fracture numérique¹, apparaissent comme l'une des conditions indispensables au maintien de l'activité dans les territoires.

- Le groupe de travail de la commission a également mis en lumière la nécessité de **soutenir certaines filières existantes**.

Les pôles d'excellence rurale peuvent apporter le coup de pouce permettant d'éviter la disparition de techniques développées localement ou de savoir-faire traditionnels. Il l'a constaté par exemple avec le pôle de la bijouterie à Saint-Amand-Montrond ou avec le Palmipôle du Gers, qui a permis la préservation de filières courtes de distribution pour le foie gras.

- Votre commission estime toutefois que, dans un souci de souplesse et de diversité, **l'appel à projets devrait rester ouvert aux propositions locales** et accepter,

¹ Proposition de loi n° 394 (2008-2009) de M. Xavier Pintat, adoptée en première lecture par le Sénat le 20 juillet 2009.

dans certains cas, de labelliser des pôles présentant des mérites particuliers, même s'ils n'entrent pas strictement dans les thématiques prédéfinies.

Elle juge enfin utile de **favoriser des pôles portant sur des thématiques différentes au sein d'un même département** : ceux qui ont des objets proches pourraient être amenés à proposer un dossier commun.

Proposition 10. Premier axe : développement durable. Cet axe pourrait comprendre les thématiques suivantes :

- favoriser la production et l'utilisation d'énergies renouvelables ;
- soutenir la mise en place de filières d'exploitation des ressources locales sur un mode d'exploitation durable, de manière notamment à éviter les coûts environnementaux liés au transport.

Proposition 11. Deuxième axe : services publics et services au public.

Cet axe pourrait notamment concerner des projets :

- de maisons de services publics et au public ;
- de maisons médicales de santé ;
- d'accueil de la petite enfance, des personnes handicapées et des personnes âgées et dépendantes ;
- d'accès au haut et au très haut débit pour les entreprises locales.

Proposition 12. Troisième axe : soutien à des filières existantes. Il s'agit, afin de préserver l'emploi et de sauvegarder la richesse du tissu économique local, de favoriser des projets tendant par exemple à :

- exploiter des savoir-faire locaux ;
- soutenir les filières courtes traditionnelles.

Proposition 13. Diversifier les thématiques : dans la mesure du possible, ne pas labelliser plusieurs PER portant sur le même objet au sein d'un même département.

Proposition 14. Rester ouvert à des projets innovants et structurants pour le territoire : certains projets présentant un intérêt remarquable pour le développement local, tout en respectant les principes de partenariat des PER, devraient pouvoir bénéficier de la labellisation, même s'ils n'entrent pas dans les thématiques prédéfinies.

► **Clarifier les modes de financement et les adapter aux réalités des pôles**

• Votre commission soutient les conclusions du groupe de travail tendant à demander **l'instauration d'un « fonds PER » sous la forme d'une ligne budgétaire unique.**

Ce fonds devrait regrouper toutes les sources de financement réunies aujourd'hui sur le « fonds mutualisé ministériel », ainsi que la plus grande part possible des financements complémentaires apportés par l'État (DDR/DGE, Ademe, etc.). Un tel objectif n'est pas forcément simple à réaliser en raison du nombre élevé d'organismes impliqués, mais il ne semble pas hors de portée au vu des contacts pris par le groupe de travail. Des négociations interministérielles ont ainsi permis de mettre en place un fonds ministériel mutualisé ; il s'agirait d'aller plus loin et de regrouper en amont sur une action ou une sous-action budgétaire, inscrite en loi de finances, l'ensemble des crédits destinés aux PER. Le lancement d'un nouvel appel à projets

devrait permettre de mettre en place une telle organisation d'ici à la loi de finances pour 2011.

• D'autre part, **la limitation des financements à un million d'euros par pôle**, si elle a permis de favoriser un plus grand nombre de projets, **a peut-être été formulée de manière trop stricte**. Elle a abouti à l'attribution d'enveloppes de montants proches à la majorité des pôles. Or, comme cela a déjà été remarqué, les projets sont extrêmement variés dans leur objet comme dans leurs besoins de financement. L'enveloppe de financement pourrait donc s'inscrire dans une fourchette plus large afin de mieux s'adapter aux besoins réels du pôle, tout en évitant un trop grand saupoudrage des subventions.

Proposition 15. Flécher les ressources vers un « fonds PER » pour plus de lisibilité : à partir de la loi de finances pour 2011, créer une ligne budgétaire propre aux pôles d'excellence rurale, par la création d'une action ou d'une sous-action (au sens de la LOLF) au sein du budget général de l'État.

Proposition 16. Adapter l'enveloppe de financement apportée par l'État aux caractéristiques du projet : réserver une part de financement plus importante aux projets qui en ont le plus besoin, dans une fourchette pouvant aller de 500 000 à 1 500 000 euros pour certains projets.

► **Assurer un suivi réactif de la vie des pôles**

• **Le rôle positif des préfets de département et de leurs services a plusieurs fois été signalé.** En contact avec les porteurs de projet, ils ont su apporter des conseils et aider à dénouer des situations difficiles.

Le maintien au niveau départemental du point de contact entre l'État et les porteurs de projet ne s'oppose toutefois pas à une meilleure coordination de l'action des services préfectoraux départementaux au sein d'une même région, afin de prendre en compte la stratégie d'aménagement du territoire régionale. Il serait également utile de mieux tirer parti de l'expérience technique du préfet de région en matière de gestion des fonds européens.

Proposition 17. Conserver une gouvernance de proximité : préserver le rôle du préfet de département et du sous-préfet, qui sont garants de proximité vis-à-vis des maîtres d'ouvrage, dans l'animation et le suivi des pôles.

• Votre commission propose que le dialogue avec la préfecture soit encore amélioré par **l'instauration d'une « clause de revoyure »**. Cette clause consisterait en une réunion, à la moitié de la vie du PER, entre :

- le préfet ou son représentant ;
- le responsable du pôle ;
- les porteurs de projet concernés.

Cette réunion aurait pour objectif de faire un bilan du lancement du pôle et de favoriser le cas échéant des reports de crédit d'une opération vers une autre, notamment dans les cas suivants :

- une opération prend du retard et ne démarrera pas dans l'année : son financement pourrait être attribué à une autre opération;
- une opération est annulée : une nouvelle opération devrait pouvoir prendre le relais.

Proposition 18. Instaurer une « clause de revoyure » entre les acteurs locaux : le préfet pourrait réunir, dix-huit mois après l'obtention du label, le responsable et les maîtres d'ouvrage de chaque PER. Cette réunion aurait pour objet de faire le point sur l'état d'avancement des projets et sur l'opportunité de réallouer certains fonds d'une opération vers une autre.

- 379 pôles d'excellence rurale constituent **une base d'expériences d'une richesse inégalée**, à laquelle s'intéressent d'ailleurs plusieurs programmes de recherche universitaire. Les territoires « pionniers » qui ont participé à la première génération de pôles ont dû surmonter des obstacles en termes d'ingénierie. Les solutions originales et innovantes qu'ils développent ensuite au cours de la vie des projets pourraient sûrement être réutilisées dans d'autres territoires. Il serait contre-productif de laisser une telle expérience localisée dans chaque territoire sans mettre en place un lieu d'échanges permettant aux acteurs locaux de partager leurs bonnes pratiques.

L'appel à projets de décembre 2005 s'est accompagné de la création d'un site Internet¹ pourvu d'informations sur les conditions de candidature et sur la liste des pôles labellisés, mais ce site n'est pas devenu un lieu d'échanges entre pôles. Le rapport Edater estime ainsi que *« le site n'est pas suffisamment vivant alors qu'il aurait pu être un forum d'échanges sur les problèmes de mise en œuvre, les bonnes pratiques, les acquis, d'autant que des PER sont parfois sur des sujets très voisins »*.

Les territoires de projet possèdent déjà une culture du travail en réseau. À titre d'exemple, le règlement communautaire de développement rural 2007-2013 prévoit, dans le cadre du dispositif Leader, l'installation dans chaque État membre d'un « réseau rural » regroupant tous les acteurs du développement rural, en liaison avec le niveau européen. Ce réseau leur permet d'analyser les bonnes et mauvaises pratiques, d'échanger leurs expériences et leur savoir-faire et de proposer des formations aux groupes d'action locale.

Proposition 19. Favoriser l'échange de bonnes pratiques entre les pôles : un lieu commun d'échange permettrait aux porteurs de projet de la prochaine génération de PER de bénéficier des enseignements de la première génération.

- La logique même de l'appel à projets, qui repose sur un degré important d'autonomie du niveau local, suppose une certaine **flexibilité dans les délais de réalisation**. L'expérience de la première génération de pôles d'excellence rurale montre que la défaillance d'une entreprise partenaire ou un choc sur les marchés peut contraindre

¹ <http://poles-excellence-rurale.diact.gouv.fr>

le responsable du pôle à envisager un rééchelonnement des opérations ou à constituer de nouveaux plans de financement. Un événement tel que la crise financière qui touche le monde économique depuis 2007 ne pouvait être prévu dès l'appel à projets.

Il paraît donc nécessaire de conserver une certaine souplesse dans les modalités de réalisation des pôles d'excellence rurale. Il ne saurait être question de les prolonger indéfiniment, car un PER a vocation à participer au montage d'opérations ponctuelles et ne doit pas constituer une structure de long terme comme les pôles de compétitivité. Une adaptation des délais devrait donc s'appuyer sur des nécessités induites par les circonstances propres à la vie de chaque projet.

Proposition 20. Conserver une souplesse dans les délais de réalisation :
prévoir, y compris pour les pôles actuels labellisés en 2006 et 2007, une possibilité d'aménager les délais en fonction des événements extérieurs.

ANNEXES

I. COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DE LA COMMISSION D'ADOPTION DU RAPPORT

La commission a examiné le 16 septembre 2009 le rapport du groupe de travail sur les pôles d'excellence rurale.

M. Rémy Pointereau, président du groupe de travail, a rappelé en préambule que la commission, sur une initiative de son président **M. Jean-Paul Emorine**, a créé en son sein deux groupes de travail le 18 février 2009 afin d'effectuer un bilan d'une part des pôles d'excellence rurale (PER), d'autre part des pôles de compétitivité.

Lors de la création des PER en 2006 et 2007, 379 dossiers ont été sélectionnés sur un total de près de 800 candidatures. Une vingtaine de pôles ont été abandonnés par la suite, les autres devant arriver à terme fin 2009 ou dans le courant de l'année 2010, moyennant une certaine souplesse, dans le respect des délais, à laquelle le Gouvernement s'est engagé devant le groupe de travail.

Présentant les auditions et les visites auxquelles a procédé le groupe de travail, **M. Rémy Pointereau** a indiqué avoir reçu M. Hubert Falco, secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire, puis M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire. Le groupe de travail a également entendu le délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, M. Pierre Dartout, des représentants des pays, de l'Assemblée des communautés de France et de l'Agence de service et de paiements, ainsi que M. Jean Boyer, sénateur et membre du comité national de présélection des pôles d'excellence rurale.

Le groupe de travail a effectué deux déplacements, l'un dans le département du Cher et l'autre dans le département du Gers.

M. Rémy Pointereau a ensuite dressé un bilan des trois années de PER, considérant que ceux-ci ont constitué un accélérateur pour les projets issus des territoires. Ces derniers se sont en effet mobilisés très rapidement pour présenter des dossiers portant sur les thématiques définies par l'appel à projets. La labellisation ouvrait droit à un financement d'Etat, qui a contribué en moyenne pour 20 % au financement des pôles.

Le programme des PER a présenté trois qualités fondamentales :

– l'appel à projets, explicitement destiné aux zones rurales, a démontré, après le succès de l'appel à projets des pôles de compétitivité, que les territoires ruraux eux aussi constituaient des réservoirs de croissance ;

– tout en définissant des thématiques structurantes, l'Etat a laissé l'initiative aux acteurs locaux dans un esprit de partenariat. L'appel à projets a été l'occasion d'insuffler un « esprit projet » dans les territoires et de faire travailler ensemble des collectivités et des partenaires privés ;

– les PER ont favorisé une mise en œuvre plus rapide des projets. Si certains dossiers ont été montés de toutes pièces à cette occasion, dans la plupart des cas il

s'agissait au contraire d'idées en germe auxquelles le PER a apporté l'aide nécessaire au démarrage.

M. Rémy Pointereau a indiqué que l'ensemble des personnes rencontrées se sont déclarées très favorables au dispositif, qu'il s'agisse des porteurs de projet qui ont bénéficié de ce ballon d'oxygène ou des ministres qui ont dit leur volonté de poursuivre sur cette voie. Il a fait valoir, pour s'en féliciter, que la contractualisation entre l'Etat et les collectivités permet tout à la fois de donner aux acteurs locaux une meilleure visibilité sur leurs projets et d'améliorer l'image de l'Etat dans les territoires.

S'agissant ensuite de l'avenir de la politique des PER, **M. Rémy Pointereau** a indiqué que le groupe de travail soutient le lancement d'une nouvelle génération de pôles d'excellence rurale et s'est réjoui de l'annonce faite en ce sens par le Premier ministre le 8 septembre 2009. Le groupe de travail formule toutefois vingt propositions tendant à améliorer encore l'efficacité du dispositif.

Concernant en premier lieu l'appel à projets et la constitution des dossiers :

- la sélection des pôles doit privilégier l'équilibre entre les territoires en donnant la préférence à ceux qui n'ont pas déjà bénéficié d'un PER; certains pôles concernant des filières spécifiques en difficulté devraient toutefois continuer à être accompagnés ;

- le manque d'ingénierie a constitué une difficulté importante pour un grand nombre de collectivités ;

- les délais, jugés trop courts par certains, ne doivent cependant pas être exagérément allongés afin de conserver l'effet d'entraînement qui a caractérisé le premier appel à projets.

M. Rémy Pointereau a ensuite plaidé pour une meilleure synergie entre les PER et les autres dispositifs :

- il convient de mieux prendre en compte les stratégies élaborées par les départements et les régions, qui sont appelés à participer au financement des projets ;

- les pôles de compétitivité doivent considérer les PER de leur région comme des partenaires, les uns et les autres se plaçant dans une même perspective de développement territorial ;

- les PER doivent pouvoir s'appuyer sur des communautés de communes ou des associations de communautés de communes disposant de capacités financières suffisantes ;

- le caractère structurant des PER sur le territoire, enfin, doit être mieux pris en compte par l'Etat : celui-ci pourrait ainsi s'engager à maintenir les services publics nécessaires sur les territoires qui montrent leur capacité d'organisation autour d'un PER.

M. Rémy Pointereau a également appelé à une réflexion générale sur les zones de revitalisation rurale (ZRR), considérant que la lecture des textes par l'administration n'a pas toujours permis à ce dispositif de donner les effets attendus au départ.

M. Rémy Pointereau a proposé de consacrer le nouvel appel à projets de PER à trois thématiques :

– le développement durable, sujet d’actualité au moment où le Sénat examine en séance publique le projet de loi portant engagement national pour l’environnement. Un PER pourrait par exemple aider au développement d’une filière exploitant la ressource forestière locale afin d’éviter des frais de transport ;

– les services publics et au public, qui sont indispensables à l’attractivité des territoires. Une aide publique est bien souvent indispensable dans les zones rurales ;

– le soutien à des filières existantes. Les savoir-faire qui sont présents dans les territoires ont parfois besoin d’un coup de pouce afin de préserver l’emploi et, du même coup, un tissu économique local.

Il a toutefois préconisé de ne pas écarter des projets innovants et structurants qui unissent les partenaires locaux autour d’une vision commune, même s’ils n’entrent pas exactement dans les thématiques prédéfinies.

Abordant les modes de financement, **M. Rémy Pointereau** a regretté la complexité de leur organisation : la politique des PER est financée par un grand nombre de fonds différents, le principal d’entre eux, le fonds national d’aménagement et de développement du territoire (FNADT), étant lui-même abondé par une dizaine de ministères au moyen de décrets de transfert. Afin d’améliorer la lisibilité du financement pour les porteurs de projets et de donner au Parlement les moyens de constater en loi de finances les moyens effectivement attribués aux PER, le groupe de travail a proposé de rassembler, autant que possible, l’ensemble des sources de financement sur une ligne budgétaire unique. **M. Rémy Pointereau** a également souhaité que l’enveloppe de financement ne soit pas nécessairement limitée à un million d’euros par pôle, la diversité des projets pouvant justifier un éventail plus large en fonction des besoins locaux.

Poursuivant l’exposé des propositions du groupe de travail par celles qui ont trait à la vie des projets, **M. Rémy Pointereau** a recommandé :

– le maintien d’une gouvernance de proximité s’appuyant sur les préfets et les sous-préfets de département et leurs services ;

– l’instauration, dix-huit mois après le lancement d’un PER, d’un rendez-vous entre l’ensemble des acteurs locaux tendant à faire un bilan à mi-parcours avec le préfet ;

– une meilleure mutualisation de l’expérience des autres PER à travers la France par l’échange de bonnes pratiques.

S’agissant enfin du délai de trois ans donné à la réalisation des projets, **M. Rémy Pointereau** a demandé qu’une prolongation puisse être accordée au cas par cas lorsque les projets ont souffert de retards dus notamment à des chocs économiques.

En conclusion, **M. Rémy Pointereau** a placé les pôles d’excellence rurale dans la perspective d’une politique déterminée et volontaire en faveur de la ruralité, dont la nécessité a été plusieurs fois affirmée par le Président de la République. Les travaux de la commission doivent contribuer à démontrer que les territoires ruraux sont capables d’initiatives et de développement à condition qu’on leur en donne les moyens.

M. Jean-Paul Emorine, président, a indiqué que le comité national de présélection des pôles d'excellence rurale, dont il fait partie avec M. Jean Boyer, a demandé au Premier ministre, lors de l'examen des dossiers en 2006, d'attribuer le label PER à un nombre de pôles supérieur aux trois cents envisagés au départ, en raison de la qualité des candidatures. La politique des PER doit être poursuivie et certains projets doivent pouvoir recevoir un financement supérieur à un million d'euros. La diversité de la ruralité en France constitue un atout pour l'avenir et de grands résultats peuvent être obtenus dans ces territoires à partir d'investissements modérés.

M. Daniel Dubois a mis en avant la dynamique de projet et de partenariat entre public et privé initiée par les PER. Le prochain cycle doit être consacré à de nouvelles opérations. S'agissant du financement, la proposition de regrouper les fonds existants est pertinente, mais elle doit s'accompagner de l'attribution aux PER d'un montant plus élevé de crédits nouveaux. Par ailleurs, il y a un risque que les communautés de communes à taxe professionnelle unique, qui soutiennent dans bien des cas les PER, ne soient les victimes de la réforme de la taxe professionnelle.

M. Gérard Bailly a mis l'accent sur la capacité des PER à aider des filières traditionnelles, prenant l'exemple d'un pôle qui a abouti à une création d'emplois stables en permettant le maintien et le développement d'un savoir-faire local.

Partageant le souhait d'une nouvelle mise en œuvre du dispositif des PER, **Mme Odette Herviaux** a fait valoir qu'ils sont au cœur du développement des territoires ruraux, dont les acteurs doivent fournir en permanence des efforts considérables pour parvenir à lancer leurs projets. Faisant part de son avis sur plusieurs propositions du groupe de travail, elle a confirmé la nécessité de favoriser l'équilibre entre les territoires et la mutualisation des expériences. L'instauration d'un bilan établi entre les responsables de pôles et les préfets est tout à fait pertinente mais les collectivités territoriales en milieu rural sont confrontées à des difficultés d'ingénierie importantes. S'agissant de l'avenir des PER, on peut craindre un affaiblissement ou une suppression de la clause de compétence générale, dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales, ce qui affaiblira la capacité des collectivités à rassembler les financements nécessaires à leurs projets.

Mme Évelyne Didier a d'abord jugé compréhensible que les départements aient parfois été pris de court par des projets montés très rapidement en réponse à l'appel à projets et perçus en conséquence comme initiés par l'Etat. En outre, il est contradictoire, d'une part, de vouloir mettre fin aux financements croisés et, d'autre part, de proroger le programme des PER, alors même que ces derniers ne peuvent réussir sans une synergie entre les acteurs, y compris pour leur financement. La principale difficulté pour les projets locaux résulte du manque d'ingénierie, et les préfets doivent être mobilisés aux côtés des porteurs de projets.

M. Martial Bourquin a demandé que soit mené un bilan qualitatif et pas seulement quantitatif des pôles, mettant l'accent sur les difficultés de fonctionnement que connaissent certains d'entre eux. Evoquant la proposition tendant à consacrer des PER aux services publics, il s'est interrogé sur le risque de disparition de ceux-ci qui pourrait résulter de la révision générale des politiques publiques (RGPP). S'agissant enfin de l'organisation territoriale, dont la réforme est envisagée prochainement, une

éventuelle diminution des ressources du département pourrait mettre en danger les PER, car cette collectivité constitue leur principale source de fonds.

M. Jean Boyer a souligné que les pôles qui ont réussi sont ceux qui ont le projet le plus solidement construit. La tenue de bilans périodiques sur l'avancement des pôles est indispensable mais les financements croisés sont une cause de retard dans la réalisation des opérations.

M. Charles Revet s'est lui aussi prononcé en faveur d'un nouvel appel à projets de PER. L'évolution de la ruralité exige une réflexion globale dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale et il conviendrait que la commission prenne en compte, dans tous les textes législatifs qu'elle examine, les particularités de l'espace rural français en termes de répartition de l'habitat, de maillage des réseaux de transports et d'atouts touristiques.

M. Yves Chastan a confirmé que certains projets n'ont pu se réaliser dans les temps impartis en raison de retards dus à la crise économique et il est nécessaire de les soutenir afin de favoriser leur bonne fin. Il faut mettre l'accent sur le développement durable et sur l'innovation en ce qui concerne les projets d'activité économique. Enfin, il s'est interrogé sur le calendrier du nouvel appel à projets.

M. Jean-Paul Emorine, président, a estimé que le prolongement de l'activité d'un pôle d'excellence rurale doit pouvoir être obtenu auprès du préfet.

M. Raymond Vall a souligné qu'un grand nombre de pôles d'excellence rurale sont portés par les pays, les communautés de communes ne disposant pas des ressources nécessaires dans certains territoires. Outre les départements, les régions ont parfois apporté une aide importante et elles méritent d'avoir une place dans le dispositif. Deux propositions du groupe de travail présentent un intérêt certain. D'une part, le partenariat avec les pôles de compétitivité doit être privilégié dans un but de diffusion de l'innovation. D'autre part, l'Etat doit répondre à l'inquiétude des élus des espaces ruraux qui s'inquiètent du départ des services publics : lorsqu'il demande aux territoires de s'organiser sur le périmètre d'un bassin de vie, l'Etat doit s'engager par écrit à maintenir les services publics sur cet espace.

M. Paul Raoult a approuvé le lancement d'une deuxième vague de PER mais a souhaité que les délais ne soient pas trop resserrés, un projet économique ne pouvant se monter entièrement en quelques semaines. L'Etat devrait informer plus en amont les départements et les régions, puisque ceux-ci sont ensuite appelés à participer aux financements.

En réponse aux intervenants, **M. Rémy Pointereau** a apporté les éléments suivants :

- les PER pouvant participer à la relance de l'économie, il est nécessaire d'aller vite et de retenir de préférence, dans des délais assez brefs, des projets déjà en incubation, ce qui permet également d'éviter les effets d'aubaine ;

- si les fonds utilisés existaient déjà pour la plupart, le rassemblement d'une grande partie d'entre eux autour du FNADT a déjà apporté une certaine clarification ;

- les PER n'ont vocation à financer que l'investissement, le fonctionnement devant être prévu par les élus lors de la conception du projet ;

– la réforme des collectivités territoriales devrait faciliter la mise en cohérence entre les départements et les régions et faciliter le dialogue entre les collectivités territoriales ;

– la réunion entre le préfet et les responsables de pôle proposée au bout de dix-huit mois par le groupe de travail répond à la nécessité de la tenue d'un bilan entre les acteurs locaux ;

– l'évolution de l'espace rural devrait être pris en compte prochainement dans le cadre des Assises de la ruralité annoncées par le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire ;

– les difficultés liées à la crise peuvent justifier que le nouveau cycle de PER poursuive le financement de certains pôles existants afin de leur permettre de poursuivre leurs activités ; le nouvel appel à projets annoncé par le Gouvernement devrait être lancé avant fin 2009 afin d'aboutir à la sélection des dossiers au premier semestre 2010.

La commission a alors adopté le rapport à l'unanimité.

II. COMPOSITION, AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS DU GROUPE DE TRAVAIL

Le **groupe de travail « Pôles d'excellence rurale »** a été constitué le 18 février 2009 au sein de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Il comprend les sénateurs suivants :

M. Rémy Pointereau (Cher – UMP), président ;

M. Claude Biwer (Meuse – UC) ;

M. Yannick Botrel (Côtes d'Armor – SOC) ;

M. Gérard César (Gironde – UMP) ;

M. Philippe Darniche (Vendée – NI) ;

M. Gérard Le Cam (Côtes d'Armor – CRC) ;

M. Jean-Claude Merceron (Vendée – UC) ;

M. Paul Raoult (Nord – SOC) ;

M. Raymond Vall (Gers – RDSE).

Le groupe de travail a **procédé aux auditions** suivantes :

- 8 avril 2009 : M. Hubert Falco, secrétaire d'État chargé de l'Aménagement du territoire, accompagné de MM. Xavier Delarue, directeur-adjoint du cabinet, Pascal Mangin, conseiller technique, et Max Barbier, chargé de mission à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) ;

- 9 avril 2009 : M. Pierre Dartout, délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, accompagné de M. Max Barbier et Mme Amélie Durozoy, chargés de mission à la DIACT ;

- 7 mai 2009 : Association de promotion et de fédération des Pays (APFP) : M. Claude Chanal, vice-président, Mme Catherine Sadon, directrice générale, M. Michaël Restier, chargé de mission ;

- 12 mai 2009 : Association des communautés de France (ADCF) : M. Pierre Morel-A-L'Huissier, député de Lozère et président de la communauté de communes des Hautes-Terres, M. Gilles Grimaud, président du syndicat mixte de Segré et président de la communauté de communes du canton de Segré, M. Christophe Bernard, chargé de mission ;

- 18 juin 2009 : Agence de services et de paiement : M. Christophe Viret, directeur-adjoint du développement et de l'action régionale ;

- 16 juin 2009 : M. Jean Boyer, sénateur de la Haute-Loire ;

- 21 juillet 2009 : M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.

Le groupe de travail **s'est également déplacé dans deux départements français** où il a rencontré les acteurs locaux impliqués dans les pôles d'excellence rurale :

- déplacement le 10 juillet 2009 dans le département du Cher ;

- déplacement le 17 juillet 2009 dans le département du Gers.

Au cours de son déplacement dans le Cher, le groupe de travail a été accompagné de Mme Catherine de MENTHIÈRE, conseillère au cabinet du ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, Mme Marie-Hélène LE COUTOUR, chargée de mission à la DIACT et M. Renaud de SAINT-PALAIS, chargé de mission au ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche. Le groupe de travail a notamment rencontré :

M. Gérard Cornu, sénateur d'Eure-et-Loir, vice-président de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ;

M. François PILLET, sénateur et maire de Mehun-sur-Yèvre ;

Mme Catherine DELMAS-COMOLLI, préfet du Cher ;

M. Claude BALLADE, sous-préfet de Saint-Amand-Montrond ;

M. Romuald de PONTBRIAND, sous-préfet de Vierzon ;

M. Olivier GEFFROY, sous-préfet, directeur de cabinet ;

M. Paul BERNARD, vice-président du conseil général du Cher, conseiller général de Sancoins, représentant M. Alain RAFESTHAIN, président du conseil général du Cher, responsable du PER « pôle du cheval et de l'âne - filière équine, moteur du développement du territoire du sud Berry » ;

M. Serge MECHIN, conseiller général, président du syndicat mixte du Pays Loire Val d'Aubois, porteur du PER « Développement de la filière bois-énergie » ;

M. Thierry VINÇON, maire de Saint-Amand-Montrond, président de la Communauté de Communes du Cœur de France, responsable du PER « pôle technologique de la Bijouterie Saint Amand Montrond, cité de l'Or » ;

M. Jean-Pierre CHALMIN, maire-adjoint de Brinay ;

M. Jean CHARLES, maire de Chery ;
Mme Monique CONVERGNE, maire de Limeux ;
M. Jean-Claude FAGOT, maire de Lury ;
M. Emmanuel DE LA FOUCHARDIÈRE, maire de Sainte-Thorette ;
M. Jean-Sylvain GUILLEMAIN, conseiller municipal de Lury et chef
d'entreprise, SARL Les Floriades de l'Arnon ;
M. Gilbert HULIN, maire-adjoint de Massay ;
M. Jacques MENIGON, maire de Poisieux ;
M. Alain MORNAY, maire de Mereau ;
M. Yves DENIEUL, proviseur, lycée Jean-Guéhenno ;
M. Daniel CAMBOUR, directeur, société Montdor.

Au cours de son déplacement dans le Gers, le groupe de travail a été accompagné de Mme Catherine de MENTHIÈRE, conseillère au cabinet du ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire et M. Renaud de SAINT-PALAIS, chargé de mission au ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche. Le groupe de travail a notamment rencontré :

M. Aymeri de MONTESQUIOU, sénateur du Gers ;
M. Denis CONUS, préfet du Gers ;
M. Benjamin BLANCHET, sous-préfet de Mirande ;
M. Bernard POUGET, sous-préfet de Condom ;
M. Michel LABORIE, directeur de cabinet ;
M. Claude BOURDIL, vice-président du conseil général ;
M. Jean-Pierre PUJOL, vice-président du conseil général du Gers ;
M. Franck MONTAUGE, maire d'Auch ;
M. Michel GABAS, maire d'Eauze ;
M. Pierre DUFAU, maire de Gimont ;
M. Gérard DUCLOS, maire de Lectoure ;
M. Jean-Louis GUILHAUMON, conseiller régional, maire de Marciac ;
M. Gérard BEZERRA, maire de Montréal ;
M. Didier VALLATE, maire-adjoint de Samatan ;
M. François RIVIERE, maire de Seissan, vice-président de la CC Val de Gers
et de la CCI ;
M. Henri-Bernard CARTIER, président de la chambre d'agriculture ;
Mme Pascale DARRE, représentant le président de la chambre de commerce
et de l'industrie ;
M. Gérard TETE, vice-président de la chambre de métiers ;

M. Alain BROSETA, Président de la communauté de communes Val de Gers ;

Mme Elisabeth MITTERRAND, présidente du Pays d'Armagnac ;

M. Claude SAINRAPT, président du Pays d'Armagnac ;

M. Bernard LAPEYRADE, président de la Communauté de Communes de la Lomagne Gersoise ;

Professeur Roland BUGAT, président du pôle de compétitivité Cancer-Bio-Santé jusqu'en juin 2009 ;

M. Pierre BERTHELON, directeur général de la SEMPA, Société mixte Paul Armagnac ;

M. Christophe AZANZA, président du SIVU Pôle Archéologie Elusa Séviac ;

Mme Marie-Hélène VALENTE, directeur général des services du conseil général ;

M. Michel TUFFERY, direction départementale de l'équipement et de l'agriculture ;

Mme Catherine FAMOSE, direction départementale des services vétérinaires ;

M. Jacques LESPONNE, direction des actions interministérielles et du développement (DAID) ;

M. Christophe POUYSEGU, DAID 1 ;

Mme Corinne MAUGRAIN, préfecture du Gers ;

M. Jean-Christophe FERRER, directeur-adjoint de la Communauté de Communes de la Lomagne Gersoise ;

M. Philippe BARON, président de l'Association de promotion du foie gras et de l'aviculture ;

M. Pierre LAVA, syndicat des producteurs à la ferme du Gers ;

M. Patrick CAVALLERA, directeur général des services à la Mairie de Fleurance ;

M. Jacques CETTOLO, directeur de PARERA INGENIERIE ;

M. Gérard DEDIEU, directeur du Centre d'Etudes Spatiales de la Biosphère (CESBIO) ;

M. Jacques DELMAS, directeur de l'hôpital de Lectoure ;

Mme Michèle LAURIER, directrice de l'hôpital de Fleurance ;

M. Patrick DESANGLES, directeur de la coopérative Terres de Gascogne ;

Madame Hélène SCHWARTZ, directrice, Communauté de Communes de la Lomagne Gersoise ;

M. Jacques LESPONNE, préfecture du Gers ;

Mme Christine PIAZZA, chef de service, conseil général du Gers ;

Mme Corinne MAUGRAIN, chargée de communication, préfecture du Gers ;

M. Didier SEILLER, directeur, pôle de compétitivité Aerospace Valley ;
M. Laurent TRINQUE, attaché parlementaire de M. Raymond Vall, sénateur ;
Docteur Philippe JULIEN ;
Docteur Philippe ROUX ;
M. Laurent SOLIGNAC, directeur adjoint de l'association Circuits ;
M. Lionel LEVASSEUR, directeur relations avec les collectivités locales et la presse, société Orange ;
Mme Mireille GARCIA, société Orange ;
M. Alain VALENTIN, directeur du Courrier Midi-Pyrénées Sud, La Poste ;
M. Henri-Claude FRANCOIS, société Actiseniors ;
M. Pascal GAMOT, Geosig ;
M. Simon MARTIN, Geosig ;
M. Marc JACQUIN, société Magellium ;
M. Bruno MONFLIER, association A Ciel Ouvert ;
M. Christophe TANGUY, société SAUR ;
M. Brice GATIGNOL, société SAUR ;
M. Christophe TANGUY société SAUR ;
M. Bernard THUMEREL, cabinet AIDA.

III. ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

- Edater, en association avec la SEGESA (Société d'études géographiques et sociologiques appliquées), *Bilan de l'appel à projets « Pôle d'excellence rurale »*, décembre 2008.

- Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER), *Bilan de l'appel à projets relatif aux pôles d'excellence rurale*, décembre 2008.

- Instance interministérielle d'évaluation des politiques de développement rural, *Les politiques de développement rural*, septembre 2003, La Documentation française.

- C. Alvergne et P. De Roo, « Les pôles d'excellence rurale », *Organisation et territoires*, volume 17, n° 1, hiver 2008, p. 73 à 78.