

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

POLITIQUE DES TERRITOIRES

Par M. Rémy POINTEREAU,

Sénateur.

(1) 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-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, Adrien Giraud, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, André Lejeune, 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 Poniatowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 19) (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE LES MOYENS DE LA MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »	9
I. LES OBJECTIFS DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS	9
II. LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »	10
A. DES MOYENS ÉQUILIBRÉS ENTRE AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT	10
1. <i>Les moyens en personnel</i>	10
2. <i>Les moyens financiers</i>	11
B. DEUX ACTIONS OPÉRATIONNELLES ET UNE ACTION DE GESTION DES RESSOURCES	13
1. <i>Action 1 : attractivité économique et compétitivité des territoires</i>	13
2. <i>Action 2 : développement solidaire et équilibré des territoires</i>	14
3. <i>Action 4 : instruments de pilotage et d'étude</i>	15
C. LA MESURE DE LA PERFORMANCE	16
1. <i>Objectif n° 1 : soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires</i>	17
2. <i>Objectif n° 2 : accompagner les mutations économiques et renforcer la cohésion sociale et territoriale</i>	18
3. <i>Objectif n° 3 : concevoir et piloter l'action publique en matière d'aménagement du territoire</i>	19
III. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT »	19
A. LES MOYENS DU PROGRAMME	20
1. <i>Les moyens en personnel</i>	20
2. <i>Les moyens financiers</i>	20
B. UN PÉRIMÈTRE RECENTRÉ SUR QUATRE ACTIONS	21
1. <i>Action 2 : eau et agriculture en Bretagne</i>	21
2. <i>Action 4 : programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse</i>	21
3. <i>Action 6 : plan gouvernemental sur le marais Poitevin – Poitou-Charentes</i>	22
4. <i>Action 8 : plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe</i>	22
C. LA MESURE DE LA PERFORMANCE	22
1. <i>Objectif 1 : reconquérir la qualité de l'eau en Bretagne</i>	22
2. <i>Objectif 2 : accélérer la mise en œuvre des projets d'équipement et de services collectifs en Corse</i>	23
3. <i>Objectif 3 : préserver la biodiversité, les habitats, et réhabiliter le caractère de zone humide du marais poitevin</i>	23
IV. LA POLITIQUE TRANSVERSALE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	23
A. LES CONTRATS DE PROJET ETAT-RÉGION	24

B. LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ	25
C. LES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE.....	25
L'EXAMEN DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	27
DEUXIÈME PARTIE L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION.....	29
I. LES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE, UN COUP DE POUCE À DES INITIATIVES PROMETTEUSES	29
A. UNE POLITIQUE DE PROMOTION DE PROJETS EN TERRITOIRE RURAL	29
B. UN SOUTIEN DE L'ETAT QUI DEVRAIT SE CONFIRMER DANS LE LANCEMENT D'UN NOUVEL APPEL À PROJET.....	31
C. UNE PROCÉDURE D'ATTRIBUTION DES AIDES À AMÉLIORER	32
II. LES ZONES DE REVITALISATION RURALE, UN SOUTIEN INDISPENSABLE AUX TERRITOIRES EN DIFFICULTÉ.....	33
A. UN DISPOSITIF QUI S'INSCRIT DANS UNE POLITIQUE DESTINÉE AUX TERRITOIRES EN DIFFICULTÉ.....	33
B. DES ZONES DÉFINIES SUR DES CRITÈRES SPÉCIFIQUES	34
C. UN SUCCÈS LIMITÉ EN RAISON D'UN MANQUE DE NOTORIÉTÉ	35
1. <i>Un manque d'information sur un dispositif complexe.....</i>	<i>36</i>
2. <i>Une évaluation à mener afin d'améliorer la visibilité du système</i>	<i>36</i>
III. LE SUCCÈS DES PÔLES DE COMPÉTIVITÉ	37
A. UNE POLITIQUE NOUVELLE VISANT À ENCOURAGER LES SYNERGIES INNOVANTES.....	38
1. <i>Un objectif d'innovation</i>	<i>38</i>
2. <i>Un soutien des pouvoirs publics par la labellisation et par l'apport d'aides financières</i>	<i>38</i>
B. UNE ÉVALUATION ENCOURAGEANTE.....	39
1. <i>Des études pratiques et théoriques aux conclusions contrastées</i>	<i>39</i>
2. <i>Une évaluation approfondie qui juge aujourd'hui les pôles « prometteurs ».....</i>	<i>40</i>
C. LE LANCEMENT D'UNE NOUVELLE PHASE.....	42
D. LA NÉCESSITÉ D'UNE PRISE EN COMPTE DES PROBLÈMES DE TERRAIN	42
IV. L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE, UN EFFORT MAJEUR À POURSUIVRE JUSQU'À SON TERME	43
A. UNE POLITIQUE INDISPENSABLE POUR DONNER UN CADRE DE DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRÉ AUX TERRITOIRES.....	43
B. UNE POLITIQUE MENÉE DEPUIS 2003 MAIS AUX RÉSULTATS INCOMPLETS.....	44
1. <i>Une couverture du territoire en haut débit qui ne s'est pas achevée dans les délais.....</i>	<i>44</i>
2. <i>La nécessaire élimination des zones blanches de téléphonie mobile.....</i>	<i>45</i>

C. LE RENOUVELLEMENT DES OBJECTIFS ET LE PLAN « FRANCE NUMÉRIQUE 2012 »	46
ANNEXE LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	47

Mesdames, Messieurs,

La mission « Politique des territoires » présente une double originalité au sein du budget de l'Etat.

D'une part, ses crédits, d'un montant de 375 millions d'euros, sont les moins élevés parmi les missions du budget général, exception faite de la mission « Provisions ». Mais il ne s'agit que d'une faible partie des moyens réellement consacrés par l'Etat à la politique d'aménagement du territoire, celle-ci mobilisant au total 5,6 milliards d'euros dans seize missions différentes.

Cette mission se compose d'autre part de deux programmes très différents :

– le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » regroupe les activités de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), héritière de la DATAR. Il conserve le libellé que le Sénat a choisi l'an dernier, par un amendement déposé à l'initiative de votre commission.

– le programme 162 « Interventions territoriales de l'Etat » se compose de grands dispositifs programmatiques pour lesquels le Gouvernement expérimente un mode de gestion dérogatoire par rapport aux règles de la LOLF. Le périmètre de ce programme évolue considérablement puisque trois seulement des sept actions qui le composaient en 2008 se poursuivront l'an prochain, tandis que sera lancée une quatrième action consacrée au plan « chlordécone » en Martinique et en Guadeloupe.

Loin de se limiter à la préoccupation des gestionnaires des deux programmes budgétaires examinés ici, l'aménagement du territoire est une dimension nécessaire de nombreuses politiques publiques. Il apparaît ainsi que l'aménagement du territoire, politique transversale par nature, ne se coule pas facilement dans le moule imposé par la LOLF, à tel point que l'existence même de la mission a été remise en cause.

Il est pourtant essentiel que le Parlement conserve la possibilité de mettre en perspective, dans le cadre d'une discussion budgétaire, les principaux dispositifs d'aménagement du territoire. C'est ce à quoi s'attache le présent rapport.

Votre rapporteur pour avis s'est notamment préoccupé des politiques destinées aux territoires ruraux dans le cadre des zones de revitalisation rurale et des pôles d'évaluation rurale. L'heure de l'évaluation arrive pour ces dispositifs : elle doit être l'occasion d'en améliorer le fonctionnement dans le sens d'une meilleure communication et d'une souplesse accrue dans la gestion des fonds.

Les dispositifs favorisant l'innovation et l'accès aux technologies de la communication jouent également un rôle essentiel dans le développement des territoires. Votre rapporteur a étudié à ce titre le bilan réalisé en juin dernier sur les pôles de compétitivité et il s'est inquiété de l'Etat d'avancement de l'aménagement numérique du territoire, à l'heure où le gouvernement lance le plan « France Numérique 2012 ».

PREMIÈRE PARTIE

LES MOYENS DE LA MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »

Les crédits demandés pour la mission « Politique des territoires » sont de **386 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE)** et de **375 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**.

Le programme 112 (« Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ») regroupe l'essentiel de ces crédits avec, en 2009, 347 millions d'euros en AE et 339 millions d'euros en CP. Le programme 162 (« Interventions territoriales de l'Etat ») est, quant à lui, pourvu de 40 millions d'euros en AE et de 36 millions en CP.

La réduction importante du périmètre de ce second programme ne permet pas de comparer ses crédits avec ceux de l'année 2008.

I. LES OBJECTIFS DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS

La programmation pluriannuelle est particulièrement nécessaire sur des politiques qui demandent un engagement à moyen, voire à long terme. Pour la période 2009-2011, cette programmation pluriannuelle met notamment l'accent sur :

- l'accompagnement territorial du redéploiement des implantations territoriales des armées ;
- l'accompagnement des mutations économiques : le principal outil est ici la prime d'aménagement du territoire (PAT) ;
- la mise en œuvre des contrats de projet Etat-région (CPER) et des autres partenariats avec les collectivités territoriales ;
- les dispositifs à destination des territoires sensibles : il s'agit aussi bien des territoires ruraux (pôles d'excellence rurale) que de sites géographiques particuliers (montagne, littoral, fleuves) ;
- le programme d'interventions territoriales de l'Etat (PITE), qui porte désormais sur quatre grandes actions et fait l'objet d'un programme budgétaire séparé.

La programmation pluriannuelle prévoit un maintien des crédits de paiement mais une baisse tendancielle des autorisations d'engagements, cette évolution étant principalement due à celle du programme 112.

Évolution des moyens de la mission selon la programmation pluriannuelle

Programme		LFI 2008	PLF 2009	2010	2011
112 : Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	AE	283 481 058	346 570 893	307 315 870	291 360 846
	CP	373 481 058	339 080 707	343 525 684	343 370 660
162 : Interventions territoriales de l'Etat	AE	68 558 585	39 729 903	39 265 356	31 641 375
	CP	42 424 883	35 764 681	36 228 015	34 904 108
Total	AE	352 039 643	386 300 796	346 581 226	323 002 221
	CP	415 905 941	374 845 388	379 753 699	378 274 768

II. LE PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »

Le programme 112 regroupe les crédits de la politique gouvernementale d'aménagement et de compétitivité du territoire. Sa gestion relève de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT, qui a succédé à la DATAR en 2006).

La politique d'aménagement du territoire présente traditionnellement **deux dimensions** qui se retrouvent dans les deux actions composant le programme, celle de la **cohésion** et celle du **développement de la compétitivité et de l'attractivité** des territoires. Une troisième action, dite support, est consacrée aux moyens de personnel, de fonctionnement et d'étude.

A. DES MOYENS ÉQUILIBRÉS ENTRE AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT

1. Les moyens en personnel

Les crédits de personnel demandés, y compris les charges sociales, sont de 11,6 millions d'euros en 2009 contre 9,5 millions d'euros dans la loi de finances pour 2008, soit une croissance de 12 ETPT¹ : 160 contre 148 précédemment.

Ces emplois correspondent à ceux de la DIACT.

¹ ETPT : équivalent temps plein travaillé.

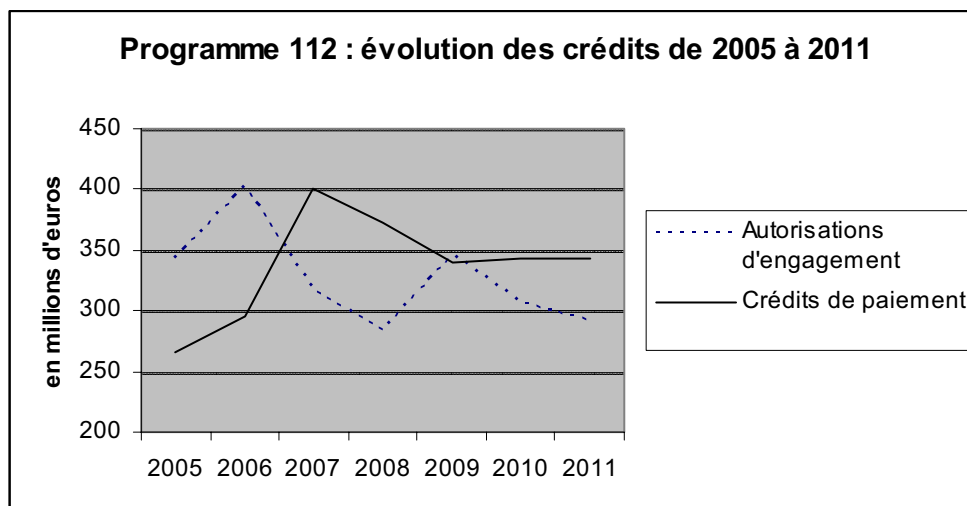
2. Les moyens financiers

• Les crédits budgétaires

Le projet de loi de finances prévoit de doter le programme 112 de **346,6 millions d'euros en AE** (en hausse de 22,3 %) et de **339,1 millions d'euros en CP** (en baisse de 9,2 %).

Le montant des AE repasse donc légèrement au-dessus de celui des CP, après deux années au cours desquelles des CP nettement supérieurs aux AE ont permis de réduire la dette exigible du fonds national pour l'aménagement et le développement des territoires (FNADT). Les engagements de ce fonds, qui s'élevaient à 737 millions d'euros en 2006, diminueront, selon les éléments apportés par le Gouvernement¹, à 580 millions d'euros à la fin 2008, tandis que la dette exigible prévue sera d'environ 75 millions d'euros.

Il est nécessaire de demeurer vigilant sur la soutenabilité du financement de ce fonds, qui constitue un outil essentiel de la politique d'aménagement du territoire. A cet égard, la programmation pluriannuelle apporte une réponse positive en prévoyant que les CP seront à nouveau supérieurs aux AE en 2010 et en 2011.



Ce parcours vertueux semble toutefois se traduire non par une hausse importante des CP comme en 2007, mais par une baisse tendancielle des AE, ce qui pourrait faire craindre une baisse d'ambition de la politique d'aménagement du territoire. On peut comprendre qu'un budget sous contrainte soit soumis à la volonté de dégager toutes les marges de

¹ Intervention de M. Hubert Falco, secrétaire d'Etat chargé de l'aménagement du territoire, lors de l'examen des crédits de la mission « Politique des territoires » à l'Assemblée nationale (28 octobre 2008).

financement possibles. Pour autant, votre rapporteur pour avis estime que **la crise rend plus nécessaire que jamais de soutenir la compétitivité des territoires et de garantir la solidarité nationale à l'égard de ceux qui sont le plus en difficulté.**

- **Les fonds de concours**

Les fonds de concours¹ affectés sur le programme 112, d'un montant de 350.000 euros, correspondent à l'intervention du fonds européen de développement économique et régional (FEDER).

- **Les dépenses fiscales**

Les mesures de dépenses fiscales² qui contribuent au programme sont, d'après le projet annuel de performances pour 2009, au nombre de trente.

Elles correspondent à un montant total estimé de 910 millions d'euros (sur la base des seules mesures votées avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2009), soit **plus de deux fois et demie le montant des crédits du programme.**

Les mesures dont l'impact est le plus important sont les suivantes :

Mesure	Chiffrage pour 2009 (en millions d'euros)
Crédit d'impôt « anti-délocalisation » pour les entreprises implantées dans des zones d'emploi en grande difficulté	200
Taux particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse	185
Exonération plafonnée à 61.000 € de bénéfice pour les entreprises qui exercent une activité en zone franche urbaine	150
Exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles qui se créent entre le 1 ^{er} janvier 1995 et le 31 décembre 2009 dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire	non chiffrable pour 2009, mais évalué à 125 millions en 2007
Abattement en faveur des immeubles en zone urbaine sensible	94
Réduction de 25 % des bases imposées en Corse au profit des communes et des EPCI. Suppression des parts départementales et régionales.	70

Il est permis de s'interroger sur le nombre et l'efficacité de ces mesures. La DIACT, qui est en charge du programme 112, ne s'estime pas en mesure de procéder à l'évaluation de ces dépenses fiscales dans la mesure où elle n'en a pas la maîtrise. Or, l'importance des montants mis en jeu réduit la portée de toute évaluation de la politique d'aménagement du territoire qui n'en

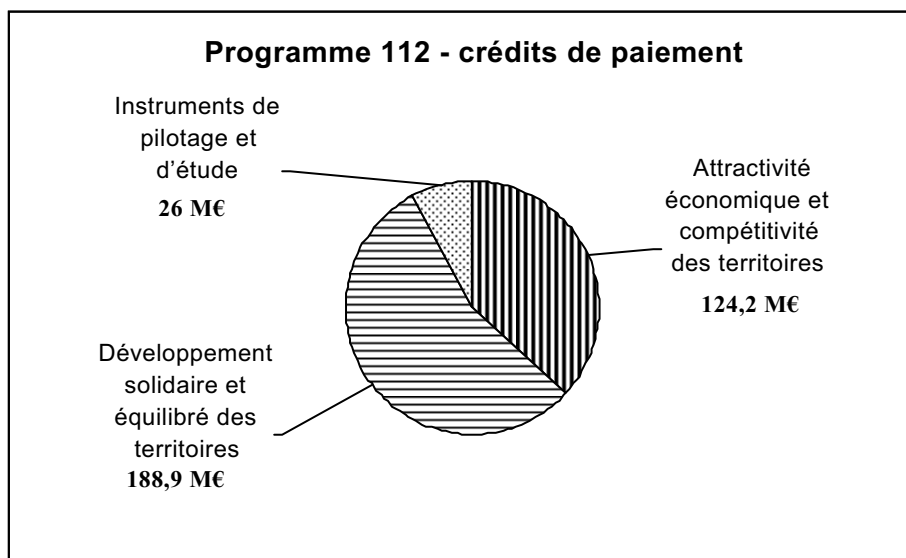
¹ Ils sont constitués, d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits de legs et donations attribués à l'Etat.

² Exonérations, crédits d'impôt, taux de taxes particuliers et autres mesures fiscales entraînant une perte de recettes pour l'Etat.

tiendrait pas compte. Pour prendre l'exemple du dispositif des zones de revitalisation rurale, il paraît difficile d'évaluer sa performance sans analyser l'efficacité des mesures fiscales qui en constituent la part principale.

B. DEUX ACTIONS OPÉRATIONNELLES ET UNE ACTION DE GESTION DES RESSOURCES

Les deux actions opérationnelles, consacrées d'une part à l'attractivité économique et à la compétitivité, d'autre part au développement solidaire et équilibré des territoires, **regroupent ensemble plus de 92 % des crédits du programme** :



Alors que la loi de finances pour 2008 avait modifié la répartition des actions, aucun changement du périmètre n'a lieu cette année, ce dont il convient de se réjouir puisqu'une appréciation de l'évolution des crédits est dès lors possible.

1. Action 1 : attractivité économique et compétitivité des territoires

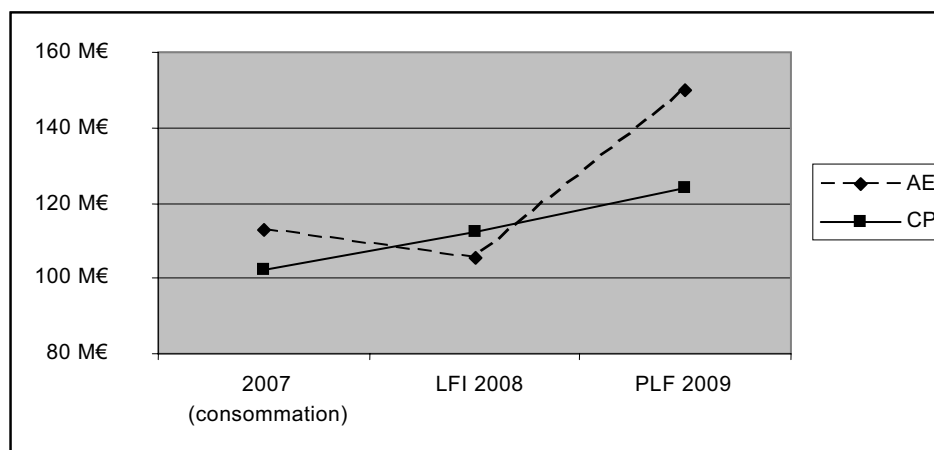
L'action 1, « **Attractivité économique et compétitivité des territoires** », correspond à la dimension « **compétitivité** » de la politique d'aménagement du territoire, la dimension « **cohésion** » relevant de l'action 2.

Elle regroupe les activités de la DIACT qui participent à la mise en œuvre de politiques à dimension économique telles que :

- les pôles de compétitivité ;
- la prime d'aménagement du territoire ;
- l'accompagnement des mutations économiques et des fermetures d'installations militaires, financées par le fonds de restructuration de la défense (FRED) et le FNADT pour un montant total de 201 millions d'euros sur trois ans ;
- la politique d'attractivité du territoire, en liaison avec l'agence française pour les investissements internationaux (AFII) et les agences régionales de développement ;
- les grandes opérations d'aménagement et d'urbanisme, notamment l'opération Euroméditerranée à Marseille et la rénovation du littoral languedocien.

Un examen de l'évolution des crédits de cette action depuis 2007 montre une nette augmentation des AE, qui dépassent les CP, lesquels représentent cependant 43 % des crédits de paiement du programme en 2009.

Evolution des moyens de l'action 1 de 2007 à 2009



2. Action 2 : développement solidaire et équilibré des territoires

Cette action relève de la dimension « cohésion » de la politique d'aménagement du territoire.

Ses moyens sont destinés au FNADT.

Elle contribue notamment :

- à la valorisation des territoires ruraux, avec les pôles d'excellence rurale ;

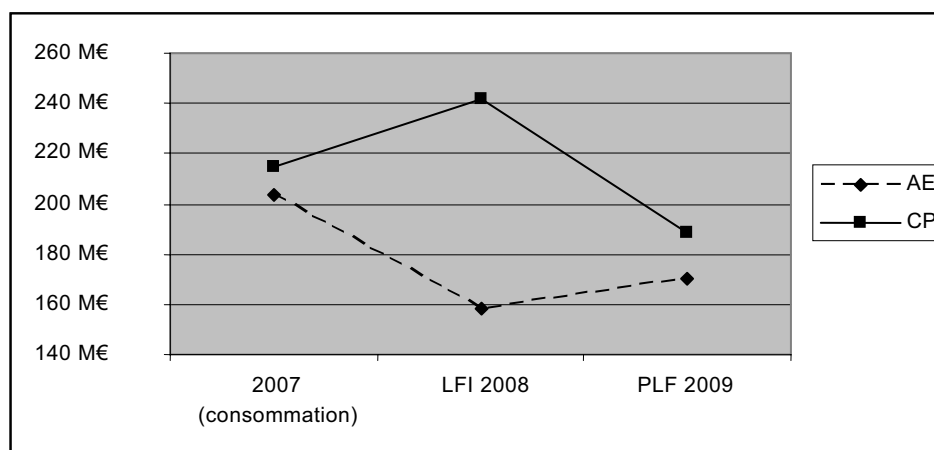
- à l'aménagement numérique du territoire, en vue d'assurer à l'ensemble des Français un accès au haut débit et à la téléphonie mobile ;

- au développement de l'accès aux services publics dans les territoires ruraux et les zones urbaines sensibles ;

- à la mise en œuvre de projets territoriaux d'envergure : Mont Saint-Michel, littoral aquitain, sillons fluviaux, développement durable des massifs...

L'évolution des moyens depuis 2007 se caractérise par des CP nettement supérieurs aux AE, ce qui a permis de réduire le « reste à payer » sur les AE liées au FNADT. Cette action représente 49 % des CP.

Evolution des moyens de l'action 2 de 2007 à 2009



3. Action 4 : instruments de pilotage et d'étude

Rappelons que l'action 3, relative à certains « grands projets interministériels d'aménagement du territoire », a été supprimée en 2008.

L'action 4, « Instruments de pilotes et d'étude », regroupe :

- les moyens de personnel, de fonctionnement et d'étude de la DIACT ;

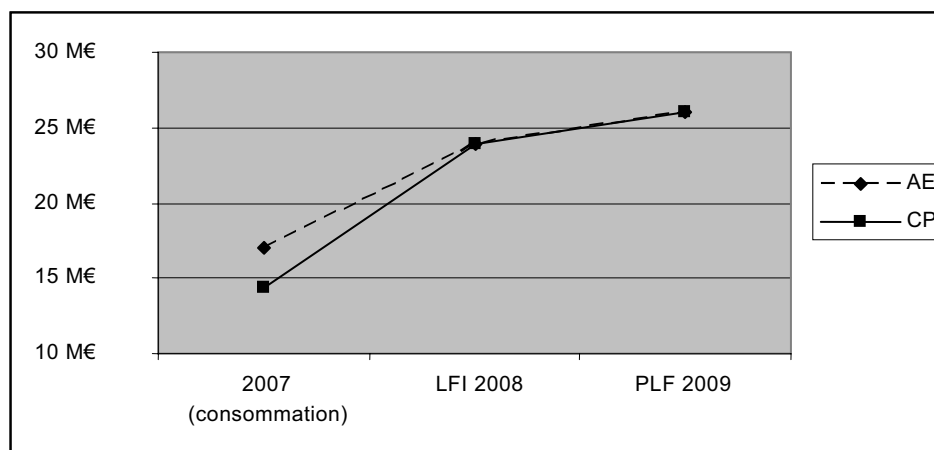
- les moyens mis en œuvre dans le cadre de l'assistance technique des programmes européens et de la coopération internationale.

Dans le cadre de cette action, la DIACT conduit des activités d'étude et d'analyse. Elle assure l'évaluation des politiques de l'Etat en matière d'aménagement du territoire, notamment des pôles de compétitivité, des pôles d'excellence rurale et des services productifs locaux.

La DIACT agit notamment dans le cadre de l'Observatoire des territoires, créé en 2004 et chargé d'un rôle d'information sur les dynamiques et les inégalités territoriales ainsi que sur les politiques menées dans le champ de l'aménagement et du développement des territoires. Lieu d'échange d'expériences entre acteurs publics, cet Observatoire est également un centre d'études et de recherches sur les méthodes d'observation et d'analyse des territoires.

Les moyens de cette action représentent 7,5 % des crédits du programme, soit 26 millions d'euros en 2009. Ils sont en hausse régulière et les CP sont, comme en 2008, égaux aux AE.

Evolution des moyens de l'action 4 de 2007 à 2009



C. LA MESURE DE LA PERFORMANCE

La mesure de la performance repose sur des indicateurs dont la réalisation peut être suivie d'année en année dans les projets annuels de performances (PAP) et les rapports annuels de performances (RAP).

Les indicateurs de performances du programme 112 sont regroupés en trois objectifs, qui correspondent à peu près aux trois actions définies dans le programme. Il faut toutefois noter qu'ils ne constituent pas des évaluations globales des politiques menées fournissant plutôt des informations sur la qualité de la gestion des dispositifs par l'Etat.

Il faut se réjouir que les objectifs et les indicateurs restent relativement stables dans leur définition, condition indispensable à une bonne évaluation de l'efficacité des actions publiques. Ainsi, les seules modifications intervenant en 2009 sont les suivantes :

- l'amélioration, recommandée par le Parlement et par le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), de l'indicateur relatif à

l'AFII, afin de mieux évaluer l'activité de l'agence elle-même en mesurant le nombre de projets aboutis et non plus le nombre d'emplois créés ;

- la suppression d'un indicateur relatif au nombre de citations de rapports de la DIACT dans la presse et les rapports parlementaires, dont la pertinence n'était pas établie.

1. Objectif n° 1 : soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires

Il s'agit d'évaluer, par quatre indicateurs, les effets de l'action de la DIACT dans la dimension « compétitivité » de la politique qu'elle est chargée de mener.

Deux indicateurs concernent d'abord de façon concrète la **gestion de la prime d'aménagement du territoire (PAT)** versée aux entreprises, selon deux critères :

- le taux d'emplois effectivement créés par les bénéficiaires. Les conventions d'attribution de la PAT peuvent en effet prévoir des créations d'emploi, et il convient de vérifier que ceux-ci sont effectivement créés et maintenus. En moyenne, 90 % des emplois prévus ont été créés et maintenus ces dernières années. L'objectif du Gouvernement est de parvenir l'année prochaine à un taux de 95 %. Cet indicateur doit être suivi sur le long terme, car il est mesuré lors de contrôles *a posteriori* qui peuvent survenir jusqu'à sept ans après le début du programme ;

- la rapidité de traitement des dossiers. L'an dernier, après des résultats très mauvais en 2007 en raison de la mise en place d'une nouvelle réglementation, 85 % des dossiers de demande de PAT ont été instruits en moins de 90 jours. L'objectif pour 2011 est de parvenir à traiter 90 % des dossiers dans ce délai.

Un troisième indicateur se rapporte aux **pôles de compétitivité**. Il mesure, parmi les projets labellisés « pôle de compétitivité », la proportion de ceux qui sont admis lors des appels à projets du fonds interministériel commun hébergé par le fonds de compétitivité des entreprises. Cet indicateur, dont la valeur prévue est de 60 % en 2009, ne mesure que la gouvernance des pôles par la DIACT et ne saurait remplacer les évaluations globales de la performance des pôles, qui dépendent de nombreux autres acteurs.

Un dernier indicateur évalue l'action de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) en ce qui concerne **l'attractivité du territoire**. Calculant ainsi le nombre de projets d'investissement internationaux qui ont abouti par une contribution significative de l'AFII, il devrait être égal l'an prochain à 0,96 projet pour un employé (ETP ou équivalent temps plein) de l'AFII, contre 0,83 en 2007. Il mesure l'efficacité de son travail en fonction des ressources dont elle bénéficie.

2. Objectif n° 2 : accompagner les mutations économiques et renforcer la cohésion sociale et territoriale

Trois indicateurs mesurent la performance de la DIACT pour ce qui concerne la dimension « Cohésion » de la politique d'aménagement du territoire.

Le premier indicateur concerne les **contrats de site ou de territoires** et leur effet sur la redynamisation du tissu économique. Ces contrats ont été mis en œuvre en 2003¹ afin d'accompagner des restructurations industrielles à impact socio-économique local lourd. Ils consistaient en un partenariat entre l'Etat et les acteurs locaux (publics ou privés), les objectifs étant principalement l'amélioration de la situation de l'emploi local et le redéveloppement territorial.

L'indicateur mesure le nombre d'emplois qui ont été effectivement créés ou sauvegardés, rapporté à l'objectif prévu dans le contrat. Evalué à 15 % seulement en 2007, le taux est de 40 % en 2008 et sa valeur prévue pour 2009 et les années suivantes est de 80 %.

Cet indicateur est particulièrement intéressant dans la mesure où la préservation de l'emploi est bien souvent l'un des objectifs majeurs, du point de vue des pouvoirs publics, des contrats de site ou de territoires. De plus, sa valeur permet de mesurer non seulement l'efficacité de la DIACT, mais également celle de l'ensemble des acteurs publics dont la mobilisation est indispensable à la réussite de ces politiques : Etat, collectivités, autres signataires.

A cet égard, la cible de 80 % affichée constitue un impératif du point de vue de la bonne gestion des fonds publics qui sont consacrés à ces contrats.

Un deuxième indicateur concerne les **zones prioritaires d'aménagement du territoire**. Il s'agit des zones du territoire métropolitain qui relèvent des aides à finalité régionale (AFR), définies dans le cadre communautaire, et des zones de revitalisation rurale (ZRR). L'indicateur compare le taux de création d'entreprises dans les zones prioritaires à la moyenne nationale : la différence serait de - 0,9 % en 2009, la cible en 2013 étant de -0,5 %.

Le dernier indicateur se rapporte aux **pôles d'excellence rurale** et mesure le nombre d'emplois créés et maintenus chez les maîtres d'ouvrage d'un PER. Il s'agit donc d'une valeur absolue, qui ne permet pas de faire la part entre les emplois directement dus au dispositif et ceux qui auraient été concernés de toute manière, même sans la mise en place du PER. De plus, il ne mesure que les emplois directs déclarés par les maîtres d'ouvrage et non les emplois induits dans le tissu économique. Selon les prévisions du Gouvernement, 1.500 emplois ont été créés en 2008, la cible étant de 13.500 en 2011.

On peut regretter, comme l'avaient fait les rapporteurs pour avis de votre commission lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007², que la séparation entre les objectifs n° 1 et n° 2 ne soit pas parfaitement claire. L'objectif n° 2, notamment, pourrait être recentré sur la cohérence territoriale

¹ *CIADT du 13 décembre 2002 et du 26 mai 2003.*

² *Rapport pour avis n° 80 (2006-2007) de MM. Christian Gaudin, Jean-Paul Alduy et Dominique Mortemousque, fait au nom de la commission des affaires économiques - 23 novembre 2006.*

en prenant en compte des aspects tels que l'accessibilité aux nouvelles technologies et aux services publics sur l'ensemble du territoire national.

3. Objectif n° 3 : concevoir et piloter l'action publique en matière d'aménagement du territoire

Le troisième objectif est mesuré par deux indicateurs.

Le premier mesure l'efficacité du dispositif mis en place par la DIACT pour **suivre l'avancement des opérations financées par l'Etat dans le cadre des contrats de projet Etat-région (CPER)**. Alors que 60 % des crédits d'Etat engagés au titre des CPER sont suivis en 2008 dans le dispositif PRESAGE¹, la cible est de 100 % en 2013.

Se rapportant à la **visibilité du site Internet de l'Observatoire des territoires**, le second mesure le nombre de cartes visualisées et de fichiers de données téléchargés à partir de ce site. Après une valeur exceptionnelle de 168.000 en 2006, liée d'après le PAP à la préparation des CPER et des programmes opérationnels européens, le nombre a connu une évolution très contrastée en 2007 et 2008, la cible étant de parvenir à 190.000 en 2011.

Etant donné la sensibilité de cet objectif à une actualité qui dépend peu de l'action propre de la DIACT, il est permis de s'interroger sur la pertinence de ce second indicateur. Il ne distingue d'ailleurs pas les consultations dues à des acteurs publics, qui constituent la cible principale des actions de la DIACT, de celles dues à des journalistes ou au grand public.

III. LE PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT »

Expérimenté de 2006 à 2008, le programme 162 « Interventions territoriales de l'Etat » est reconduit cette année avec un périmètre modifié. Des sept actions de l'an dernier, quatre n'ont pas été poursuivies :

– l'action « Le Rhin et la bande rhénane – Alsace », exclue du programme au motif que son exécution très partielle, principalement sur le plan des transports, lui retirait son caractère interministériel ;

– les actions « Plan Loire Grandeur Nature – Centre » et « plan Durance », dont les résultats ont été jugés positifs par le Gouvernement. L'action « Plan Loire Grandeur Nature – Centre » a été divisée en plusieurs budgets opérationnels de programme (BOP) rattachés à plusieurs programmes différents ;

¹ PRESAGE est un logiciel qui permet le suivi et la gestion des programmes européens et des contrats de projets Etat-région. Il est également utilisé pour le suivi des pôles d'excellence rurale et des budgets opérationnels de programme (BOP) de certains ministères.

– l'action « Filière bois – Auvergne et Limousin », retirée avec l'accord du ministère de l'agriculture et de la pêche.

En revanche, une action nouvelle a été ajoutée : le « Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe ».

Ce programme repose sur une volonté explicite de s'affranchir, à titre expérimental et pour un montant très réduit au regard du budget de l'Etat, de la logique de programmes strictement ministériels posée par la LOLF. Il permet de mettre à la disposition des préfets concernés une enveloppe unique de crédits provenant de programmes multiples, relevant de plusieurs ministères : chaque action est ainsi menée par un ministère différent, même si le programme dans son ensemble relève techniquement, selon les règles de la LOLF, du Premier ministre.

A. LES MOYENS DU PROGRAMME

1. Les moyens en personnel

Les actions du programme « Interventions territoriales de l'Etat » font appel à des moyens en personnel attribués à d'autres programmes budgétaires. Elles ne contiennent donc aucun crédit du titre 2, relatif aux moyens en personnel.

Il s'agit là encore d'une exception par rapport aux principes de la LOLF, laquelle prévoit que le responsable du programme dispose de l'ensemble des moyens, notamment de personnel, nécessaires à l'accomplissement d'une politique. Le CIAP a recommandé, dans son avis rendu sur le programme 162, de déverser sur le PITE les dépenses en personnel exposées à ce titre au niveau des préfetures de région.

2. Les moyens financiers

Les crédits demandés pour le programme 162 en 2009 sont de 39,7 millions d'euros en AE et de 35,8 millions d'euros en CP.

Les fonds de concours s'élèvent à 35 millions d'euros, entièrement consacrés au programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse.

La comparaison des données brutes avec celles de l'année précédente n'est pas pertinente en raison de l'évolution considérable du périmètre de ce programme. Les données relatives à chacune des actions seront indiquées dans les sections qui leur sont consacrées (*infra*).

B. UN PÉRIMÈTRE RECENTRÉ SUR QUATRE ACTIONS

1. Action 2 : eau et agriculture en Bretagne

L'action « Eau et agriculture en Bretagne », qui regroupe les crédits d'un plan d'amélioration de la qualité des eaux dans la région Bretagne, s'inscrit notamment dans le cadre de la directive-cadre européenne visant à atteindre un bon état des eaux souterraines, superficielles et côtières en Europe d'ici 2015. Elle inclut le « plan d'urgence nitrates » d'amélioration de la qualité des eaux sur les bassins versants.

Les crédits demandés pour cette action sont de 3,1 millions d'euros en AE et de 16,9 millions d'euros en CP. Ils doivent être consacrés principalement au plan d'urgence nitrates afin d'aider les agriculteurs à réduire l'usage des fertilisants azotés, conformément aux engagements européens pris par la France. Le montant des CP, très supérieurs aux AE, s'explique par la nécessité de couvrir les engagements des années antérieures : les AE étaient de 30,8 millions d'euros en 2008, pour un montant presque identique de CP (17,1 millions d'euros).

2. Action 4 : programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse

Le programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse a été créé en 2002¹ pour une durée de quinze ans. Il met en œuvre une action combinée entre l'Etat, qui finance jusqu'à 70 % du programme, et la collectivité territoriale de Corse, les modalités actuelles du programme étant fixées par une convention d'application signée le 4 mai 2007.

Les opérations concernées sont les suivantes :

	<i>en millions d'euros</i>	
Mise à niveau des réseaux et équipements collectifs	AE	1,7
	CP	4,4
Renforcement des infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire	AE	6,9
	CP	2,1
Résorption du déficit en services collectifs	AE	19,3
	CP	5,7

Le présent projet de loi de finances marque une intensification de l'effort consacré à ce programme puisque l'action reçoit des crédits d'un montant de 28 millions d'euros en AE (contre 11,9 millions en 2008) et de 12,2 millions d'euros en CP (contre 5,2 millions).

¹ Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, article 53.

3. Action 6 : plan gouvernemental sur le marais Poitevin – Poitou-Charentes

L'action 6 regroupe des opérations diverses relatives aux milieux naturels et à l'agriculture dans le marais Poitevin et dans la région environnante, notamment pour améliorer la gestion des eaux, reconquérir les prairies, favoriser une agriculture extensive et contribuer à la réalisation du plan Natura 2000.

Ses crédits s'élèvent à 4,8 millions d'euros en AE et 2,9 millions d'euros en CP, soit des montants à peu près identiques à ceux qui lui ont été consacrés en 2008.

4. Action 8 : plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe

Le « plan chlordécone » lutte contre les risques de contamination des sols par le chlordécone. Ce pesticide, utilisé en Martinique et en Guadeloupe pour traiter les bananiers, s'est en effet révélé toxique pour certaines denrées ainsi que pour les eaux.

Le plan est transféré dans le PITE à compter de 2009 afin de faciliter son pilotage local par le préfet coordinateur.

Le montant des crédits consacrés à l'action est d'environ 3,8 millions d'euros en AE comme en CP.

C. LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Le programme contient trois objectifs, consacrés aux trois actions du PITE qui existaient déjà en 2008.

1. Objectif 1 : reconquérir la qualité de l'eau en Bretagne

Deux indicateurs mesurent respectivement :

- le pourcentage de stations de mesure qui dépassent la limite de 50 mg/l en nitrates. L'évolution de cet indicateur montre **l'amélioration de la qualité des eaux** dans les neuf bassins versants concernés, puisqu'il est passé de 23,6 % en 2006 à 15 % (estimation) en 2008, la cible étant de 7 % en 2013 ;

- le pourcentage de conformité des prises d'eau concernées par le contentieux européen. Cet indicateur concerne onze bassins versants considérés comme les plus sensibles. Sa valeur est elle aussi en amélioration

puisqu'elle est passée de 55 % en 2006 à 64 % (estimation) en 2008, la cible de 100 % devant être atteinte dès l'année prochaine.

2. Objectif 2 : accélérer la mise en œuvre des projets d'équipement et de services collectifs en Corse

Il s'agit de vérifier la **bonne mise en œuvre du programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse**. L'indicateur, dont le mode de calcul change cette année, mesure la réduction des délais de réalisation des projets en calculant le taux moyen d'avancement à l'année N des projets dont le dossier a été rempli au cours de l'année N-2. Ce taux, égal à 35 % en 2008, devrait s'améliorer sensiblement en 2009 pour atteindre 50 %.

3. Objectif 3 : préserver la biodiversité, les habitats, et réhabiliter le caractère de zone humide du marais poitevin.

L'indicateur indique que la **surface des prairies dans la zone du marais poitevin** passe de 33.156 hectares en 2006 à 34.300 en 2009, avec une cible de 42.000 en 2013. Le développement des prairies joue en effet un rôle important dans la préservation du caractère propre du marais poitevin, conformément aux engagements pris par la France auprès de la Commission européenne¹. Une part croissante de ces prairies fait l'objet d'une protection par la voie d'une contractualisation avec les agriculteurs.

IV. LA POLITIQUE TRANSVERSALE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Les crédits consacrés à la mission « Politique des territoires » ne représentent que 7 % environ de l'ensemble des moyens consacrés par l'Etat à cette matière.

La mission ne retrace ainsi qu'une partie des actions liées à l'aménagement et à la compétitivité du territoire. Aussi est-il utile, afin de prendre la pleine mesure de la politique d'aménagement du territoire conduite par l'Etat, d'aborder les moyens consacrés à cette politique dans d'autres missions budgétaires. Ces moyens s'élèvent à 5,6 milliards d'euros répartis sur 34 programmes relevant de 16 missions différentes.

Un document de politique transversale (DPT), fourni par le Gouvernement en application de la loi de finances rectificative pour 2005,

¹ En réponse à une condamnation de la France par la cour de justice européenne le 25 novembre 1999, un plan gouvernemental a prévu de restaurer 10.000 hectares de prairies dans le marais.

regroupe l'ensemble de l'effort budgétaire de l'Etat en matière d'aménagement du territoire.

Les principaux programmes concernés sont les suivants, en fonction des crédits consacrés à la politique transversale :

	<i>en millions d'euros</i>	
Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	<i>AE</i>	111,400
	<i>CP</i>	97,250
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	<i>AE</i>	334,970
	<i>CP</i>	327,480
Politique de la ville	<i>AE</i>	322,950
	<i>CP</i>	327,950
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	<i>AE</i>	199,000
	<i>CP</i>	144,900
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	<i>AE</i>	302,100
	<i>CP</i>	302,100
Forêt	<i>AE</i>	129,315
	<i>CP</i>	136,901
Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	<i>AE</i>	992,524
	<i>CP</i>	1 106,474
Enseignement supérieur et recherche agricoles	<i>AE</i>	294,412
	<i>CP</i>	297,852
Conditions de vie outre-mer	<i>AE</i>	742,615
	<i>CP</i>	652,220
Emploi outre-mer	<i>AE</i>	1 038,300
	<i>CP</i>	1 038,300
Concours financiers aux communes et groupements de communes	<i>AE</i>	600,000
	<i>CP</i>	550,000
Formations supérieures et recherche universitaire	<i>AE</i>	288,600
	<i>CP</i>	271,110

A. LES CONTRATS DE PROJET ETAT-RÉGION

Le document de politique transversale indique que la contribution de l'Etat aux contrats de projet Etat-région 2007-2013 est en 2009 de 1.389 millions d'euros en AE et de 786 millions d'euros en CP. Les dispositifs les plus importants sur le plan budgétaire sont les suivants :

- infrastructures et services de transports : 407 millions d'euros en AE et 272 millions d'euros en CP, par l'intermédiaire de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ;

- formations supérieures et recherche universitaire : 277 millions d'euros en AE et 125 millions d'euros en CP ;

- économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires : 122 millions d'euros en AE (le montant des CP n'est pas indiqué).

B. LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ

L'enveloppe globale consacrée par l'Etat aux pôles de compétitivité en 2009 s'élève à plus de 505 millions d'euros en AE et à plus de 450 millions d'euros en CP.

Sur ce montant :

- 20 millions d'euros (en CP) consistent en des crédits de fonctionnement ;

- plus de 145 millions d'euros correspondent à des dépenses d'intervention ;

- 285 millions d'euros proviennent de crédits d'OSEO, de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) ou de l'Agence nationale de recherche (ANR).

Les montants sont indicatifs car la répartition annuelle se fait en fin d'année.

C. LES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE

Les programmes contributeurs aux pôles d'excellence rurale sont au nombre d'une quinzaine. L'apport le plus important en CP vient des programmes suivants :

- le programme 112, pour un montant de 35 millions d'euros ;

- l'ensemble constitué par les programmes 181, 189 et 217, consacrés à l'environnement, pour 5,5 millions d'euros ;

- le programme 149 « Forêt », pour 3,4 millions d'euros ;

- le programme 134 « Développement des entreprises, des services et de l'activité touristique », pour 2,9 millions d'euros.

Les AE, en revanche, sont recentrées sur les seuls programmes 112 et l'ensemble constitué par les programmes 181, 189 et 217. Le Gouvernement a fait ce choix afin de « faciliter la mise en œuvre des fonds pressentis ».

L'EXAMEN DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances, l'Assemblée nationale a adopté en seconde délibération, à la demande du Gouvernement, des amendements tendant à permettre le financement de dépenses décidées précédemment à hauteur de 438 millions d'euros, en faisant porter l'effort sur la plupart des programmes du budget général.

Les AE et les CP de la mission « Politique des territoires » ont été réduits en conséquence de 2.289.748 euros au total, soit une diminution de :

- 2.050.518 euros sur les crédits du programme « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » ;

- 239.230 euros sur ceux du programme « Interventions territoriales de l'Etat ».

Les crédits demandés dans le texte examiné par le Sénat pour la mission « Politique des territoires » sont donc les suivants :

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	344 520 375	337 030 189
<i>Dont titre 2</i>	<i>11 600 000</i>	<i>11 600 000</i>
Interventions territoriales de l'Etat	39 490 673	35 525 451
Total	384 011 048	372 555 640

DEUXIÈME PARTIE

L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION

I. LES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE, UN COUP DE POUCE À DES INITIATIVES PROMETTEUSES

Les pôles d'excellence rurale (PER) sont des projets issus de territoires ruraux qui bénéficient d'une labellisation accompagnée d'une aide de l'Etat. **Les PER, comme les pôles de compétitivité, apportent une réelle impulsion au tissu économique local.**

A. UNE POLITIQUE DE PROMOTION DE PROJETS EN TERRITOIRE RURAL

• Lancée le 9 décembre 2005 par un appel à projets du Premier ministre, **la politique des « pôles d'excellence rurale » (PER) a voulu promouvoir des projets innovants afin de soutenir l'emploi en milieu rural.**

Ces projets devaient s'inscrire dans l'un des quatre domaines suivants :

- promotion des richesses naturelles, culturelles et touristiques ;
- valorisation et gestion des bio-ressources ;
- offre de services et accueil de nouvelles populations ;
- technologie des productions industrielles, artisanales et services localisées.

Comme lors du lancement des pôles de compétitivité, cet appel à projets a rencontré un très fort engouement puisque 550 projets environ ont été présentés par de nombreux acteurs locaux : départements, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), pays, groupes d'action locale¹, voire associations ou parcs naturels régionaux.

Une première procédure de candidatures (voir encadré *infra*) s'est achevée le 1^{er} mars 2006. Elle a abouti le 10 août suivant à la labellisation de 176 projets. Dans une seconde phase, en février 2007, plus de 200 nouveaux projets ont été sélectionnés.

¹ Un groupe d'action locale (GAL) est une association d'acteurs publics (élus locaux, représentants d'établissements publics) et privés (entreprises, chambres consulaires, coopératives, associations...) habilitée à gérer des fonds européens reçus dans le cadre du programme LEADER, qui soutient des projets de développement rural.

Le nombre total de pôles d'excellence est aujourd'hui de 379, répartis dans presque tous les départements, hors Ile-de-France.

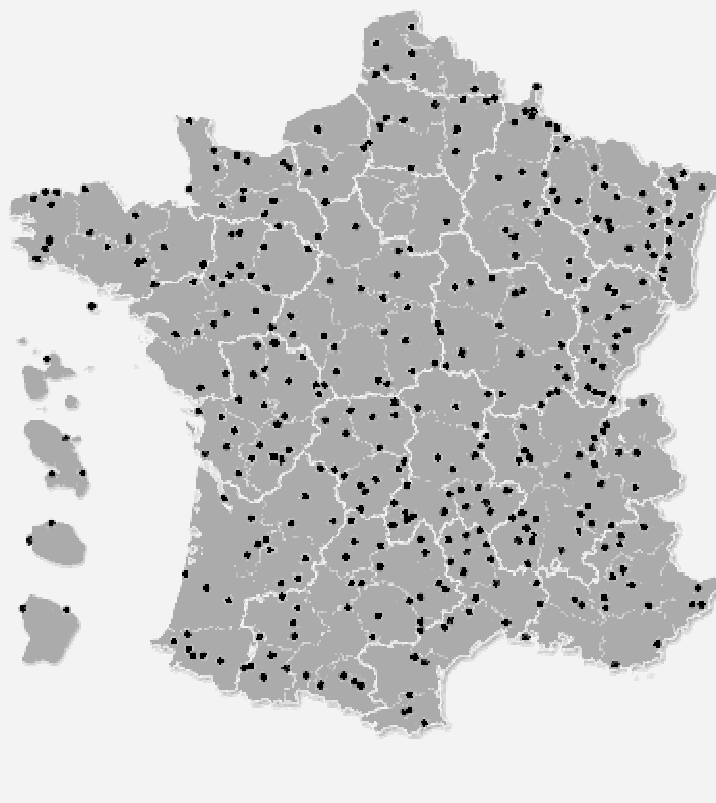
Le label « pôle d'excellence rurale »

Le décret n° 2006-429 du 12 avril 2006 a créé le label « pôle d'excellence rurale » qui peut être attribué à des « projets destinés à favoriser le dynamisme des zones rurales au moyen d'une coopération locale renforcée ».

Le label est attribué sur décret pris après avis de la Commission nationale de présélection des pôles d'excellence rurale. Cette commission, présidée par le ministre chargé de l'agriculture et le ministre chargé de l'aménagement du territoire ou leurs représentants, est composée de quatorze élus (quatre députés, quatre sénateurs, six élus locaux), douze personnalités qualifiées et douze représentants de l'administration d'Etat. Ses travaux s'appuient sur un travail d'instruction effectué par les services déconcentrés de l'Etat.

Deux phases de sélection ont eu en 2006 et 2007. Le décret n° 2006-994 du 10 août 2006, puis le décret n° 2007-256 du 27 février 2007 ont attribué le label à 379 projets au total. Ces projets représentaient un investissement de 1,194 milliard d'euros et il était prévu qu'ils permettent de créer 13.000 emplois directs et plus de 20.000 emplois indirects.

Les PER labellisés sont répartis sur l'ensemble du territoire français (carte fournie par la DIACT) :



- **La politique des PER répond à une double logique de projet et de territoire.**

Les territoires concernés doivent présenter un caractère rural sur une part significative de leur surface. Les projets doivent concerner prioritairement les acteurs et les activités installés sur le territoire lui-même, en zone rurale. Plutôt que sur la dimension proprement technologique qui est à la base des pôles de compétitivité, les pôles d'excellence rurale s'appuient souvent sur les qualités propres du territoire concerné, par exemple en matière touristique ou culturelle.

En tant que démarche de projet, la politique des PER est ciblée sur certaines initiatives locales bien définies, orientées autour d'un objectif commun, et non sur le soutien à un territoire dans l'ensemble de ses activités. Elle ne doit toutefois pas être vue comme un simple « guichet » à label ou à subvention : l'implication des acteurs locaux dans la gouvernance du pôle est essentielle à la réussite du projet.

Les PER travaillent naturellement en synergie avec d'autres structures territoriales de projet telles que les pays ou les groupes d'action locale du programme européen LEADER.

B. UN SOUTIEN DE L'ETAT QUI DEVRAIT SE CONFIRMER DANS LE LANCEMENT D'UN NOUVEL APPEL À PROJET

L'Etat mobilise 235 millions d'euros sur la période 2006-2009 en faveur des pôles d'excellence rurale, l'objectif étant que toutes les opérations labellisées soient engagées avant la fin de l'année.

Le secrétaire d'Etat chargé de l'aménagement du territoire, M. Hubert Falco, a indiqué devant l'Assemblée nationale qu'il souhaitait lancer **un nouvel appel à projets en 2009**. Les domaines privilégiés cette fois seraient :

- la mutualisation des services publics ;
- le développement durable des territoires.

Ces objectifs répondent à des priorités de l'action publique en territoire rural. **Votre rapporteur pour avis partage le souci de garantir l'accès aux services publics en zone rurale et il faut saluer le lancement de projets poursuivant cette ambition.** L'objectif de développement durable est également en cohérence avec la volonté du Gouvernement de favoriser l'émergence d'un nouveau pôle de compétitivité (voir *infra*) qui sera consacré aux écotechnologies.

C. UNE PROCÉDURE D'ATTRIBUTION DES AIDES À AMÉLIORER

Après l'attribution du label « pôle d'excellence rurale », le représentant de l'Etat établit avec le porteur de projet une convention cadre décrivant les opérations qui doivent se lancer, désignant les entreprises qui y participeront et arrêtant le plan de financement qui sera mis en œuvre.

Votre rapporteur pour avis constate que le financement des projets est handicapé par deux facteurs.

En premier lieu, chaque opération peut recevoir des aides en provenance de nombreux fonds différents, notamment :

- le FNADT ;
- la dotation globale d'équipement (DGE), attribuée aux communes pour réaliser leurs projets d'investissements et la dotation de développement rural (DDR), attribuée aux intercommunalités à fiscalité propre ;
- le fonds Eperon, consacré au financement des projets intéressant la filière du cheval ;
- le fonds commun des courses (subventions aux sociétés de courses) ;
- le compte d'affectation spécial pour le développement agricole et rural (CASDAR) ;
- le Centre national pour le développement du sport (CNDS) ;
- l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

La multiplicité des fonds rend le financement particulièrement obscur pour les porteurs de projets, même si l'aspect le plus important pour eux est que les fonds soient effectivement disponibles au moment où débute l'opération.

La seconde préoccupation tient à des difficultés liées à la gestion des aides au cours de la vie du projet. Le projet étant susceptible de durer plusieurs années, les opérations prévues par le pôle d'excellence rurale ne peuvent pas toutes débiter dès l'attribution du label et la signature de la convention cadre. Or, il peut arriver qu'une entreprise ou un autre acteur fasse défaut ou se retire du projet. **Il serait souhaitable que le porteur de projet soit alors en mesure d'assurer la poursuite des objectifs fixés lors de la labellisation en faisant appel à un autre prestataire.** Le mécanisme actuel des financements, malheureusement, s'oppose bien souvent à une telle adaptation au contexte.

Il est vrai que le Gouvernement a, dès l'origine, prévu les pôles d'excellence rurale comme des projets prêts à démarrer et dont le lancement avait besoin d'un simple « coup de pouce ».

Votre rapporteur pour avis, tout en souscrivant à cette logique de projet, estime que la procédure d'attribution des offres est trop contraignante. Il est favorable à une modification des règles de gestion des contributions afin d'accroître leur souplesse. Les évolutions pourraient porter sur les points suivants :

- **introduire un degré de fongibilité** dans les ressources afin de permettre au préfet de les attribuer d'une manière plus dynamique et plus réactive, notamment dans les cas où une entreprise ne peut plus réaliser les opérations prévues ;

- **mettre en place une « clause de revoyure »** à la moitié de la durée prévue pour le pôle, comme celle qui existe dans les contrats de projet Etat-région. Cette clause permettrait au représentant de l'Etat et au porteur de projet de réexaminer les conditions d'attribution des aides afin de les modifier le cas échéant, dans le respect de l'esprit du pôle.

La perspective d'un nouvel appel à projet en 2009 offre une occasion de revoir en ce sens le fonctionnement des pôles d'excellence rurale.

II. LES ZONES DE REVITALISATION RURALE, UN SOUTIEN INDISPENSABLE AUX TERRITOIRES EN DIFFICULTÉ

Les zones de revitalisation rurale (ZRR) participent à l'objectif « Cohésion » de la politique d'aménagement du territoire. Les zones les moins peuplées ont été longtemps négligées par les priorités de cette politique, qui s'appliquaient plutôt à promouvoir l'émergence des « métropoles d'équilibre » ou le développement des villes moyennes. La France bénéficie encore de vastes espaces ruraux bien entretenus, une richesse et un atout, notamment touristique, que de nombreux pays européens nous envient. Afin de préserver ces territoires et d'éviter qu'ils ne se vident de leurs activités et de leurs habitants, il est indispensable d'aider les zones les plus fragiles à s'adapter aux conditions de l'économie actuelle et à répondre aux besoins des entreprises comme des résidents.

A. UN DISPOSITIF QUI S'INSCRIT DANS UNE POLITIQUE DESTINÉE AUX TERRITOIRES EN DIFFICULTÉ

La politique des zones de revitalisation rurale (ZRR) a été lancée par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995. Celle-ci a affirmé la volonté de l'Etat de soutenir par des politiques renforcées et différenciées le développement de zones « caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux ».

Ces zones sont de plusieurs sortes :

- zones d'aménagement du territoire, définies notamment par leur faible niveau de développement économique et par l'insuffisance du tissu industriel ou tertiaire et qui bénéficient d'un régime fiscal particulier ;

- zones urbaines sensibles, caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi ;

- territoires ruraux de développement prioritaire, qui comprenaient les zones de revitalisation rurale, définies comme « confrontées à des difficultés particulières ».

Suite au CIADT du 3 septembre 2003, qui a fixé de nouvelles orientations pour adapter les ZRR aux besoins nouveaux, la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (loi DTR) a détaché les ZRR des territoires ruraux de développement prioritaire. Elle a **modifié leur régime fiscal et a encouragé les regroupements intercommunaux en ajoutant, parmi les critères de classement en ZRR, l'appartenance à un EPCI à fiscalité propre.**

La liste des communes classées en ZRR a également été mise à jour en fonction des évolutions socio-économiques.

Au 1^{er} janvier 2007, 13.667 communes étaient classées en ZRR à titre permanent, provisoire ou conditionnel. Elles couvraient plus du tiers du territoire national et regroupaient 5 millions d'habitants.

B. DES ZONES DÉFINIES SUR DES CRITÈRES SPÉCIFIQUES

Les critères de classement en ZRR sont définis à l'article 1465A du code général des impôts, précisé par le décret n° 2005-1435 du 21 novembre 2005. L'arrêté ministériel fixant la liste des communes classées en ZRR est mis à jour périodiquement afin de tenir compte des modifications dans les cartes des EPCI¹.

Le classement résulte de la combinaison de trois critères :

- **un critère démographique :**

Une ZRR doit être incluse soit dans un arrondissement d'une densité maximale de 33 habitants/km², soit dans un canton ou un EPCI d'une densité de 31 habitants/km².

¹ Arrêté du 30 décembre 2005, complété par l'arrêté du 6 juin 2006 et l'arrêté du 23 juillet 2007. Voir une carte des ZRR sur le site Web de la DIACT.

- **un critère socio-économique :**

La ZRR doit connaître un déclin de la population active ou de la population totale, ou encore posséder une forte proportion d'emplois agricoles (le double de la moyenne nationale).

- **un critère institutionnel :**

Depuis la loi de 2005, une ZRR doit appartenir à un EPCI à fiscalité propre. Toutefois, la loi de finances rectificative pour 2005 a prévu que les communes qui bénéficiaient antérieurement d'un classement en ZRR sans faire partie d'un EPCI à fiscalité propre y seraient maintenues jusqu'à la fin 2007. Ce délai a été prolongé plus tard au 31 décembre 2008, grâce à un amendement à la loi de finances pour 2007 adopté par le Sénat¹.

Un dispositif fondé sur la fiscalité

La politique des ZRR se fonde principalement sur des exonérations fiscales diverses accordées aux entreprises et aux individus. Le régime des ZRR est défini dans le code général des impôts.

Les avantages fiscaux concernent :

- **les entreprises** : exonération partielle ou totale d'impôt sur les sociétés pour une durée pouvant aller jusqu'à quatorze années ; exonération de taxe professionnelle, sous condition ; régime d'amortissement anticipé sur l'immobilier d'entreprise ;

- **les chefs d'entreprise, artisans et commerçants** : exonération sur l'impôt sur le revenu et aides à la création ou à la reprise d'entreprise commerciale ou artisanale ;

- **les médecins, professions libérales** : exonération d'impôt sur les bénéfices et de taxe professionnelle en cas de création de l'entreprise ou (pour les professionnels de santé) en cas de regroupement d'activités en ZRR ;

- **les professionnels du tourisme** : réduction d'impôt sur le revenu en cas de mise en location d'un logement de tourisme ;

- **les employeurs associatifs** : exonérations de cotisations sociales ;

- **les particuliers** : exonération de taxe foncière en cas d'acquisition ou d'amélioration d'un logement à l'aide d'une subvention de l'ANAH (Agence nationale de l'habitat) et déduction forfaitaire de 40 % sur les revenus fonciers tirés d'un logement neuf, réhabilité ou transformé.

C. UN SUCCÈS LIMITÉ EN RAISON D'UN MANQUE DE NOTORIÉTÉ

Le dispositif des ZRR répond à un vrai besoin constaté sur le terrain.

Il a ainsi permis le développement des résidences de tourisme « vertes », grâce à un avantage fiscal accordé aux investisseurs privés en

¹ Article 70 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007, introduit par un amendement déposé par M. Gérard Bailly et plusieurs de ses collègues.

contrepartie de l'achat d'un logement en ZRR (loi Demessine de 1999) : le *Syndicat national des résidences de tourisme* indique ainsi qu'un tiers du parc total des résidences de tourisme en France est désormais situé en ZRR, alors que ces résidences en étaient absentes auparavant.

Le dispositif souffre toutefois d'un manque de lisibilité et d'une absence d'évaluation.

1. Un manque d'information sur un dispositif complexe

Les ZRR souffrent d'un **manque de notoriété** auprès des entreprises concernées ainsi que des collectivités locales. Les entreprises ne sont pas toujours bien informées des avantages dont elles peuvent bénéficier en s'installant dans une ZRR et les collectivités locales n'ont pas toujours la possibilité de les renseigner de manière précise.

Les mesures proposées sont en effet très nombreuses et visent des publics variés, notamment des petits entrepreneurs ou des professionnels libéraux. Or, il semble que les dispositifs fiscaux fassent l'objet de difficultés d'interprétation par les services fiscaux, de sorte qu'il n'est pas toujours aisé de savoir quel régime sera applicable. Cette situation complique singulièrement la tâche des élus locaux qui souhaitent promouvoir leur territoire en tirant profit de l'opportunité offerte par le classement en ZRR.

Votre rapporteur pour avis estime qu'il est essentiel de mettre au point une stratégie de communication efficace à l'égard des élus locaux et des entreprises, afin que les dispositifs proposés par les ZRR soient mieux connus et mieux utilisés.

Le critère d'appartenance à un EPCI à fiscalité propre pose une contrainte supplémentaire aux communes. Le délai-limite du 31 décembre 2008 risque de poser des difficultés à de nombreuses communes susceptibles de perdre le bénéfice des mesures de soutien apportées par leur classement en ZRR. Votre rapporteur pour avis s'interroge sur la pertinence de ce critère, qui pourrait conduire des communes à rejoindre des structures intercommunales artificielles dans le seul but de conserver ou de retrouver leur classement en zone de revitalisation rurale.

2. Une évaluation à mener afin d'améliorer la visibilité du système

Les ZRR souffrent également d'un **manque d'évaluation globale** sur leur efficacité en ce qui concerne la revitalisation des territoires ruraux et l'amélioration de l'attractivité de ceux-ci vis-à-vis des entreprises et des résidents.

Notre collègue Joël Bourdin a procédé à une analyse de ces dispositifs dans son rapport d'avril 2004 sur le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux¹. Il a noté à cette occasion que le coût des ZRR pour les finances publiques était mal connu. Il a également rappelé les conclusions de plusieurs études qui considéraient que le dispositif n'était guère efficace, faute notamment d'être suffisamment utilisé par les entreprises. Or, depuis cette date, le régime des ZRR a évolué, notamment avec leur détachement du dispositif des TRDP et la mise à jour des listes de communes qui respectent les critères de classement.

Il faut donc se réjouir que **la loi du 23 février 2005** ait prévu dans son article 2 une **évaluation globale du mécanisme des ZRR au plus tard en 2009**, même si on peut regretter qu'une telle évaluation n'ait pas été menée plus tôt.

Votre rapporteur pour avis souligne l'importance de cette évaluation et espère qu'elle contribuera à mieux faire connaître le dispositif des ZRR.

III. LE SUCCÈS DES PÔLES DE COMPÉTIVITÉ

L'appel à projets de novembre 2004 pour la constitution de pôles de compétitivité a marqué le moment fondateur d'une nouvelle politique industrielle en France. Prenant acte de l'existence de dynamiques locales fortes et capables d'innovation, le gouvernement a souhaité les favoriser non plus en lançant de grands projets nationaux administrés par l'Etat depuis leur conception jusqu'à leur réalisation, mais en accompagnant des initiatives prises par des acteurs locaux sur des secteurs porteurs.

L'ampleur de la mobilisation de ces acteurs locaux s'est traduite par le dépôt d'un nombre inattendu de dossiers, qui a abouti à la labellisation de 71 projets regroupés dans trois catégories : pôles « mondiaux », pôles « à vocation mondiale » et pôles « nationaux ».

La politique des pôles est le meilleur exemple de mise en œuvre de l'objectif « compétitivité » de l'aménagement du territoire. Elle participe également, on l'oublie souvent, à l'objectif de cohésion, car c'est à des projets répartis sur l'ensemble du territoire qu'ont été attribués les labels.

¹ Avis n° 264 (2003-2004) de M. Joël BOURDIN sur le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 13 avril 2004.

A. UNE POLITIQUE NOUVELLE VISANT À ENCOURAGER LES SYNERGIES INNOVANTES

1. Un objectif d'innovation

L'appel à projet a mis l'accent sur la nécessité de rapprocher, dans l'esprit des *clusters* nord-américains, des entreprises, des centres de recherche publics ou privés et des centres de formation engagés dans une démarche partenariale autour de projets communs.

C'est dans l'interaction entre les acteurs au sein de ce trio que repose l'espoir d'une croissance basée sur une meilleure exploitation des possibilités d'innovation.

A ce titre, l'implication des acteurs privés est essentielle, y compris dans les structures de gouvernance des pôles. Celles-ci ont d'ailleurs parfois pris la suite de structures créées antérieurement par des regroupements d'entreprises ou de centres de recherche qui souhaitaient développer des projets communs.

2. Un soutien des pouvoirs publics par la labellisation et par l'apport d'aides financières

Les pouvoirs publics ont joué un **rôle d'incitation et d'accompagnement financier** des projets émergents.

L'attribution du label exigeait que le pôle réunisse quatre conditions¹ :

- un projet créateur de richesses nouvelles à forte valeur ajoutée ;
- une masse critique permettant à terme une visibilité internationale ;
- un partenariat entre des entreprises, des chercheurs et des organismes de formation intervenant dans un même domaine ;
- une stratégie de développement économique ancrée dans un territoire, susceptible d'avoir un effet d'entraînement sur le bassin d'emploi.

La labellisation a garanti aux pôles une visibilité qui facilitait l'identification de ses membres aux objectifs fixés. Elle a également permis, en classant les pôles dans trois catégories : « mondiaux », « à vocation mondiale » et « nationaux », de déterminer les aides nécessaires à leur développement.

¹ Voir le cahier des charges de l'appel à projets de novembre 2004 : <http://www.competitivite.gouv.fr/spip.php?rubrique41>

Le CIADT du 12 juillet 2005 a ainsi annoncé un effort de l'Etat de 1,5 milliard d'euros sur trois ans (2006-2008) en faveur des pôles de compétitivité. Les sources sont :

- le fonds unique interministériel (FUI) pour plus de la moitié des ressources (830 millions d'euros) ;
- les agences pour 520 millions d'euros : Agence nationale de la recherche (ANR), Agence de l'innovation industrielle (AII), OSEO, Caisse des dépôts et consignations (CDC) ;
- des exonérations fiscales pour 160 millions d'euros.

Conformément à l'objectif initial de la politique des pôles de compétitivité, la plus grande partie des aides d'Etat ont été apportées aux projets dont l'activité était susceptible d'acquérir une forte visibilité internationale.

B. UNE ÉVALUATION ENCOURAGEANTE

Depuis sa mise en place, le dispositif des pôles de compétitivité a fait l'objet de nombreuses analyses dans des rapports ou ouvrages académiques.

1. Des études pratiques et théoriques aux conclusions contrastées

Dès le second semestre 2006, une étude du cabinet KPMG¹ jugeait que les débuts des pôles de compétitivité étaient satisfaisants mais qu'ils souffraient d'un manque d'implication de certains acteurs et notamment d'un engagement insuffisant des entreprises dans le champ de l'innovation. Les conclusions plaidaient pour le renforcement du partenariat entre l'industrie d'un côté, la recherche et la formation de l'autre, ainsi que pour une participation accrue des acteurs privés au pilotage des pôles.

Une étude moins optimiste, publiée en 2008 par le CEPREMAP² et fondée sur la comparaison entre la théorie économique et son application, a estimé que les gains apportés par la politique des pôles de compétitivité sur la productivité des entreprises sont assez faibles, dans la mesure où celles-ci prennent déjà en compte les avantages apportés par leur concentration géographique sur un domaine particulier.

¹ L'étude a été réalisée par KPMG S.A., société anonyme d'expertise comptable et de commissariat aux comptes en France, membre du réseau international KPMG.

² Les pôles de compétitivité : que peut-on en attendre ?, publication du Centre pour la recherche économique et ses applications (CEPREMAP), organisme placé sous la tutelle du ministère chargé de la recherche.

Une étude plus ciblée a été publiée en novembre 2008 par le centre d'analyse stratégique (CAS)¹, qui s'est intéressé à la question de l'emploi et des compétences dans les pôles de compétitivité. Le CAS a montré que l'existence d'un pôle pousse les établissements d'enseignement supérieur locaux à se positionner autour des axes du pôle. Le rapport regrette que les entreprises elles-mêmes n'aient que des relations limitées avec le monde de la formation et que leur préoccupation se limite souvent à la production de compétences de haut niveau technologique, au détriment des effets d'entraînement sur le territoire que l'on attend d'un pôle de compétitivité.

2. Une évaluation approfondie qui juge aujourd'hui les pôles « prometteurs »

L'évaluation la plus exhaustive à ce jour est celle qu'ont menée les cabinets Boston Consulting Group et CM International à la demande du Gouvernement². Elle partage certaines conclusions formulées par les autres études mais note que, par rapport à la situation fin 2006, plusieurs points semblent s'être améliorés, notamment sur l'implication des acteurs et leur participation au pilotage des pôles. Il ressort des conclusions de cette évaluation, menée en profondeur auprès de chacun des 71 pôles labellisés, que le dispositif constitue **un dispositif prometteur**, caractérisé par :

- **le respect des engagements financiers de 2005.**

Si le nombre de pôles labellisés a été plus élevé que prévu dans le souci d'encourager toutes les dynamiques, même lorsque leur portée est limitée, les financements se sont concentrés pour l'essentiel sur un petit nombre de pôles dont on a voulu favoriser la croissance et la visibilité internationale, conformément à la philosophie des *clusters* qui cherche à atteindre une masse critique d'acteurs regroupés sur un territoire. Ainsi, les dix premiers pôles ont reçu plus de 53 % du total des financements.

- **une implication croissante des acteurs, mais pas toujours conforme aux objectifs de la politique des pôles.**

Le rapport note que le nombre d'acteurs impliqués dans les pôles est passé de 3.205 en 2005 à 7.139 en 2006 puis 9.562 en 2008, dont une part croissante de PME. Les structures d'animation sont souvent dynamiques.

Toutefois, **la dimension « formation » et « recherche et développement » n'est pas toujours aussi appuyée qu'on pouvait**

¹ Le Centre d'analyse stratégique est un organisme créé en 2006 et rattaché au Premier ministre. Il a repris les activités d'étude du Commissariat général au plan et propose un éclairage au Gouvernement sur ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale ou culturelle.

² Cette évaluation a donné lieu à de nombreuses auditions et à des rencontres sur le terrain avec les acteurs des pôles sur le terrain entre novembre 2007 et juin 2008, donnant lieu à une évaluation de chacun des 71 pôles labellisés. Une synthèse a été diffusée publiquement.

l'espérer. Certains pôles s'engageraient moins dans la direction de l'innovation que dans celle d'un soutien classique à une filière ou à un territoire, pour lequel d'autres dispositifs pourraient être utilisés.

Au final, le rapport estime que, sur les 71 pôles de compétitivité labellisés en 2005 et 2006 :

- **39 ont atteint leurs objectifs ;**
- **19 les ont atteints partiellement ;**
- **13 nécessiteraient une reconfiguration.**

La classification des pôles proposée par le rapport BCG/CM

Les 39 pôles qui ont atteint les objectifs	Catégorie proposée	Les 19 pôles qui ont atteint partiellement les objectifs	Catégorie proposée
Aerospace Valley	Mondial	Arve Industries	National
Agrimip Innovation	National	Atlantic Biotherapies	National
Alsace Biovalley	Mondial	Automobile haut de gamme	National
Astech Paris Région	National	Cancer-Bio-Santé	National
Axelera	Mondial	Céréales Vallée	National
Cap Digital Paris Région	Mondial	Fibres Grand'Est	National
Capénergies	National	Gestion des risques	National
Cosmetic Valley	National	Industries et pin maritime du futur	National
Derbi	National	Medicen Paris Région	Mondial
Elastopôle	National	Microtechniques	National
Elophys	National	Matériaux innovants produits intelligents (MIPI)	National
EMC2	National	Pôle européen d'innovation fruits et légumes	National
Filière équine	National	Qualitropic	National
Finance innovation	Mondial	Trimatec	National
Images et réseaux	Mondial	Up-Tex	National
Imaginove	National	Végépolys	National
Industries du commerce	National	Véhicule du futur	National
Industries et agro-ressources	Mondial	Viaméca	National
i-Trans	Mondial	Vitagora	National
Lyon Urban Truck&Bus	National		
Lyonbiopôle	Mondial		
Minalogic	Mondial		
MOV'EO	Mondial		
Nutrition Santé Longévité	National		
Optitec	National		
Orpheme	National		
Pégase	National		
Plastipolis	National		
Pôle européen de la céramique	National		
Pôle Mer Bretagne	Mondial		
Pôle Mer PACA	Mondial		
Route des lasers	National		
Solutions communicantes sécurisées (SCS)	Mondial		
System@tic Paris Région	Mondial		
Techtera	National		
Tenerrdis	National		
Transactions électroniques sécurisées	National		
Valorial	National		
Ville et mobilité durables	National		
Les 13 pôles qui pourraient tirer parti d'une reconfiguration en profondeur	Catégorie proposée		
Génie civil Ouest	National		
InnoViandes	National		
Logistique Seine Normandie (Nov@log)	National		
Matériaux à usage domestique (MAUD)	National		
Mobilité et transports avancés	National		
Parfums, arômes, senteurs, saveurs (PASS)	National		
Pôle Enfant	National		
Pôle filière produits aquatiques	National		
Pôle Nucléaire Bourgogne	National		
Prod'Innov	National		
Q@LI-MEDéditerranée	National		
Sciences et systèmes de l'énergie électrique (S ² E ²)	National		
Sporaltec	National		

Le rapport formule également plusieurs recommandations :

- supprimer la catégorie, peu lisible, des « pôles à vocation mondiale » ;
- mettre l'accent sur l'objectif d'appui à la R&D dans les pôles ;
- maintenir, en fixant une limite, la participation d'Etat au financement des structures d'animation des pôles.

C. LE LANCEMENT D'UNE NOUVELLE PHASE

Conforté par cette évaluation, le président de la République a annoncé à Limoges, le 26 juin 2008, la reconduction du programme des pôles de compétitivité pour une durée de trois ans.

Les 39 pôles qui ont atteint leurs objectifs voient leur label confirmé et pourront signer un contrat de performance pour trois ans. Il en sera de même des 19 qui ont atteint partiellement leurs objectifs ; ils feront toutefois l'objet d'un bilan à la moitié de la période. Les 13 derniers pôles ne seront prolongés que pour une durée d'une année et feront ensuite l'objet d'une nouvelle évaluation.

Le budget global de cette nouvelle phase sera à nouveau de 1,5 milliard d'euros de 2009 à 2011, avec un objectif de financement privé de 50 % au moins, ces crédits étant ainsi répartis :

- **crédits de fonctionnement pour l'animation** des structures de gouvernance des pôles : 50 millions d'euros, dont 7 millions proviennent du FNADT ;

- **crédits d'intervention pour le financement des projets** : plus de 600 millions d'euros ;

- **autres crédits** : 850 millions d'euros, 600 provenant de l'Agence nationale de recherche (ANR) et 250 millions d'OSEO et de la Caisse des dépôts et consignations.

Enfin, le Gouvernement met l'accent sur le développement durable, qui devrait faire l'objet de financements privilégiés : les écotecnologies pourraient ainsi bénéficier d'une nouvelle labellisation de pôle dès 2009.

D. LA NÉCESSITÉ D'UNE PRISE EN COMPTE DES PROBLÈMES DE TERRAIN

Votre rapporteur pour avis soutient la politique des pôles de compétitivité tout en estimant que, sur le terrain, la coopération n'est pas toujours aussi développée qu'on pourrait le souhaiter :

- **les petites et les très petites entreprises restent encore trop souvent à l'écart des pôles de compétitivité**, notamment parce qu'elles manquent de capacités de recherche pour participer pleinement aux stratégies qu'ils développent ;

- **les élus locaux souffrent d'un manque de communication** de l'Etat à l'égard des pôles de compétitivité. Une meilleure stratégie d'information sur l'emploi des fonds publics permettrait de mieux comprendre la portée de l'engagement de l'Etat ;

- l'attachement des pôles à un territoire ne les empêche pas, bien souvent, de tenter de fédérer l'effort d'entreprises situées dans des départements, voire des régions différentes. Or, lorsque certains membres du pôle sont trop éloignés du « centre », ils courent le risque de rester à l'écart de la dynamique propre du pôle, ce dont souffre la mise en œuvre des stratégies communes. Rien ne remplaçant l'échange physique, **il serait souhaitable, par exemple, d'organiser régulièrement une rencontre entre toutes les entreprises participant à un même pôle** afin que les gens se parlent mieux et puissent partager leurs objectifs et leurs bonnes pratiques.

L'objectif des pôles étant de mettre en œuvre des dynamiques permettant aux projets de se poursuivre de manière autonome entre les entreprises y participant, la situation ne peut être satisfaisante lorsque certains considèrent d'abord le pôle selon une logique de guichet à subventions. Or, les subventions du Fonds unique d'intervention (FUI) sont, comme le note le rapport BCG/CM, l'une des raisons décisives de l'engagement de certaines entreprises dans cette démarche.

IV. L'AMÉNAGEMENT NUMÉRIQUE DU TERRITOIRE, UN EFFORT MAJEUR À POURSUIVRE JUSQU'À SON TERME

L'aménagement numérique est une politique d'aménagement du territoire par excellence, dans la mesure où elle fait intervenir les acteurs publics dans un double objectif d'équité entre les territoires et de développement de leur compétitivité et de leur attractivité.

A. UNE POLITIQUE INDISPENSABLE POUR DONNER UN CADRE DE DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRÉ AUX TERRITOIRES

La nécessité d'un accès des citoyens et des acteurs économiques à l'information et aux technologies de la communication prend une nouvelle dimension avec la généralisation d'Internet comme support de contenus de plus en plus riches et moyen privilégié d'échange entre les entreprises comme entre les particuliers. Les relations avec l'administration elles-mêmes passent

aujourd'hui par Internet, comme en témoigne l'obligation de télédéclaration fiscale pour les entreprises d'une certaine taille.

Les réseaux anciens, de type RTC¹, ne sont pas en mesure d'assurer un accès satisfaisant aux ressources multimédia qui sont disponibles aujourd'hui. Au même titre que le téléphone ou l'eau potable autrefois, le haut débit prend place parmi les réseaux indispensables au développement et fait figure de « commodité essentielle », pour reprendre les propos de M. Eric Besson, secrétaire d'Etat chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique.

Comment définit-on le haut débit ? Les statistiques de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) retiennent dans leur définition un accès à Internet à un débit au moins égal à 512 Kb/s. **Votre rapporteur pour avis estime qu'une telle définition est devenue bien trop restrictive.** Le haut débit nécessaire aujourd'hui commence plutôt à 2 Mb/s : les contenus publiés en ligne supposent la plupart du temps une telle capacité d'accès chez l'utilisateur. C'est d'ailleurs l'objectif que fixait le CIADT de novembre 2004, lorsqu'il estimait qu'« est considéré comme du haut débit un accès à Internet permettant d'atteindre 2 Mb/s ».

Encore cette limite est-elle en voie d'être rapidement dépassée : **le très haut débit sera bientôt la norme et il convient de s'y préparer sur l'ensemble du territoire national.**

B. UNE POLITIQUE MENÉE DEPUIS 2003 MAIS AUX RÉSULTATS INCOMPLETS

Depuis 2003, la nécessité de généraliser la couverture du territoire en téléphonie mobile et en accès Internet à haut débit a fait l'objet d'une large prise de conscience dans les collectivités territoriales et au sein de l'Etat. Des progrès importants ont été réalisés au cours des années suivantes, mais il reste encore des zones privées de l'accès à ces technologies, pour lesquelles un effort de solidarité demeure indispensable.

1. Une couverture du territoire en haut débit qui ne s'est pas achevée dans les délais

D'après les statistiques de l'ARCEP, ce sont 98,4 % des foyers français qui sont aujourd'hui éligibles au haut débit par l'ADSL. Le rôle des collectivités territoriales a été décisif pour parvenir à ce taux de couverture. Si le chiffre est impressionnant, on a vu que ce « haut débit » est parfois limité en

¹ Réseau téléphonique commuté, sur lequel internet est limité à des débits très faibles.

réalité à 512 Kb/s. L'objectif d'une couverture de 100 % des foyers en ADSL à la fin 2007, formulé à l'Assemblée nationale en novembre 2006¹, n'a donc pas été atteint.

500.000 à 700.000 foyers n'ont ainsi pas accès à une connexion ADSL dans des espaces périurbains et ruraux. **Votre rapporteur pour avis constate en effet que, dans de nombreux endroits, le haut débit n'est pas disponible mais que, même dans les territoires théoriquement couverts, l'accès est parfois de mauvaise qualité.** La couverture, notamment, se dégrade fortement lorsqu'on s'éloigne des points de raccordement du réseau.

Des solutions techniques sont avancées pour raccorder ces zones au haut débit, notamment le WiMAX, dont le fonctionnement n'est pas toujours satisfaisant, ou le satellite qui, malgré les coûts, pourrait bien constituer la véritable solution.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement a mis en place en juin 2008, lors des « Assises du numérique », un comité pour la couverture numérique du territoire dont les travaux ont permis l'élaboration du plan « France Numérique 2012 ».

2. La nécessaire élimination des zones blanches de téléphonie mobile

Le plan de couverture des « zones blanches » a identifié 3.072 communes en 2003. Le programme engagé s'est décomposé en une phase I (52 % des sites concernés), caractérisée par un financement de la part des pouvoirs publics pour ce qui concerne les infrastructures, et une phase II (48 % des sites) pour laquelle le financement relève intégralement des opérateurs (infrastructures et équipements actifs).

Selon les informations communiquées par le Gouvernement, l'Etat affecte à la résorption des zones blanches un montant de 44 millions d'euros, auxquels il faut ajouter environ 20 millions d'euros en récupération de TVA. L'effort des collectivités locales est du même ordre. Le coût pour les opérateurs est d'environ 150 millions d'euros, sans compter les montants engagés pour la couverture des axes de transport prioritaires.

L'objectif d'une couverture totale des communes à la fin 2007 a dû être repoussé. **Au 30 juin 2008, il restait environ 300 communes non couvertes, selon le Gouvernement.** Par ailleurs, **un nouveau recensement a dénombré 364 nouvelles communes se trouvant en zone blanche.**

¹Intervention de M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'aménagement du territoire, à l'Assemblée nationale le 14 novembre 2006.

Ce « retard inacceptable » a été reconnu par M. Hubert Falco, qui a réuni le 10 septembre 2008 les opérateurs et les collectivités. Il a présenté un **plan visant à résorber les dernières zones blanches d'ici à 2010**.

Ce plan ne concerne toutefois que la téléphonie mobile « de deuxième génération », tandis que se déploie en parallèle la téléphonie mobile 3G. Celle-ci est aujourd'hui accessible à 70 % de la population mais seulement sur la moitié du territoire.

C. LE RENOUVELLEMENT DES OBJECTIFS ET LE PLAN « FRANCE NUMÉRIQUE 2012 »

Le plan « France numérique 2012 » a été annoncé en octobre 2008 par M. Eric Besson. Ce plan a pour objectif de mettre la France en première ligne dans l'économie numérique, considérée comme « le principal facteur de gain de compétitivité des économies développées »¹.

En ce qui concerne le haut débit, le plan prévoit la mise en place dès 2010 d'un accès universel à Internet haut débit, dont la fourniture fera l'objet d'un appel à candidatures l'an prochain. Il faut saluer cet objectif, tout en notant que l'ambition n'est que de fournir un service à 512 Kb/s. **Votre rapporteur regrette que le plan, tout en repoussant à 2010 ses objectifs, ne prévoient pas de moyens nouveaux** : son ambition est donc fortement réduite par rapport à ce qu'on aurait pu en espérer et sa réussite dépendra de l'implication des opérateurs et, le cas échéant, des collectivités territoriales.

En ce qui concerne le très haut débit fixe et mobile, le plan envisage d'utiliser une partie du « dividende numérique », c'est-à-dire les fréquences libérées par l'arrêt de la télévision analogique, en faveur du déploiement des services d'accès Internet à très haut débit. Cette solution demeure toutefois à valider auprès des pays voisins de la France, sans lesquels ce projet industriel d'envergure européenne ne saurait se déployer.

Lors d'une réunion tenue le 25 novembre 2008, la commission des affaires économiques, suivant la proposition de M. Rémy Pointereau, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Politique des territoires » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2009.

¹ Discours de M. Besson lors de la présentation du plan « France Numérique 2012 » au palais de l'Élysée, le 20 octobre 2008.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **M. Vincent PIVETEAU**, directeur, cabinet de M. Hubert FALCO, secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire ;

- **Mme Patricia VIGNE**, chef adjointe du cabinet de M. FALCO ;

- **M. Fabrice ALVES**, conseiller technique, cabinet de M. BORLOO, ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ;

- **M. Jérôme FABRE**, conseiller technique, cabinet de M. BORLOO.