

Les pôles d'excellence rurale : un accélérateur des projets issus des territoires

Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire

(président : M. Jean-Paul Emorine, sénateur de la Saône-et-Loire)

Rapport d'information
de M. Rémy Pointereau, sénateur du Cher
au nom du groupe de travail « Pôles d'excellence rurale »

Les pôles d'excellence rurale, créés en 2006 et 2007, arrivent à leur terme à la fin 2009. Sur les 379 pôles labellisés, une vingtaine seulement ont été abandonnés en cours de route. La commission de l'économie du Sénat a créé en février 2009, sur l'initiative de son président Jean-Paul Emorine, un groupe de travail présidé par M. Rémy Pointereau afin de faire le bilan de cette politique, d'analyser son effet sur le développement des territoires ruraux et de formuler des propositions en vue du lancement éventuel d'une seconde génération de pôles d'excellence rurale.

I - Une nouvelle politique fédératrice et dynamisante pour les territoires ruraux

■ Une nouvelle vision de l'aménagement du territoire

A l'inverse des anciennes politiques d'aménagement du territoire fondées sur la définition, par l'État, de politiques déclinées sur l'ensemble du territoire, les pôles d'excellence rurale (PER) sont des projets **définis localement et mis en œuvre par les acteurs des territoires**.

Ces projets ont été conçus en partenariat avec les entreprises, sur le modèle des pôles de compétitivité.

Ces projets ont ensuite été soumis à l'avis d'un comité national de présélection avant de recevoir le label « pôles d'excellence rurale », attribué par décret.

Chronologie de l'appel à projets « PER »

2005	15 décembre	lancement de l'appel à projets
2006	1 ^{er} mars	dépôt des dossiers (1 ^{er} vague)
	10 août	labellisation de 176 pôles
	30 septembre	dépôt des dossiers (2 ^{er} vague)
2007	27 février	labellisation de 203 nouveaux pôles

Quatre thématiques ont été privilégiées par le Gouvernement :

- promotion des richesses naturelles, culturelles et touristiques ;
- valorisation et gestion des bio-ressources ;

- offre de services et accueil de nouvelles populations ;
- productions industrielles, artisanales et de services localisées.

La labellisation ouvre droit à une **aide d'État au financement**, en moyenne de 20 % du montant total du projet.

■ Une ambition pour le développement local

Les responsables de pôles ont dû montrer que leurs projets présentaient une ambition particulière en matière d'**emploi** et de **développement durable**.

Les pôles devaient également être **ancrés dans un territoire rural** en étant situés :

- soit en zone de revitalisation rurale¹ ;
- soit en dehors d'une aire urbaine de plus de 30 000 habitants.

Les 379 pôles labellisés sont répartis sur l'ensemble du territoire national, à l'exception des régions les

¹ Les zones de revitalisation rurale regroupent des territoires marqués par une faible densité de la population ainsi que par un déclin de la population, un déclin de la population active ou une forte proportion d'emplois agricoles.

plus urbanisées.

- **La remarquable réactivité des territoires ruraux à l'appel à projets**

Le Gouvernement a finalement décidé de labelliser 379 pôles et non 300 comme prévu au départ, en raison du grand nombre de dossiers de qualité déposés.

Dans des délais très contraints, notamment pour la première vague (mars 2006), les territoires ont su s'organiser, identifier des projets structurants, nouer des partenariats entre collectivités et avec les acteurs privés, souvent autour d'un élu local « moteur ».

- **L'effet « accélérateur » des PER**

L'apport du programme PER a été :

- un « **effet label** », reconnaissance importante pour les efforts locaux ;
- un rôle **d'impulsion**, surtout pour des projets déjà en gestation : le soutien de l'État leur a donné le « coup de pouce » sans lequel le bouclage du financement n'aurait pu être finalisé ou aurait pris un retard de plusieurs années.

Le PER a ainsi **accélééré la mise en œuvre les projets des territoires ruraux**.

Il a participé à l'aménagement du territoire local par les collectivités et leurs groupements ainsi qu'à la diffusion d'un esprit « projet » chez les acteurs publics et privés. Dans bien des cas ils ont permis de préserver un tissu économique local, notamment en soutenant un savoir-faire spécifique.



Pôles d'excellence rurale et zones de revitalisation rurale (en vert)

II - Des obstacles qui ont empêché les pôles d'excellence rurale de réaliser tout leur potentiel

- **Des dossiers montés dans l'urgence**

Les **délais de constitution des dossiers** ont été de quelques mois pour la première vague de mars 2006, ce qui a été jugé très court par certains porteurs de projet.

Il apparaît toutefois qu'un délai trop long ne serait pas nécessairement garant d'une meilleure performance. La rapidité a été facteur de mobilisation dans les territoires lors de l'appel à projets.

Une autre difficulté souvent signalée a résidé dans **l'ingénierie des projets** (études préalables, expertises, bouclage des dossiers de financement, rédaction des dossiers...), pour laquelle les territoires concernés n'ont pas toujours disposé des moyens humains et financiers suffisants.

- **Des procédures de financement à perfectionner**

Un financement d'Etat de 235 millions d'euros a été attribué aux PER sur la période 2007-2009.

Ce financement a pris la forme :

- pour 175 millions d'euros, d'un « **fonds mutualisé ministériel** » constitué autour du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), qui a été abondé par une dizaine de ministères

différents sous la forme de décrets de transfert ;

- d'un **complément** apporté par plusieurs autres sources : dotation de développement rural (DDR) et dotation globale d'équipement (DGE), fonds européen de développement régional (FEDER), programme européen Leader, CAS-DAR, fonds Eperon, CNDS, Ademe.

Ce système a permis de rassembler une somme de plus de 600 000 euros par pôle en moyenne, mais au prix d'un **manque de lisibilité** : la multiplicité des démarches a représenté une **charge administrative importante** pour les porteurs de projet, qui sont parfois restés dans l'incertitude sur les procédures à suivre.

Cette organisation ne paraît d'ailleurs guère conforme aux principes posés par la loi relative aux lois de finances (Lof) : les fonds « PER » n'apparaissant pas lors de la discussion budgétaire.

- **Un dispositif trop isolé**

Les PER mériteraient d'être **mieux inscrits dans une stratégie globale de développement et d'aménagement du territoire** :

- lancés juste après les pôles de compétitivité, ils n'ont que rarement pu entrer en interaction avec eux alors qu'ils pourraient participer à des actions communes de développement territorial ;

- la rapidité de l'appel à projets n'a pas permis de prendre en compte les stratégies menées par le département et la région, qui ont pourtant dans bien des cas été appelés à compléter les financements des projets ;
- des interactions auraient pu être recherchées avec les projets européens du programme Leader, dont les caractéristiques et les objectifs sont à certains égards proches des PER.

■ Les délais de réalisation

Tandis que le dispositif approche de son terme, les opérations devant être achevées avant la fin 2009, le groupe de travail a été saisi de cas dans lesquels un délai supplémentaire serait sans doute nécessaire en raison notamment d'événements extérieurs. Désengagement de partenaires, évolution des modèles économiques, crise financière ont pu obliger certains pôles à adapter

leurs projets en cours de route, ce qui a entraîné des retards qui ne pouvaient être prévus au démarrage.



Le groupe de travail en déplacement à Saint-Amand-Montrond (Cher)

III. Vingt propositions pour une nouvelle vague de pôles d'excellence rurale

Les enseignements tirés des auditions et des visites auxquelles a procédé le groupe de travail « Pôles d'excellence rurale » ont amené la commission de l'économie à constater que les PER ont été dans l'ensemble **un remarquable succès** et à **appeler de ses vœux le lancement d'un nouvel appel à projets et d'une nouvelle labellisation**.

Tirant les enseignements de la première génération de PER, elle a approuvé les vingt propositions suivantes.

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

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

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 préfectures 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

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

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 :

certaines 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

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

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.

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.

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.

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.

Le **groupe de travail « Pôles d'excellence rurale »** a été constitué le 18 février 2009 par la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, présidée par **M. Jean-Paul Emorine** (Saône-et-Loire – UMP).

Présidé par **M. Rémy Pointereau** (Cher – UMP), il comprend également les sénateurs **Claude Biwer** (Meuse – UC), **Yannick Botrel** (Côtes d'Armor – SOC), **Gérard César** (Gironde – UMP), **Philippe Darniche** (Vendée – NI), **Gérard Le Cam** (Côtes d'Armor – CRC), **Jean-Claude Merceron** (Vendée – UC), **Paul Raoult** (Nord – SOC) et **Raymond Vall** (Gers – RDSE).

Le groupe de travail a procédé à des **auditions** au Sénat ainsi qu'à des **visites sur le terrain**, dans les départements du Cher et du Gers.