

N° 93

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

POLITIQUE DES TERRITOIRES

Par MM. Jean-Paul ALDUY et Dominique MORTEMOSQUE,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Jean Pépin, Bruno Sido, Daniel Soulage, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Raymond Couderc, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Charles Josselin, Mme Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jacques Muller, Mme Jacqueline Panis, MM. Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Yannick Texier.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 et 91 (annexe n° 20) (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET DES MOYENS DE LA MISSION	
« POLITIQUE DES TERRITOIRES »	7
A. LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION	7
B. LES MOYENS DE LA MISSION	8
1. <i>Le programme 112 « Aménagement du territoire »</i>	8
a) Les moyens en personnel	9
b) Les moyens financiers	9
c) La répartition des moyens par action	10
d) La mesure de la performance	13
2. <i>Le programme 162 « Interventions territoriales de l'État »</i>	13
a) Les moyens du programme PITE	14
b) La répartition des moyens par action	15
II. LA POLITIQUE DES PÔLES	16
A. LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ	16
1. <i>Le CIACT du 5 juillet 2007 et la suspension des labellisations</i>	16
2. <i>Le fonctionnement du dispositif d'accompagnement financier des pôles de</i> <i>compétitivité</i>	17
a) L'enveloppe financière et l'évolution du dispositif	17
b) Le financement des projets de recherche et développement (R & D)	18
c) Les autres formes d'aides	20
d) Les crédits consacrés aux pôles de compétitivité dans le projet de loi de finances pour 2008	20
3. <i>Les premiers éléments de bilan et l'évaluation</i>	21
a) Un résultat positif : la participation des PME	21
b) L'évaluation	22
B. LES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE (PER)	23
1. <i>Les caractéristiques des PER</i>	23
a) Les critères de sélection des dossiers	23
b) Les PER labellisés	24
2. <i>Le suivi et l'accompagnement financier</i>	26
a) La mise en place des pôles	26
b) L'accompagnement financier	27
3. <i>L'évaluation des PER et les perspectives d'avenir</i>	28
III. LE RENOUVEAU DES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE	
D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	32
A. LES CONTRATS DE PROJETS ETAT RÉGIONS 2007-2013	32
1. <i>Les principes de la nouvelle politique contractuelle et leur traduction dans les CPER</i> <i>2007-2013</i>	32
a) La nouvelle politique contractuelle	32
b) La négociation des nouveaux contrats et le cadrage financier	33
c) Le suivi et l'évaluation des CPER	35
d) Le financement des CPER dans le projet de loi de finances pour 2008	35
2. <i>L'articulation des programmes européens et des CPER</i>	36

B. LE NOUVEAU RÉGIME DE LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	
(PAT).....	37
1. <i>La nouvelle carte des aides à finalité régionale (AFR)</i>	37
a) La nouvelle donne européenne.....	37
b) Le zonage national.....	38
2. <i>Le nouveau régime de la PAT</i>	39
a) Le recentrage de la PAT	40
b) Le nouveau dispositif	40
c) Les crédits de la PAT en 2008	42
AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	43

Mesdames, Messieurs,

Depuis 2006, l'architecture de la mission « Politique des territoires », qui comportait à l'origine six programmes, a varié chaque année sans jamais emporter la conviction : les rapporteurs des deux Assemblées se sont interrogés sur sa cohérence interne, la Cour des comptes a relevé, dans le rapport sur l'exécution du budget 2006, que « *la mission, interministérielle mais de dimensions modestes, rend mal compte des moyens engagés par l'Etat en faveur de l'aménagement du territoire* ».

Cette dernière observation prend tout son sens avec la réduction, dans le projet de loi de finances pour 2008, du périmètre de la mission à deux programmes, le programme 112 « Aménagement du territoire » et le programme 162 « Interventions territoriales de l'Etat », réduction qui ne lui fait cependant pas gagner en cohérence en raison du particularisme du programme 162 : l'architecture de la mission, devenue minimaliste, demeure composite.

Certes, on peut admettre, avec le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), que « *certaines politiques publiques dépassent de manière incontournable le cadre des missions* » et se féliciter que cette année, comme l'avait d'ailleurs souhaité l'an dernier vos rapporteurs pour avis, un document de politique transversale (DPT) consacré à l'aménagement du territoire recense les crédits concourant à cette politique, qui relèvent de 34 programmes et de 14 missions – et sont évalués à 4,1 Md € pour 2008, soit 10 fois le montant de la mission « Politique des territoires ».

Il reste que la question de la configuration de la mission « Politique des territoires » demeure posée et que, comme en convenait lors de son audition par les commissions des Finances et des Affaires économiques de l'Assemblée nationale M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'aménagement et du développement durable, chargé des transports : « *une réflexion sur l'avenir de la mission devra être menée* ».

Le rétrécissement du périmètre de la mission contraste en tout cas avec l'actualité très riche de la politique d'aménagement du territoire et le renouvellement de ses instruments, dont pour certains l'année 2008 sera la première année de fonctionnement en année pleine.

Pour une part, cette actualité et ce renouvellement sont induits par l'évolution de la réglementation européenne et par la prise en compte des priorités définies au niveau communautaire : la nouvelle prime d'aménagement du territoire, la nouvelle génération des contrats de projet Etat région, l'organisation de la programmation des fonds européens traduisent les évolutions du contexte financier et réglementaire communautaire et déclinent, aux niveaux national et régional, les priorités de compétitivité des territoires et de développement durable définies aux sommets de Lisbonne et de Göteborg.

Pour une autre part, avec les pôles de compétitivité et les pôles d'excellence rurale, cette actualité reste celle de l'émergence de « clusters à la française », et de la confirmation de dynamiques nouvelles orientées pour les unes vers le développement de la compétitivité et de l'innovation et, pour les autres, vers la valorisation des atouts des territoires.

*

* *

I. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE ET DES MOYENS DE LA MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »

A. LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION

Lors de sa création en 2006 en application de la LOLF, la mission « Politique des territoires », comportait six programmes totalisant des crédits de plus de 860 M€ en AE et 700 M€ en CP, et 1549 ETPT :

- « Stratégie en matière d'équipement » ;
- « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » ;
- « Information géographique et cartographique » ;
- « Tourisme » ;
- « Aménagement du territoire » ;
- « Interventions territoriales de l'Etat ».

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2007, le programme « Stratégie en matière d'équipement » avait été intégré au programme « Soutien et pilotage des politiques d'équipement » de la mission « Transports ». Lors de l'examen du projet de loi de finances, a été en outre disjointe, à l'initiative de la commission des Finances du Sénat, une des huit actions incluses dans le programme PITE, relative à l'accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes, dont le lien avec l'aménagement du territoire apparaissait ténu.

Le projet de loi de finances pour 2008 traduit une nouvelle et drastique réduction du périmètre de la mission : deux de ses cinq programmes (« Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » et « Information géographique et cartographique ») ont en effet été inclus dans la nouvelle mission « Ecologie, développement et aménagement durables », tandis que le programme « Tourisme » devenait une action d'un des programmes de la mission « Développement et régulation économiques »¹.

La mission « Politique des territoires » ne comporte donc plus que deux programmes :

- le programme 112 « Aménagement du territoire » ;
- le programme 162 « Interventions territoriales de l'Etat » (PITE), qui est un programme expérimental se présentant, selon l'excellente définition qu'en donne le bleu, comme « *l'adjonction de « mini-programmes » étanches financièrement et indépendants les uns des autres* ».

Enfin, on notera que le programme 112, qui relevait en 2006 et 2007 du ministère de l'intérieur et l'aménagement du territoire est désormais inclus

¹ L'Assemblée nationale a adopté un amendement transformant cette action en un nouveau programme de la mission « Développement et régulation économiques ».

dans le périmètre du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable (MEDAD). Le PITE relève toujours, quant à lui, des services du Premier ministre, la gestion en demeurant déléguée au ministère de l'intérieur.

B. LES MOYENS DE LA MISSION

Après leur minoration en seconde délibération à l'Assemblée nationale (- 4,702 millions d'euros en AE et en CP) les crédits de la mission inscrits au projet de loi de finances s'élèvent à :

– **351,9 millions d'euros en autorisations d'engagement**, soit un peu moins de 0,1 % du montant total des autorisations d'engagement du budget général, en baisse de 3,7 % (à périmètre constant) par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2007 (365,6 millions d'euros) ;

– **415,7 millions d'euros en crédits de paiement**, soit un peu plus de 0,1 % du montant total des crédits de paiement du budget général, en baisse de 4,7 % par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2007 (436,1 million d'euros).

Cependant, compte tenu du particularisme du programme PITE, l'évolution d'ensemble des moyens de la mission a peu de sens et c'est par programme qu'il convient d'analyser cette évolution, d'ailleurs contrastée.

1. Le programme 112 « Aménagement du territoire »

Le programme « Aménagement du territoire » retrace les moyens de fonctionnement et d'intervention de la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT).

Ce programme a fait en 2007 l'objet d'un audit du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), qui a estimé qu'il serait souhaitable d'en modifier l'intitulé « *pour se rapprocher de la réalité qu'il recouvre* » et recommandé de le dénommer « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », ce changement d'appellation lui semblant en outre cohérent avec l'établissement du nouveau document de politique transversale, également intitulé « Aménagement du territoire ».

Cette préconisation, qui n'a pas été retenue, est pourtant tout à fait pertinente, l'intitulé proposé par le CIAP ayant en outre l'avantage d'illustrer parfaitement le rôle de la DIACT.

Votre commission vous proposera donc un amendement tendant à modifier ainsi l'intitulé du programme 112.

a) Les moyens en personnel

En 2008, les moyens en personnel du programme 112 devraient rester au même niveau qu'en 2007, soit **148 ETPT**.

b) Les moyens financiers

● **Les crédits budgétaires**

Après les modifications adoptées à l'Assemblée nationale qui ont diminué ses crédits de 4,2 millions d'euros en AE et en CP, le programme 112 devrait être doté en 2008 de **283,4 millions d'euros en AE** (-11%) et de **373,3 millions d'euros en CP** (-6 %).

Le montant respectif des dotations en autorisations d'engagement et en crédits de programme traduit la poursuite de l'effort engagé pour réduire le décalage entre les AE et les CP et, en particulier, réduire la dette exigible du FNADT.

Instrument principal d'intervention de la DIACT, le FNADT, dont les dotations pour 2008 devraient représenter 229,4 millions d'euros en AE (-12,6 %) et 325,4 millions d'euros en CP (-7,8 %), connaît en effet une situation difficile, du fait des écarts accumulés entre le niveau de ses engagements et celui de ses moyens de paiement.

En dépit des mesures prises en 2006 et en 2007, et en particulier des 100 millions d'euros de CP supplémentaires votés dans le cadre de la loi de finances pour 2007, l'endettement du fonds s'élèvera encore à la fin de cette année à 120 millions d'euros, soit au même niveau qu'en 2005 : il était de 123 millions d'euros à la fin de 2006.

Il reste donc indispensable de poursuivre dans la voie de l'assainissement et de ne pas accroître le stock des engagements à couvrir.

● **Les fonds de concours**

Les fonds de concours attendus en 2008 se situent au même niveau qu'en 2007, soit **350.000 €**.

● **Les dépenses fiscales**

Les dépenses fiscales associées au programme résultent de 34 mesures, dont 31 sont considérées comme contribuant au programme à titre principal.

Elles sont évaluées pour 2008 à **733 millions d'euros** (872 en 2007), estimation sans doute assez approximative car un certain nombre des mesures listées ne sont pas chiffrées ou ont un coût (non précisé) inférieur à 0,5 million d'euros, tandis que le chiffrage de 16 d'entre elles est indiqué comme correspondant à un « ordre de grandeur ».

L'audit du CIAP a souligné le caractère « aléatoire » du rattachement de ces dépenses fiscales au programme en relevant notamment :

- qu'elles correspondent à des mesures dont la DIACT n'a ni le pilotage ni la maîtrise ;
- que pour une part importante, elles sont constituées par des allègements spécifiques à la Corse ;
- que leur chiffrage est souvent très incertain.

Interrogée par vos rapporteurs pour avis sur l'évaluation de l'efficacité de ces dépenses, la DIACT a répondu que, n'ayant pas la maîtrise des dépenses fiscales, elle n'était « *pas en mesure de commenter leur évolution ni de mesurer leur performance* », ce qui serait pourtant d'autant plus nécessaire que la fiscalité est un outil régulièrement utilisé dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire et qu'il paraît peu concevable de prendre des mesures qui peuvent avoir un impact financier important, comme le crédit de taxe professionnelle dans les zones d'emploi en grande difficulté (200 M €), sans se préoccuper de leur efficacité.

Vos rapporteurs pour avis ne peuvent en tout cas que s'associer à la recommandation du CIAP, qui propose d'afficher la règle selon laquelle toute dépense fiscale nouvelle significative devrait être dès l'origine assortie d'un dispositif de suivi et d'évaluation.

Cette règle devrait d'ailleurs être étendue à la reconduction éventuelle des dispositifs d'incitation fiscale, reconduction qui devrait aussi être précédée d'un bilan détaillé de leur application.

c) La répartition des moyens par action

● Suivant les recommandations du CIAP, le **découpage en actions du programme** a été modifié :

- l'action 3, qui regroupait quatre « grands projets interministériels d'aménagement du territoire » a été supprimée ;
- les crédits d'assistance technique des programmes européens ont été intégrés à l'action 4 « Instruments de pilotage et d'étude ».

Le programme comportera donc désormais trois actions :

- l'action 1 « attractivité économique et compétitivité des territoires », à laquelle sont rattachés deux projets interministériels considérés comme ayant

une dominante économique, le projet Euroméditerranée, ou Euromed, relatif à la rénovation de l'agglomération de Marseille, et le projet relatif au développement du littoral Languedoc-Roussillon;

- l'action 2 « développement solidaire et équilibré des territoires » (dont le libellé est modifié), à laquelle sont intégrés les crédits de l'ancienne action 3 consacrés à la politique des massifs et des sillons fluviaux, à la restauration du site du Mont-Saint-Michel et à la rénovation du centre urbain de Saint-Étienne, projets dont il a été considéré qu'ils participaient de la politique de développement équilibré et durable du territoire ;

- l'action 4 « instruments de pilotage et d'études », à laquelle sont intégrés les crédits d'assistance technique des programmes européens qui figuraient auparavant à l'action 2.

Ces modifications peuvent paraître justifiées mais elles ont l'inconvénient, faute d'un chiffrage détaillé des dépenses ainsi « redistribuées », de rendre pratiquement impossible l'appréciation de l'évolution entre 2007 et 2008 des crédits de chaque action.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de la définition des actions du programme 112, telle qu'elle est donnée par les documents budgétaires, en l'absence de données permettant de ventiler les modifications adoptées à l'Assemblée nationale.

**Evolution de la répartition par action des crédits
du programme « Aménagement du territoire »**

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagements		Crédits de paiement	
	LFI 2007	PLF 2008	LFI 2007	PLF 2008
01 « Attractivité économique et compétitivité des territoires »	109,6	115,2	95	137,2
02 « Développement solidaire et équilibré des territoires » ⁽¹⁾	152,9	148,4	263,6	216,4
[03« Grands projets interministériels d'aménagement du territoire »] ⁽²⁾	37,9	-	24,9	-
04 « Instruments de pilotage et d'étude »	16,9	23,9	16,9	23,9
TOTAL	317,4	287,5	400,4	377,5

(1) : Anciennement libellée : « Développement territorial et solidarité »

(2) : Action supprimée en 2008

Source : PAP Aménagement du territoire

● **L'action 1 « Attractivité et de développement économique des territoires »** regroupe les moyens tendant à renforcer les atouts économiques des territoires, c'est-à-dire les crédits consacrés aux pôles de compétitivité, à

l'accompagnement des mutations économiques (18 millions d'euros sont prévus pour les contrats de site en 2008), les subventions à l'Agence française pour les investissements internationaux (8,25 millions d'euros) et aux agences de développement économique (3,4 millions d'euros), les crédits de la PAT et ceux qui seront consacrés aux projets économiques des CPER.

Selon les documents budgétaires et sous réserve de l'impact des modifications adoptées à l'Assemblée nationale, cette action devrait être dotée en 2008 de 115,2 millions d'euros en AE et de 137,2 millions d'euros en CP, soit, respectivement, 40 % et 36 % des dotations totales du programme.

La comparaison avec les chiffres de la loi de finances pour 2007, peu significative du fait de l'agrégation à cette action des crédits relatifs aux projets « Euroméditerranée » et « littoral languedocien », fait apparaître, compte tenu de ce changement de périmètre, une augmentation des crédits de 5 % en AE et de 44 % en CP.

● **Les crédits de l'action 2 « Développement solidaire et équilibré des territoires »** ont vocation, de manière symétrique à ceux de l'action 1, à financer les engagements de l'État au titre de la politique contractuelle avec les régions relevant de cette thématique, de la contribution de l'État aux pôles d'excellence rurale, de la politique d'accès aux services publics, du développement des technologies de l'information et de la communication.

Ils incluent désormais les dotations de deux « grands projets » (Mont-Saint-Michel, centre urbain de Saint-Étienne), ainsi que les crédits consacrés à la politique de la montagne (conventions interrégionales de massifs) et aux grands bassins fluviaux (14 millions d'euros en 2008). En revanche, les crédits de l'assistance technique des programmes européens (5,8 millions d'euros en 2008) ont été transférés à l'action 4.

Selon les documents budgétaires, cette action devait être dotée en 2008 de 148,4 millions d'euros en AE (-3 %) et de 216,4 millions d'euros en CP (-17 %). Elle reste l'action la plus importante du programme et représentera en 2008, toujours selon les chiffres du PAP, 51,6 % de ses crédits en AE et 57 % en CP.

● **L'action 4 « Instruments de pilotage et d'étude »** rassemble les crédits de soutien de la DIACT. Elle devrait être dotée en 2008 de 23,9 millions d'euros, contre 16,9 millions d'euros en 2007. Cette augmentation n'est cependant qu'apparente : elle résulte, pour 5,8 millions d'euros, du transfert des crédits d'assistance des programmes européens et, pour 1,4 millions d'euros, du loyer - versé au ministère de l'intérieur - des locaux que la DIACT occupera à partir de 2008 après la cession de l'immeuble qu'elle occupait précédemment.

d) La mesure de la performance

Le dispositif de mesure de la performance, qui avait déjà été profondément remanié en 2007, est à nouveau modifié : il sera décliné en trois objectifs (au lieu de quatre) et 10 indicateurs.

Ces modifications, qui suivent en partiel les recommandations du CIAP portent sur :

- la suppression de l'objectif de « *favoriser le développement durable dans le cadre des volets territoriaux des CPER et des fonds structurels* » dont la réalisation étaient difficilement mesurable et qui n'était d'ailleurs assorti que d'un unique indicateur non renseigné ;

- la suppression de deux indicateurs, relatifs respectivement aux contrats de plan Etat régions et à la couverture des zones blanches en téléphonie mobile ;

- la création de deux autres indicateurs, qui ont d'ailleurs un intérêt certain : l'un porte sur le taux de suivi par l'outil informatique PRESAGE des nouveaux contrats de projets Etat régions ; l'autre, dont on peut d'ailleurs regretter qu'il n'ait pas été mis en place plus tôt et qu'il ne soit pas renseigné avant l'année 2008, sur les emplois directs créés ou maintenus dans les pôles d'excellence rurale.

Vos rapporteurs pour avis regrettent que n'aient pas été retenues les propositions du CIAP qui se référaient aux observations qu'ils avaient eux-mêmes formulées l'an dernier et qui tendaient à un regroupement des indicateurs du développement économique et des créations d'emplois.

2. Le programme 162 « Interventions territoriales de l'État »

Le programme 162 « Interventions territoriales de l'Etat » (PITE) a été créé pour expérimenter les conditions dans lesquelles la mise à disposition d'une enveloppe unique de crédits fongibilisés permettrait d'accélérer la réalisation d'actions interministérielles régionales ou interrégionales, correspondant à des projets de nature très diverse mais tous de portée nationale.

Le programme PITE doit être évalué par le CIAP en 2008, année au cours de laquelle il devra être décidé de la suite à donner à l'« expérimentation » -et à l'exception aux règles posées par la LOLF- qu'il constitue.

a) Les moyens du programme PITE

Une des originalités du PITE est qu'il ne prend pas en compte les dépenses de personnel concourant à sa mise en œuvre : il ne comporte donc ni crédits du titre 2 ni plafond d'emplois.

● **Les crédits budgétaires**

Après les modifications adoptées à l'Assemblée nationale, les crédits demandés pour 2008 au titre du programme s'élèvent à :

– **68,5 millions d'euros en autorisations d'engagement**, en hausse de 42 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiales pour 2007 (48 millions d'euros) ;

– **42,4 millions d'euros en crédits de paiement**, en hausse de 19 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiales pour 2007 (35,7 millions d'euros).

La comparaison des crédits de loi de finances à loi de finances n'a cependant qu'une signification très limitée en raison des moyens très importants dégagés pendant l'exercice 2007 pour financer le « plan urgence nitrates » dans le cadre de l'action 2 du programme « Eau-agriculture en Bretagne » (8,7 millions d'euros de report et 21,4 millions d'euros de transfert en gestion en AE et, en CP, 8,7 millions d'euros en provenance du ministère de l'agriculture et 3,1 millions d'euros en provenance du MEDAD).

● **Les fonds de concours**

Les recettes extra-budgétaires, fonds de concours et crédits d'opérateurs, devraient représenter, en 2008 plus encore qu'en 2007, une source de financement très importante du PITE.

Ces recettes externes sont en effet évaluées pour 2008 à **82,9 millions d'euros en AE** et **44,8 millions d'euros en CP** : elles excéderont donc –très largement pour ce qui concerne les AE– les dotations budgétaires.

Elles bénéficieront à trois des sept actions du programme :

– l'action 1 (Rhin et bande rhénane), qui devrait recevoir 982.500 € en AE en provenance de l'AFITF (dont les apports se substituent aux crédits de la mission Transports) ;

– l'action 3 (plan Loire grandeur nature), pour 3,9 millions d'euros en AE et 4,3 millions d'euros en CP ;

– l'action 4 (programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse), qui bénéficiera de 84,25 millions d'euros en AE et de 38,7 millions d'euros en CP apportés par divers opérateurs (AFITF, agences de l'eau, ONEMA, ANRU, CNDS).

b) La répartition des moyens par action

Répartition par action des moyens du PITE

(en euros)

Actions	PLF 2008 (AE)	% 2008/2007	PLF 2008 (CP)	% 2008/2007
01 Le Rhin et la bande rhénane - Alsace				
Dotation budgétaire	154 690	- 75	254 368	- 49
AFITF	982 500	- 50	0	- 100
Total avec AFITF	1 137 190	- 57	254 368	- 84
02 Eau - Agriculture en Bretagne				
Dotation budgétaire	30 818 756	+ 263	17 080 530	- 2,5
03 Plan Loire Grandeur nature - Centre				
Dotation budgétaire	12 844 189	- 14	11 394 764	- 6
Fonds de concours	3 900 000	- 66	4 300 000	- 58
Total Plan Loire avec FDC	16 744 189	- 36	15 694 764	- 30
04 Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse				
Dotation budgétaire	11 885 666	+ 7,7	5 156 028	- 34
Opérateurs	84 250 000	+ 2,8	38 680 000	+ 24
Total PEI Corse avec opérateurs	96 135 666	+ 3,4	43 836 028	+ 12
05 Filière bois - Auvergne et Limousin				
Dotation budgétaire	5 089 956	- 0,5	4 800 370	- 1,2
06 Plan Gouvernemental sur le Marais Poitevin - Poitou Charente				
Dotation budgétaire	4 850 267	+ 1,6	2 894 401	+ 4,2
07 Plan Durance multi-usages - Provence-Alpes-Côte-d'Azur				
Dotation budgétaire	3 419 887	+ 6,5	1 349 248	- 29

Source : Ministère de l'intérieur

Les deux actions qui bénéficieront en 2008 des financements les plus importants sont :

– l'action 2 « Eau-agriculture en Bretagne », dotée de 30,8 millions d'euros en AE et 17 millions d'euros en CP, principalement affectés au « plan urgence nitrates » élaboré en mai 2007 et qui a permis d'obtenir, en septembre 2007, que la Commission européenne suspende la saisine de la Cour européenne de justice ;

– l'action 4 « Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse », dotée, apports des opérateurs compris, de 96 millions d'euros en AE et de 43 millions d'euros en CP. Cet effort financier correspond à la deuxième convention d'application (2007-2013) du programme d'investissements prévu par la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, qui prévoit des investissements d'un montant total de 1.051 millions d'euros.

- en revanche, les crédits des actions 1 « Rhin et bande rhénane Alsace » et 3 « Plan Loire grandeur nature » accusent une baisse sensible, baisse qui s'explique, pour l'action 1, par le décalage dans le temps des principales opérations sur les infrastructures portuaires prévues dans le cadre de ce projet.

Chacune des actions du programme sera évaluée par le CIAP en 2008, en même temps que le programme lui-même.

II. LA POLITIQUE DES PÔLES

A. LES PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ

La politique des pôles de compétitivité, conçue dès 2002 (CIADT du 13 décembre 2002) et lancée par le CIADT du 14 septembre 2004, a pour objectif général de stimuler la compétitivité des entreprises par l'innovation, en favorisant les collaborations, fondées sur une logique de projets, entre entreprises, laboratoires et organismes de formation, « mis en réseau » sur une base territoriale.

« Usines à projets innovants », les pôles de compétitivité doivent permettre de structurer sur un territoire les acteurs de l'innovation et de renforcer ainsi son attractivité : cette démarche repose sur un dispositif de soutien établi jusqu'à la fin de l'année 2008, les premiers pôles de compétitivité ayant été labellisés en juillet 2005.

Après le succès indéniable qu'elle a rencontré, la politique « innovante » des pôles de compétitivité, qui a créé une véritable dynamique, doit faire, l'année prochaine, l'objet d'une première évaluation destinée à éclairer le Gouvernement dans le choix des modalités de sa poursuite au-delà de 2008.

1. Le CIADT du 5 juillet 2007 et la suspension des labellisations

Sur 105 candidatures reçues –un chiffre révélateur de la mobilisation et de l'intérêt des acteurs économiques– 67 pôles de compétitivité avaient été créés lors du CIADT du 12 juillet 2005, dont 6 pôles de dimension mondiale et 9 à vocation mondiale. Le CIADT du 6 mars 2006 avait entériné la fusion de deux pôles –Normandy Motor Valley et Vestapolis– en un nouveau pôle automobile à vocation mondiale, « Mov'eo », et labellisé un nouveau pôle, « Orpheme », dédié aux maladies infectieuses et tropicales.

Depuis cette date, 18 nouveaux projets de pôle avaient été présentés et le CIADT du 5 juillet dernier a labellisé cinq nouveaux pôles de compétitivité¹.

¹ Finance innovation (Ile-de-France), en tant que pôle mondial ; Agrimip Innovation (agroalimentaire, en Midi-Pyrénées) ; Elastopôle (industries du caoutchouc, en régions Centre, Auvergne, Ile-de-France et Pays de la Loire) ; Astech (aéronautique/espace, en Ile-de-France), en lien avec le pôle Aerospace Valley ; Pegase (aéronautique/espace, en Provence-Alpes-Côte d'Azur), en lien avec le pôle Aerospace Valley.

Il a par ailleurs été décidé d'adosser trois autres projets à des pôles existants¹.

Les pôles labellisés sont donc aujourd'hui au nombre de 71, dont 7 pôles mondiaux, 10 à vocation mondiale et 54 pôles nationaux.

Après ces cinq nouvelles labellisations, le CIIACT du 5 juillet a décidé de « lever le crayon » et de suspendre toute nouvelle création de pôle avant de disposer des résultats de l'évaluation qui a été annoncée le 23 juin par le Président de la République comme un préalable à la pérennisation et au renforcement du dispositif de soutien aux pôles de compétitivité.

Cette évaluation doit porter sur l'activité de chaque pôle et sur l'efficacité du dispositif de soutien public.

2. Le fonctionnement du dispositif d'accompagnement financier des pôles de compétitivité

a) L'enveloppe financière et l'évolution du dispositif

● L'enveloppe financière

Le CIIACT du 12 juillet 2005 avait affecté une enveloppe de 1,5 milliard d'euros sur trois ans (2006-2008) au financement des pôles de compétitivité, dont 840 M€ de crédits d'intervention des ministères concernés, 500 M€ affectés par les agences (Agence nationale de la recherche, Agence de l'innovation industrielle, OSEO Innovation) et la Caisse des dépôts et consignations, et 160 M€ d'exonérations fiscales.

Ces moyens ont été mis en place selon le rythme prévu.

L'essentiel des financements est consacré aux aides allouées aux projets de recherche et développement collaboratifs présentés par les pôles.

● L'évolution du dispositif

Elle a été marquée en 2006 :

– par la constitution du fonds unique interministériel (FUI), créé au sein du Fonds de compétitivité des entreprises, doté de 708 M€ sur trois ans, comprenant notamment des contributions ministérielles (288 M€), des crédits du programme recherche industrielle (300 M€) et une contribution du FNADT (15 M€) ;

¹ Santé tropicale (Guyane) adossé au pôle de compétitivité Lyon Biopôle (Rhône-Alpes) ; Logiciels libres (Ile-de-France) adossé au pôle de compétitivité System@tic Paris Région (Ile-de-France) ; Technologies éco-efficientes en milieu insulaire tropical à risques (Guadeloupe) qui sera adossé à l'un des pôles de compétitivité existant sur des thématiques similaires.

– par l’abrogation du dispositif, trop complexe, d’allègement de cotisations sociales institué par la loi de finances pour 2005 en faveur des entreprises implantées dans la zone de recherche et de développement d’un pôle et partenaires d’un projet de recherche labellisé par ce pôle.

Les crédits prévus ont été réaffectés pour faire bénéficier d’un soutien majoré du FUI (45 % au lieu de 30 %) et d’OSEO Innovation (40 % en avance remboursable et 15 % en subvention) les PME implantées dans la zone de recherche et de développement d’un pôle et participant à un projet de recherche collaboratif labellisé par ce pôle.

b) Le financement des projets de recherche et développement (R & D)

Il se répartit entre les aides du FUI, le financement des agences et les exonérations fiscales dont peuvent bénéficier les entreprises implantées dans les zones « Recherche & développement » des pôles.

• Les aides apportées par le FUI

Depuis la mise en place du fonds, quatre appels à projets de recherche et développement ont été menés par le FUI.

Le tableau ci-après récapitule le nombre des projets retenus (d’un montant total de plus de 2 milliards d’euros) et le montant total des aides accordées par le FUI. Il indique que, entre mai 2006 et juillet 2007, 313 projets ont reçu 429 M€ d’aides du Fonds, qui doivent être complétées par des aides des collectivités territoriales de 233 M€.

Aide aux projets de R&D des pôles de compétitivité financée sur le fonds unique interministériel

Appels à projets	1	2	3	4	TOTAL
Date de sélection	mai 2006	juillet 2006	mars 2007	juillet 2007	
Projets retenus	75	68	100	70	313
Assiette des projets (en M€)	668	344	800	300	2.112
Subvention prévisionnelle fonds unique (en M€)	113	80	153	83	429
Intentions collectivités locales (en M€)	73	30	80	50	233

Source : Ministère de l’économie, des finances et de l’emploi

Il est à noter que 64 pôles ont eu, au cours de ces quatre appels à projets, au moins un projet retenu et financé, les pôles mondiaux totalisant cependant 49 % des aides.

L'analyse « thématique » des projets aidés pour 2006 fait apparaître que ces aides bénéficient à des secteurs très importants pour l'économie nationale : TIC (32,4 %) ; aéronautique, spatial, défense (13,7 %) ; santé, biotechnologie, nutrition (13,4 %) ; transports (7 %).

En montant cumulé, ces quatre appels à projets et les premières aides accordées en 2005 avant la constitution du FUI ont permis de soutenir 332 projets représentant un investissement total de près de 3 milliards d'euros et dans lesquels sont impliqués 9.000 chercheurs.

Un cinquième appel à projets est en cours : les projets candidats devaient être soumis avant le 1^{er} décembre 2007.

● **Les aides apportées par les agences**

Les contributions des agences aux projets de pôles se sont élevées, en 2006, à plus de **343 M€**, dont 174,9 M€ pour l'ANR, qui a financé 242 projets de pôles et 84 M€ pour OSEO Innovation, consacrés à 280 projets impliquant des PME.

● **Les exonérations fiscales**

Si les aides directes aux projets se sont rapidement mises en place, on doit regretter que la publication tardive des décrets délimitant les zones de recherche et développement des pôles ait en revanche limité l'impact des exonérations fiscales (qui avaient été évaluées à 160 M€ sur 3 ans) dont peuvent bénéficier les entreprises participant aux pôles installés dans ces zones et qui sont partenaires d'un projet collaboratif labellisé par ces pôles.

Ces aides prennent la forme d'exonérations (dans la limite européenne des aides « *de minimis* ») d'impôts sur les bénéfices réalisés dans la zone, complétées éventuellement par des exonérations de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties accordées par les collectivités territoriales.

La publication des « décrets de zonage » des 66 pôles labellisés en 2005 et 2006 s'est en effet échelonnée jusqu'au 15 mai 2007, ce qui a particulièrement pénalisé les PME qui avaient vocation à bénéficier de ces exonérations et pour lesquelles elles pouvaient représenter un soutien conséquent.

c) Les autres formes d'aides

● **L'animation des pôles**

L'aide aux structures d'animation des pôles, également financée sur l'enveloppe globale de 1,5 milliard d'euros, représente 12 millions d'euros sur trois ans. Elle est répartie entre les ministères chargés de l'économie (3 millions d'euros), de la défense (3 millions d'euros), de l'agriculture (2 millions d'euros), la DIACT (3 millions d'euros) et l'Agence nationale pour la recherche (1 million d'euros).

● **Les financements complémentaires**

En dehors de l'enveloppe prévue en 2005, le développement des pôles est également soutenu par le financement de projets structurants (infrastructures et équipements de recherche et de formation, plates-formes technologiques), en particulier à travers les contrats de projets Etat régions.

Le soutien, conséquent, des collectivités territoriales contribue, en dehors des aides apportées aux projets de recherche et développement, aux dépenses d'animation et au financement des projets structurants des pôles.

d) Les crédits consacrés aux pôles de compétitivité dans le projet de loi de finances pour 2008

Le tableau ci-après retrace l'ensemble des contributions prévues des programmes budgétaires au financement des pôles de compétitivité en 2008.

Les crédits provenant du programme 112 correspondent à la contribution de la DIACT au FUI, aux dépenses d'animation et à des projets d'appui des pôles, ainsi qu'aux crédits de la PAT affectés aux pôles de compétitivité.

Financements dédiés aux pôles de compétitivité prévus dans le projet de loi de finances pour 2008 (en M€)

Programmes	AE	CP
192 - Recherche industrielle	251,3	149
227- Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	1,5	0
112 - Aménagement du territoire	25	10
103 - Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	NC	NC
212 - Soutien de la politique de défense	2,8	2,8
134 - Développement des entreprises, des services et de l'activité touristique	24	
TOTAL	304,6	161,8

Source : DPT Aménagement du territoire

3. Les premiers éléments de bilan et l'évaluation

Les premiers éléments de bilan que l'on peut retenir deux ans après le lancement des pôles de compétitivité apparaissent largement positifs, notamment pour les petites entreprises, mais l'évaluation qui sera réalisée l'année prochaine constitue un outil indispensable pour définir l'avenir des pôles de compétitivité.

a) Un résultat positif : la participation des PME

Un des résultats attendus de la politique des pôles de compétitivité était de faire bénéficier les PME, qui en France ont une certaine difficulté à atteindre une taille critique, de la dynamique de territoire qu'ils devaient faire naître et de leur offrir des opportunités nouvelles de développer leurs capacités d'innovation, de recherche et de croissance.

Après certaines interrogations, les premiers résultats paraissent à cet égard très encourageants, ce qui pour vos rapporteurs pour avis constitue un élément essentiel d'appréciation de la réussite de cette politique.

On constate en effet, en premier lieu, que la participation des PME aux pôles est très importante, certains d'entre eux étant même presque intégralement composés de PME, à l'image de Cap Digital en Ile-de-France, du pôle des Microtechniques en Franche-Comté, d'ARVE Industrie, du pôle Cosmetic Valley en région Centre, ou encore des pôles des secteurs agricole et agroalimentaire. On doit noter également que les 16 pôles mondiaux ou à vocation mondiale labellisés avant 2007 comportent 1.140 PME, qui représentent ainsi 74 % des entreprises partenaires de ces pôles : pour l'ensemble des pôles, cette proportion serait de l'ordre de 80 %.

En second lieu, il apparaît que les PME bénéficient d'une part significative de l'aide aux projets de recherche et développement, aide dont il convient de rappeler qu'elle ne constitue pas un « fusil à un coup » mais un « fusil rechargeable », le nombre des projets qu'une entreprise présente ou auxquels elle participe n'étant pas limité.

Outre les soutiens apportés par OSEO Innovation, qui leur sont réservés, les PME représentaient en effet, au titre des projets collaboratifs auxquels elles ont participé, 48 % (en nombre) des entreprises partenaires des projets de recherche et développement soutenus en 2006 par le FUI, leur part dans le montant des subventions aux entreprises s'élevant à 28 %.

Ces chiffres, qui devraient augmenter avec l'application des majorations des taux de subvention aux PME des zones de recherche et développement des pôles, dépassent donc déjà la part des PME dans les dépenses totales de recherche et développement des entreprises (16 % en 2004, et 10 % pour les PME indépendantes).

b) L'évaluation

L'évaluation des pôles de compétitivité, qui a été confiée au consortium Boston Consulting Group/CM International et devrait être achevée en juin 2008, comportera, conformément aux décisions du CIIACT du 5 juillet 2007, deux volets : une analyse de l'efficacité d'ensemble du dispositif de soutien public aux pôles de compétitivité et un examen de la situation de chaque pôle.

● **L'évaluation de chaque pôle** tiendra compte de l'antériorité de la coopération entre les acteurs, l'existence de fait de certains grands pôles ayant en effet largement précédé le lancement de la politique des pôles de compétitivité ; elle prévoira aussi, naturellement, une approche spécifique pour les pôles labellisés en juillet 2007.

L'analyse des impacts de l'activité des pôles sur le développement économique des territoires sera vraisemblablement assez limitée, compte tenu du délai nécessaire pour que des projets de recherche aboutissent à la création d'activités nouvelles.

Seront notamment appréciés, pour chacun des pôles labellisés, le fonctionnement de sa gouvernance, l'implication des PME et la création d'entreprises, l'activité de recherche et l'avancement de chaque projet, l'ancrage territorial, l'intégration des objectifs du développement durable et les premiers résultats obtenus.

● En ce qui concerne **l'évaluation du dispositif**, la première question à laquelle elle devra répondre sera celle des résultats des mesures prises en termes d'augmentation de l'effort national de recherche, et de leur complémentarité avec les autres dispositifs visant à la stimulation de l'innovation et de la compétitivité.

Mais l'évaluation abordera aussi tous les aspects de la mise en oeuvre du dispositif de soutien et ses premiers effets, notamment sur l'augmentation de l'effort de recherche des entreprises, sur l'attractivité et la compétitivité des territoires, sur le développement des synergies entre les entreprises et les organismes de recherche et de formation.

Les recommandations qui seront formulées à l'issue de cette étude s'appuieront, ce qui paraît particulièrement intéressant, sur une comparaison du dispositif français avec les dispositifs de soutien aux clusters pouvant exister dans des pays étrangers.

B. LES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE (PER)

La mise en place d'un dispositif relevant de la même inspiration que les pôles de compétitivité mais spécifique au monde rural avait été annoncée lors du CIADT du 12 juillet 2005.

Cette annonce a été très rapidement suivie d'effet, puisque le premier appel à projets de « pôles d'excellence rurale » a été lancé moins de six mois plus tard, en décembre 2005. Il a été suivi d'un second, et, dès le mois de décembre 2006, **379 pôles d'excellence rurale (PER)** avaient été labellisés.

La logique du dispositif des PER se différencie certes de celle des pôles de compétitivité, puisqu'il s'agit dans le premier cas de sélectionner des projets et, dans le second, des structures constituées pour concevoir des projets futurs¹ mais, dans un cas comme dans l'autre, la démarche suivie a eu le même résultat: elle a suscité une remarquable mobilisation des acteurs concernés et révélé le foisonnement des projets et des initiatives.

Comme pour les pôles de compétitivité, en effet, le nombre des projets candidats a dépassé les attentes -quelque 750 dossiers² impliquant, selon la DIACT, un canton sur quatre et une intercommunalité rurale sur deux- et leur qualité comme leur diversité ont conduit à retenir plus de projets qu'il n'était primitivement prévu, 379 au lieu de 300.

1. Les caractéristiques des PER

Elles ont certes été influencées par les critères de sélection des réponses aux appels à projets, mais le nombre, l'importance et la répartition thématique des projets qui, la plupart du temps, compte tenu des délais très courts de lancement du dispositif, correspondaient à des initiatives déjà étudiées sur le terrain, démontre la variété des « voies de développement » explorées par les territoires ruraux.

a) Les critères de sélection des dossiers

● L'ancrage rural et le caractère local et partenarial des projets

Les projets devaient être situés en zones de revitalisation rurale ou en dehors des aires urbaines de plus de 30.000 habitants. Ils devaient être déposés par des structures intercommunales (EPCI, conseils généraux, pays, groupes

¹ Comme l'a relevé le rapport d'évaluation initiale du dispositif des PER réalisé en juillet 2007 par le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (rapport établi par MM. Jean-Pierre Roubaud, IGRF, Olivier Beth, inspecteur général de l'agriculture, et Bernard Fonseca, IGRF).

² Chiffres que l'on peut ramener à 646 si l'on tient compte de 99 candidatures non retenues à l'issue du premier appel à projets et qui ont été retravaillées et représentées dans le cadre du second.

d'action locale, parcs naturels régionaux, associations) et réunir des maîtres d'ouvrages publics et privés.

● Les critères de sélection

Les projets présentés devaient représenter un montant minimal d'investissement de 300.000 € -ce qui est loin d'être négligeable- et satisfaire en outre à un certain nombre de critères :

- d'activité économique (création d'emplois directs ou indirects, contribution à la création ou à la reprise d'activités et d'entreprise) ;
- de développement durable (limitation de l'empreinte énergétique des activités, modes de consommation ou de production responsables) ;
- d'innovation (technologique, institutionnelle ou organisationnelle) ;
- de partenariat public-privé au niveau de leur gouvernance et de leur mise en œuvre.

● Les thématiques

Les projets devaient s'inscrire dans au moins une des thématiques suivantes -d'ailleurs assez largement définies :

- les technologies au service des entreprises artisanales et industrielles ;
- les services et l'accueil des nouvelles populations ;
- la valorisation des bio-ressources ;
- la valorisation des patrimoines naturels et culturels et l'organisation du tourisme.

b) Les PER labellisés

60 % des PER ont été portés par des EPCI, 15 % par des pays, 8 % par des groupes d'action locale, les conseils généraux représentant pour leur part 5 % des porteurs de projets, les parcs naturels régionaux 5 % et les associations 7 %.

La répartition thématique des projets sélectionnés, qui n'a pratiquement pas varié après le second appel à projets, avantage très nettement la valorisation des patrimoines et le tourisme, thématique dans laquelle s'inscrivent 41 % des projets - soit plus de 150 pôles. Viennent ensuite la valorisation des bio-ressources (21 % des projets) ; les nouvelles technologies (16 %) ; les services et l'accueil des nouvelles populations (14 %). Enfin, 8 % des projets participent de plus d'une thématique.

On peut aussi relever qu'une quinzaine de projets portent sur le développement de filières agricoles de qualité et une trentaine sur les usages énergétiques des productions agricoles. La valorisation de la forêt est également présente : plus de 40 pôles concernent le développement des bio-ressources forestières et une vingtaine s'appuie sur des chartes forestières de territoires.

Le nombre total des emplois créés ou maintenus est évalué à 35.000, dont 13.500 emplois directs, ces évaluations représentant la somme des indications données dans les dossiers. Il est à noter que le nouvel indicateur relatif au nombre des emplois directs créés ou maintenus chez les maîtres d'ouvrage des PER, renseigné par les déclarations des maîtres d'ouvrage dans le cadre des demandes de subventions de projets, prévoit, pour 2008, la création de 1.500 emplois, chiffre qui ne paraît pas très important au regard de la cible fixée pour 2010 à 13.500 emplois.

Les investissements prévus dans le cadre des 379 projets retenus représentent environ 1,2 milliard d'euros, soit en moyenne un peu plus de 3 millions d'euros par pôle, huit PER prévoyant cependant un volume d'investissements supérieur à 10 millions d'euros.

Quelques exemples de pôles d'excellence rurale

1) Patrimoine et tourisme

Pôle « Destination Pyrénées-Méditerranée » porté par le GAL Pays Pyrénées-Méditerranée

Ce PER vise à la promotion touristique du territoire en utilisant les TIC, avec la volonté de mise en valeur économique d'un arrière-pays par une offre de tourisme durable offrant une alternative au tourisme balnéaire et thermal et permettant un allongement de la saison.

Il tend à mettre en place une « e-communauté » touristique sur le territoire pour structurer une offre innovante incluant la mise en place de pistes VTT, de centres d'interprétation du patrimoine et d'une vitrine du terroir utilisant les nouvelles technologies.

2) « Bio ressources »

Pôle « Horticulture en aide au territoire » porté par le conseil général de Martinique

Le projet consiste à réaliser un complexe horticole avec une double ambition :

– développer une production qui peut être une alternative au déclin de la filière banane et à la reconversion de terrains pollués par des produits organochlorés ;

– étudier l'impact d'une exploitation d'envergure, mécanisée et moderne ainsi que d'une plate-forme de commercialisation sur le développement d'une filière en sommeil, et contribuer ainsi au développement économique du territoire.

3) « Service et accueil de nouvelles populations »

« Pôle domotique et santé de Guéret » porté par la communauté de communes de Guéret et de Saint Vaury

Objectifs :

– Relever le défi du vieillissement au profit de l'économie locale grâce à la domotique et aux nouveaux services communicants ;

– Expérimenter des packs domotiques à domicile et en établissements ;

– Edifier un centre de ressources/incubateur.

Domaine d'application :

– Maintien à domicile des personnes âgées en milieu rural ;

– Coordination gérontologique entre domicile et établissement ;

– Gestion et optimisation de la téléassistance ;

– Création d'activités, de produits et de services domotiques.

4) Technologies

Pôle « Ragréage de la pierre volcanique ou le retour à l'âge de pierre » porté par le PNR des Volcans d'Auvergne

Ce pôle vise :

- à faire revivre les traditions d'exploitation de la pierre volcanique ;

- à installer une entreprise de filière à Murat autour de la pierre de Cunes, de la carrière au produit fini ;

- à populariser l'usage du matériau dans une perspective HQE : montage et visite de chantiers écoles et opérations pilotes ; démonstrations ; construction d'un atelier de taille de pierre, lieu de formation liée à la pierre ; restauration à Volvic d'une ancienne église du XV^e siècle pour en faire un lieu d'échanges et de recherches autour de la pierre volcanique.

2. Le suivi et l'accompagnement financier

a) La mise en place des pôles

La gestion du dispositif est assurée par un comité technique interministériel (CTI), dont le secrétariat est assuré par la DIACT et par la direction générale de la forêt et des affaires rurales du ministère de l'agriculture.

En août 2007, 79 % des conventions-cadres des PER avaient été signées, dont 94 % des conventions des 176 PER labellisés le 23 juin 2006 et 66 % de celles des 203 PER labellisés le 7 décembre 2006.

Le processus s'est depuis nettement accéléré et devrait s'achever avant la fin de l'année : seules restent à signer les conventions d'un pôle labellisé en juin 2006 et d'une trentaine de pôles labellisés en décembre 2006.

On relèvera néanmoins que l'échéance primitivement fixée pour la signature des conventions-cadres –le 31 mars 2007– n'a pas été tenue.

b) L'accompagnement financier

L'enveloppe financière consacrée aux pôles d'excellence rurale a été portée en 2007 à **235 millions d'euros**, la politique de soutien aux PER devant être menée jusqu'en 2009, dernière année de programmation des crédits. Cette enveloppe correspond à une aide moyenne de 620.000 € par PER, supérieure aux 500.000 € prévus initialement

Depuis 2007, un fonds ministériel mutualisé créé au sein du programme « Aménagement du territoire » (FNADT) regroupe les contributions budgétaires, soit **175,5 millions d'euros** sur trois ans, qui proviennent pour l'essentiel du FNADT (117 millions d'euros), du ministère de l'agriculture (20,4 millions d'euros), et pour le reste de programmes relevant d'autres ministères (MEDAD ; économie, finances et emploi ; santé, jeunesse et sport...).

Le solde de l'enveloppe -environ **60 millions d'euros**- doit être financé par le ministère de l'intérieur, pour 31 millions d'euros, à travers la dotation de développement rural (DDR) et la dotation globale d'équipement (DGE), par les fonds européens (8,8 millions d'euros de financements des fonds structurels 2000/2006, 5,4 millions d'euros du FEOGA-FEADER), par le compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural (7 millions d'euros), l'ADEME (4,2 millions d'euros), le Centre national de développement du sport (2,1 millions d'euros) et divers autres fonds (1,2 million d'euros). Ces financements sont attribués en fonction des règles d'éligibilité propres à chacun d'eux.

Les engagements de crédits du fonds ministériel mutualisé sont financés par un BOP central, géré par le CNASEA aux termes d'une convention passée avec la DIACT. Cette « gestion centralisée » a été critiquée par l'audit du CIAP, mais aussi par le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, qui a estimé que ce dispositif ne permettait pas la mesure de la performance, au sens de la LOLF, des programmes contributeurs des autres ministères et souligné par ailleurs que le financement centralisé ne représentait qu'une partie du subventionnement des PER, laissant à l'extérieur les autres sources de financement qu'il conviendra d'ajuster au plan local, projet par projet.

Pour la DIACT, cette procédure présente cependant l'avantage de permettre à l'Etat d'avoir l'initiative en matière d'engagement et de paiement des opérations et de pallier l'absence de crédits budgétaires dédiés, l'outil PRESAGE permettant par ailleurs à chaque ministère de « suivre » l'emploi des fonds qu'il apporte.

Le tableau ci-après fait apparaître le montant et la répartition attendus, en 2008, du financement budgétaire des PER :

Contributions budgétaires au financement des pôles d'excellence rurale en 2008 (en €)

Programmes contributeurs	AE	CP
103 - Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	1 200 000	1 500 000
106 - Actions en faveur des familles vulnérables	326 415	395 259
112 - Aménagement du territoire	30 000 000	33 000 000
123 - Conditions de vie outre-mer	1 000 000	1 000 000
124 - Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	85 885	99 264
134 - Développement des entreprises, des services et de l'activité touristique	2 100 000	2 500 000
136 - Drogue et toxicomanie	10 335	12 514
149 - Forêt	3 420 000	4 070 000
154 - Gestion durable de l'agriculture de la pêche et du développement rural	1 420 000	1 690 000
157 - Handicap et dépendance	2 281 693	2 756 020
175 - Patrimoines	1 400 000	1 700 000
183 - Protection maladie	113 457	137 386
203 - Réseau routier national	600 000	200 000
204 - Santé publique et prévention	82 216	99 556
226 - Transports terrestres et maritimes	600 000	200 000
227 - Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	3 560 000	4 230 000
TOTAL	48 200 001	53 589 999

Source : DPT Aménagement du territoire

3. L'évaluation des PER et les perspectives d'avenir

Comme les pôles de compétitivité, les pôles d'excellence rurale doivent faire l'objet d'une évaluation, préalable à la réflexion à engager pour conforter la dynamique qu'ils ont créée. A cet égard, elle devra permettre de répondre à une question fondamentale : la « technique » de l'appel à projets peut-elle, et doit-elle devenir un instrument pérenne de la politique nationale de soutien du développement des territoires ruraux ?

A priori, la démarche engagée fin 2005 est à certains égards en rupture avec celle précédemment suivie. En effet, comme le note avec pertinence le rapport précité du conseil général de l'agriculture, de l'administration et des espaces ruraux (CGAAER), elle privilégie des projets, au lieu d'être axée sur l'émergence de territoires de projets.

Cependant, le succès de la démarche dans les territoires, la mobilisation qu'elle a suscitée, les exemples remarquables qu'elle fournit en termes de créativité, de développement de l'innovation, d'utilisation et de valorisation intelligente des ressources et des « patrimoines » de toute nature, incitent certainement à ne pas se priver de recourir de nouveau à cet outil, qui pourrait se révéler plus complémentaire qu'inconciliable avec ceux jusqu'à présent mis en œuvre.

Des appels à projets « ciblés » sur une priorité nationale pourraient ainsi être un instrument au moins aussi efficace que des mesures ou des incitations uniformes, définies et proposées « d'en haut » et que n'enrichiraient pas de la même manière le « génie propre » et les atouts spécifiques des différents territoires.

L'évaluation des PER –qui devrait plutôt révéler de bonnes surprises– sera sans doute plus aisée à réaliser que celle des pôles de compétitivité, ne serait-ce que parce qu'il s'agit de projets ponctuels et qui devaient être conçus pour être réalisés rapidement¹.

En dehors du programme de recherche évaluative sur les pôles d'excellence rurale, lancé en janvier 2007 par la DIACT, la démarche d'évaluation des PER est double : l'évaluation qui doit être réalisée au niveau des structures de gouvernance des pôles (porteurs de projets, maîtres d'ouvrages, collectivités territoriales, services de l'Etat) est complétée par une évaluation du dispositif en deux phases, confiée au CGAAER par les gestionnaires du dispositif, la DIACT et la Direction générale de la forêt et des affaires rurales du ministère de l'agriculture.

● **L'évaluation au niveau de chaque projet**

Les conventions-cadres doivent comporter un dispositif de suivi et d'évaluation, et la circulaire du 26 janvier 2007 sur la mise en œuvre de la labellisation des PER invitait les préfets à « encourager » les porteurs de projet à conduire cette évaluation.

Un guide méthodologique, rédigé par le CGAAER a été élaboré et mis à disposition sur le site dédié aux pôles d'excellence rurale : il donne notamment des indications sur l'élaboration du cahier des charges, le choix des évaluations, mais aussi sur l'établissement du référentiel d'évaluation, les questions auxquelles l'évaluation doit permettre de répondre, la définition des indicateurs...

¹ Il convient de rappeler à ce propos que, pour être retenus, les projets devaient pouvoir connaître un début de réalisation dans l'année suivant leur labellisation (soit avant le 24 juin 2007 pour les PER de la première vague et le 8 décembre 2007 pour ceux de la seconde), et être en majeure partie réalisés dans les deux ans suivant le démarrage de l'opération.

Les coûts de l'évaluation sont à la charge de la structure porteuse : la circulaire du 26 janvier 2007 suggérait donc d'encourager éventuellement une mutualisation entre projets des démarches d'évaluation.

Enfin, en plus du dispositif d'évaluation interne aux PER, certains organismes ont été chargés de missions d'appui méthodologique, d'analyse et d'accompagnement de certains PER relevant de leur compétence : la section française du Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS) pour des projets de valorisation, en particulier, du petit patrimoine bâti, ODI-France pour des projets centrés sur le tourisme, ou la fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR).

● **L'évaluation du dispositif des PER**

Confiée, comme on l'a indiqué, au Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et de l'espace rural, elle a fait l'objet d'un cahier des charges prévoyant, d'une part, une évaluation *ex ante* portant sur le dispositif et sa mise en œuvre et, d'autre part, une évaluation finale, qui doit être conduite dans la dernière année de programmation des crédits.

* L'évaluation ex ante

L'évaluation initiale, lancée en février 2007, a déjà donné lieu à un rapport, rendu en juillet dernier.

Selon les informations recueillies par vos rapporteurs pour avis, ce rapport, tout en relevant la pertinence de la démarche, son succès et son effet mobilisateur, dresse un certain nombre de constats critiques, dont on peut d'ailleurs estimer, comme les auteurs eux-mêmes semblent le faire, qu'ils s'expliquent largement par les délais contraints dans lesquels a été enfermée la procédure, délais qui ont pesé aussi bien sur les auteurs de projets que sur les services instructeurs ou les décideurs.

Le nombre des dossiers présentés et la complexité de la procédure ont sans doute aggravé les conséquences de la brièveté des délais, qui peut par ailleurs être aussi à l'origine des insuffisances relevées quant à la définition et à l'application des critères de sélection, l'implication inégale, sur le terrain, des services de l'Etat, l'insuffisance du cadrage financier initial.

Enfin, le rapport regrette que le niveau régional ait été pratiquement tenu à l'écart du dispositif et s'interroge sur le « couplage » de l'attribution d'un financement et de celle d'un label, relevant par ailleurs que la labellisation repose sur une « excellence présumée ».

Sur la base de ces constats, les préconisations formulées sont extrêmement intéressantes, notamment dans la perspective de nouveaux appels à projets, dont il est suggéré par ailleurs qu'ils devraient être précédés d'une analyse stratégique et s'inscrire dans une véritable politique de développement des territoires ruraux « *combinant divers instruments de manière cohérente* ».

En ce qui concerne les caractéristiques de l'appel à projets, le rapport recommande, si cette technique devait être à nouveau utilisée, de l'inscrire dans un cadre pérenne, quitte à en varier les thématiques, afin d'inscrire l'action dans la durée et de tenir compte aussi bien de la variation des disponibilités budgétaires que de celle –inévitable– du volume des projets attendus. Il est également préconisé de réaliser l'appel à projets en deux temps, ce qui permettrait aux candidats de présenter d'abord un pré-dossier sommaire -moins coûteux à élaborer- qui pourrait ensuite, après une première sélection, être affiné et éventuellement regroupé avec d'autres.

En ce qui concerne les modalités d'instruction, on peut retenir, outre le souci d'assurer la transparence et l'objectivité de l'instruction ou la bonne articulation des niveaux régional et départemental, la recommandation de rendre obligatoire la consultation de la trésorerie générale sur les capacités financières des maîtres d'ouvrage.

Dans le domaine des critères d'éligibilité et de sélection des projets, le rapport avance l'idée de favoriser l'articulation urbain-rural en n'écartant pas systématiquement, quitte naturellement à prévoir des garde-fous, les communes faisant partie d'une aire urbaine de plus de 30.000 habitants, les interactions entre les territoires ruraux et les bourgs-centres étant un des moteurs de la revitalisation rurale. De même, renforcer les exigences en matière de cohérence interne du projet et de précisions sur son économie pourrait contribuer à garantir, d'une part, la « plus-value » apportée et, d'autre part, la bonne utilisation et la pérennité des équipements prévus.

Quant au financement, il est préconisé de fixer à l'avance le montant de « l'enveloppe » prévue, mais en revanche de ne pas annoncer à l'avance le nombre de projets retenus, afin de pouvoir tenir compte à la fois du nombre des candidatures et du montant moyen des aides demandées.

Enfin, il est également recommandé de prévoir un accompagnement des projets –aide au montage des projets, à l'animation et à la mise en réseau, pilotage départemental de l'évaluation– afin de permettre l'aboutissement de projets intéressants mais portés par des territoires dépourvus des moyens de les « monter », de faciliter leur gouvernance, d'inciter à une évaluation suffisamment précoce.

III. LE RENOUVEAU DES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

A. LES CONTRATS DE PROJETS ETAT RÉGIONS 2007-2013

L'année 2007 était la première année de mise en oeuvre de la « nouvelle génération » de contrats entre l'Etat et les régions, les contrats de projets Etat-régions, dont la signature s'est d'ailleurs prolongée au cours de l'année, le dernier de ces contrats ayant été signé au mois d'août.

Conformément aux orientations définies, après consultation, par le CIIACT du 6 mars 2006, les CPER, conclus pour une durée de sept ans, se caractérisent par leur « recentrage », à la fois au niveau des orientations stratégiques, qui épousent celles définies par l'Union européenne, et sur de « grands projets », mais aussi par le souci d'une meilleure articulation avec d'autres dispositifs, notamment la politique européenne régionale : à cette fin la préparation des programmes opérationnels FEDER a été conduite de manière à favoriser leur synergie avec les nouveaux CPER.

1. Les principes de la nouvelle politique contractuelle et leur traduction dans les CPER 2007-2013

a) La nouvelle politique contractuelle

Élaborée après consultation du Parlement, du Conseil économique et social et des associations d'élus, la réforme des contrats de plan Etat régions créés en 1982 avait pour objet à la fois de rénover cet outil, de répondre aux critiques auxquelles il donnait lieu (lourdeur, retards, saupoudrage des moyens, non-respect des engagements) et de tenir compte des éléments nouveaux que constituaient la nouvelle étape de la décentralisation, l'entrée en vigueur de la LOLF et la réforme des fonds structurels européens.

En fonction de ces éléments, le CIIACT du 6 mars 2006 a retenu les principes suivants pour la négociation des nouveaux « contrats de projets » :

– le démarrage des contrats au 1^{er} janvier 2007, pour une durée de sept ans, afin de les mettre en oeuvre sur la même période que les programmes européens ;

– la prise en compte des orientations stratégiques communautaires définies par les conseils de Lisbonne et Göteborg pour le développement économique, social et l'environnemental durable, la compétitivité et l'innovation ;

– le recentrage des contrats sur un nombre limité de thématiques prioritaires et de grands projets d'investissement ;

– le respect des engagements financiers.

Enfin, la nouvelle contractualisation devait reposer sur un partenariat privilégié entre l'Etat et les Conseils régionaux, mais associer également les autres niveaux de collectivités.

b) La négociation des nouveaux contrats et le cadrage financier

● **Les mandats de négociation**

Dans la ligne des principes ainsi définis, les mandats de négociation des contrats de projets donnés par l'Etat aux préfets proposaient de les centrer sur trois objectifs : la compétitivité et l'attractivité des territoires ; la dimension environnementale du développement durable ; la cohésion sociale et territoriale.

Le soutien à la compétitivité des territoires, orienté vers la création d'activités et d'emplois, devait concerner non seulement les pôles de compétitivité mais aussi les autres filières d'excellence, y compris agricoles, permettre de soutenir le développement des TIC, et en particulier l'accès au haut débit, favoriser les constructions universitaires et les programmes de recherche.

Le développement durable devait se traduire par un effort en faveur des transports collectifs, des énergies renouvelables et de la lutte contre le changement climatique. Il était également demandé aux préfets, à ce titre, d'inscrire les contrats de projets dans une perspective de « neutralité carbone », en évitant que les investissements prévus entraînent une augmentation des émissions de gaz à effet de serre.

La cohésion sociale devait être renforcée par un soutien aux politiques d'emploi et de formation professionnelle, par l'accompagnement des mutations économiques et des politiques de reconversion des bassins en difficulté, par la politique de rénovation urbaine.

Enfin, pour tenir compte à la fois des transferts de compétences intervenus en 2004 et des exigences du développement durable, les contrats ne devaient plus prévoir de volet relatif aux investissements routiers.

Les CPER devaient prioritairement inclure des investissements d'envergure ou d'intérêt national, susceptibles d'avoir un effet important sur l'emploi et le tissu économique régional.

L'Etat maintenait par ailleurs la possibilité d'intervenir dans un volet territorial infra-régional, au profit des intercommunalités et des parcs naturels régionaux, et aussi, bien entendu, de soutenir les contrats interrégionaux destinés à la protection et à la valorisation des massifs de montagne et des grands bassins fluviaux.

● Les nouveaux contrats et le cadrage financier

La nouvelle contractualisation concerne 26 contrats régionaux, 5 conventions interrégionales de massifs et 5 autres contrats interrégionaux concernant la Loire, le Rhône, la Meuse, la Garonne et le Lot et la Seine.

Le montant total des CPER représente près de 30 milliards d'euros, dont la moitié (15,3 milliards d'euros) est apportée par les régions.

La contribution de l'Etat, qui devait être d'environ 10 milliards d'euros, a été portée à 12,74 milliards (+ 20 %), auxquels s'ajouteront 500 millions d'euros au profit du Syndicat des transports d'Ile-de-France, 115 millions d'euros du Fond national pour l'emploi destinés aux dispositifs d'accompagnement des mutations économiques en Lorraine et dans le Nord-Pas-de-Calais et 500 millions d'euros de l'ANRU pour les conventions conclues avec les collectivités territoriales.

Compte tenu du recentrage des priorités sur certaines catégories d'investissements, le montant de cet engagement correspond à celui qui avait été pris, dans les mêmes secteurs d'intervention, dans le cadre des CPER 2000-2006 (12,67 milliards d'euros).

Les deux tiers des investissements de l'Etat sont concentrés sur trois priorités :

- le secteur des transports (3,28 milliards d'euros) qui reste le premier secteur de contractualisation, pour des projets de transport ferroviaire de voyageurs, de fret ferroviaire ou fluvial et des projets portuaires ;

- le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui bénéficie de 2,9 milliards de crédits d'Etat consacrés à des projets de recherche, à des constructions universitaires, à l'amélioration du logement étudiant, et au développement d'infrastructures en relation avec les réseaux thématiques de recherche avancée, les pôles de recherche et d'enseignement supérieur et les pôles de compétitivité ;

- l'écologie et le développement durable (2,19 milliards d'euros).

Les autres contributions de l'Etat concernent les grands projets d'aménagement du territoire (1,1 milliard d'euros) ; les secteurs agricole, forestier et halieutique (1,2 milliard d'euros) ; l'emploi et l'industrie (680 millions d'euros) ; la santé, notamment pour les établissements d'accueil des personnes âgées ou handicapées (218 millions d'euros) ; l'urbanisme (252 millions d'euros) ; le sport (56 millions d'euros) et le tourisme (42 millions d'euros).

Les **volets territoriaux** des CPER 2007-2013 devraient quant à eux mobiliser un montant de crédit estimé à 2,48 milliards d'euros, dont 60 % seront financés par les Conseils régionaux et 40 % par l'Etat.

Les contributions de l'Etat proviendront du FNADT (55 %), du programme 127 « Handicap et dépendance » (15 %), des Agences de l'eau (7 %) et de l'ADEME (5 %).

Une circulaire du 17 septembre 2007 a précisé les conditions de mise en œuvre de ces volets territoriaux, qui devront faire l'objet de conventions territoriales-cadre précisées par des conventions annuelles ou de conventions territoriales fixant les projets à réaliser et leurs délais de réalisation. Ces conventions devront être passées avant le 31 décembre 2007.

c) Le suivi et l'évaluation des CPER

Le renouvellement de la politique contractuelle Etat régions passe aussi par les procédures de suivi et d'évaluation des CPER, qui doivent permettre de mieux assurer le suivi des engagements pris.

Les principales mesures retenues dans ce domaine concernent :

– la formalisation des engagements dans une annexe financière tenant compte de l'architecture de la LOLF ;

– la présentation des crédits contractualisés sous forme de tableaux dans les projets annuels de performance ;

– le suivi des programmations de l'Etat et des collectivités grâce au logiciel PRESAGE ;

– un examen annuel des programmations inspiré du mécanisme du « dégagement d'office » des programmes européens ;

– une révision à mi-parcours, prévue au deuxième semestre 2010.

d) Le financement des CPER dans le projet de loi de finances pour 2008

Selon le document de politique transversale, les contributions des **programmes ministériels** au financement des CPER 2007-2013 devraient s'élever en 2008 à **887,4 millions d'euros en AE** et **512,6 millions d'euros en CP**, et les contributions des **opérateurs de l'État** à **218,8 millions d'euros en AE** et **95,3 millions d'euros en CP**.

La contribution du FNADT inscrite au programme 112 représentera quant à elle **125 millions d'euros en AE** et **43 millions d'euros en CP**¹.

¹ Auxquels s'ajouteront 130 millions d'euros en CP au titre du financement des CPER 2000-2006.

2. L'articulation des programmes européens et des CPER

Pour la période 2007-2013 de programmation des fonds structurels européens, la France dispose d'une enveloppe de 14,3 milliards d'euros (en prix indexés 2007-2013) au titre des objectifs « Convergence » pour les DOM, « Compétitivité régionale et emploi » pour la métropole et « Coopération territoriale européenne ».

Le Gouvernement a décidé de conduire de façon conjointe la préparation des programmes opérationnels européens et celle des CPER, afin de renforcer leur articulation et leur complémentarité.

Dès la publication des projets de règlements communautaires en 2004, une large consultation a été engagée avec les régions et l'ensemble des partenaires impliqués dans la mise en oeuvre des fonds structurels afin d'élaborer, à l'automne 2005, le « cadre de référence stratégique nationale » (CRSN) définissant les priorités et les thèmes servant de référence pour la définition des programmes opérationnels.

Ces priorités, validées par le CIACT du 6 mars 2006, se concentraient sur quatre grands domaines :

- l'environnement économique et le soutien aux entreprises, notamment aux PME, incluant l'innovation et la recherche ;

- la formation, l'emploi en faveur des publics prioritaires, la gestion des ressources humaines et l'inclusion sociale ;

- l'environnement, la prévention des risques et la politique énergétique ;

- le développement des territoires urbains et ruraux.

La Commission européenne a validé le CRSN en mai 2007, approuvant ainsi le nombre des programmes retenus par la France et la répartition entre ces programmes des fonds structurels.

Les 36 programmes opérationnels, régionaux et interrégionaux, des objectifs Convergence et Compétitivité régionale ont été parallèlement élaborés et transmis à la Commission pour pouvoir être validés et mis en oeuvre au cours de l'année 2007 : 23 d'entre eux sont déjà adoptées ou en cours d'adoption formelle, les 13 autres devraient l'être au plus tard en janvier 2008.

Les orientations stratégiques, les thématiques, les champs d'intervention des programmes opérationnels sont ainsi convergents avec ceux des CPER, leur calendrier de mise en oeuvre est identique et les deux dispositifs feront l'objet d'une évaluation et d'un suivi communs.

Les conditions sont ainsi remplies pour mobiliser conjointement, sur la période 2007-2013, les moyens des fonds structurels et ceux des CPER au service de stratégies de développement et de compétitivité des territoires.

B. LE NOUVEAU RÉGIME DE LA PRIME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PAT)

Compte tenu des nouvelles compétences des collectivités territoriales, et notamment des régions, en matière d'intervention économique, la prime d'aménagement du territoire (PAT) demeure un des rares dispositifs nationaux d'aide directe à l'investissement des entreprises.

Depuis sa création, en 1982, cet instrument a fait la preuve de son efficacité en termes d'effet levier et surtout de création d'emplois.

Le maintien au-delà du 31 décembre 2006 de cette aide, comme celui des autres aides publiques aux investissements des entreprises, avait cependant été mis en question en 2005, la Commission européenne ayant envisagé d'exclure la possibilité d'octroi d'aides à finalité régionale (AFR) en France métropolitaine.

Il faut donc se féliciter que la France ait obtenu le maintien de ces aides pour la période 2007-2013, et que le gouvernement ait su optimiser les possibilités de soutien aux entreprises qui demeurent ouvertes par la nouvelle réglementation communautaire à travers, d'une part, la définition des zones éligibles et, d'autre part, la réforme du régime de la prime à l'aménagement du territoire.

1. La nouvelle carte des aides à finalité régionale (AFR)

a) La nouvelle donne européenne

La nouvelle réglementation européenne restreint très sensiblement les possibilités d'octroi des aides publiques aux entreprises en France métropolitaine.

En effet, si les DOM demeurent éligibles aux aides destinées à favoriser le développement des régions affectées par un faible niveau de vie et un sous-emploi important (article 87-3-a du Traité de Rome), les possibilités d'octroi, sur le territoire métropolitain, d'aides au développement des régions défavorisées par rapport à la moyenne nationale (article 87-3-c du Traité de Rome) ont été réduites de 55 % par rapport à la période 2000/2006.

Pour la période 2007/2013, les aides devront être réservées à des zones ne comportant pas plus de 15,5 % de la population nationale, contre 34 % pour 2000/2006, les régions éligibles devant comprendre un nombre minimal d'habitants compris entre 20 et 100.000 selon les catégories de zones.

Toutefois, pour « lisser » les effets des nouvelles lignes directrices, des zones comportant 6,9 % de la population pourront également bénéficier d'aides « transitoires » pendant les années 2007 et 2008.

Les taux d'intervention sont aussi sensiblement modifiés du fait de la définition de plusieurs catégories de zones (à taux normal, à taux réduit, limitées aux PME ou transitoires) : ils pourront ainsi varier, en France métropolitaine, entre 20 et 35 % pour les petites entreprises¹, 20 et 25 % pour les entreprises moyennes², 0 et 15 % pour les grandes entreprises.

En dehors des zones AFR, demeurent cependant possibles des aides aux investissements des PME, dans les conditions prévues par les règlements communautaires.

Les Etats membres peuvent également accorder, en dehors de tout zonage, des aides correspondant à des dispositifs spécifiques, en particulier les aides à la recherche et à l'innovation, les aides au financement (capital-risque, garanties, prêts d'honneur) et les aides aux investissements des entreprises agricoles et agroalimentaires, ou des aides de faible montant (aides dites « *de minimis* ») dont le plafond est relevé à partir de 2007 de 100.000 à 200.000 € par entreprise sur trois ans.

b) Le zonage national

Le processus de définition, en application des nouvelles lignes directrices européennes, des zones éligibles aux AFR avait été engagé lors du CIIACT du 6 mars 2006.

Il a été décidé de déconcentrer la préparation de ce zonage au niveau régional, sous la responsabilité des préfets de région et en concertation avec les parties intéressées, la population éligible par région devant être répartie en fonction de trois critères prioritaires : l'emploi (taux de chômage et évolution de l'emploi total) ; le revenu fiscal moyen ; la vulnérabilité du tissu économique, appréciée en fonction de la part des emplois industriels et des services aux entreprises dans l'emploi total et du niveau de qualification.

Afin de cibler aux plus près les territoires à aider et d'optimiser le « stock », considérablement réduit, de population éligible (9,3 millions d'habitants pour les zones éligibles aux aides permanentes et 4,1 million d'habitants pour les zones pouvant recevoir des aides transitoires), ce sont les communes qui ont été retenues comme échelon de zonage des AFR, voire des zones infra communales. Enfin, dans certains cas, des communes ont pu être classées pour partie en zone à aides permanentes et pour partie en zone à aides provisoires.

¹ Soit, selon la définition communautaire, les entreprises de moins de 50 salariés dont le chiffre d'affaires ou le bilan est inférieur à 10 millions d'euros.

² Entreprises de moins de 250 salariés et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 millions d'euros ou le bilan inférieur à 43 millions d'euros.

En Ile-de-France, région naturellement attractive, un zonage correspondant à 300.000 habitants a été défini pour permettre d'aider les territoires les plus en difficulté du nord et de l'est de la région.

La France, seul Etat membre dans ce cas, a par ailleurs prévu une réserve de population éligible de 250.000 habitants, afin de conserver la possibilité de classer en zone AFR -et donc de faire bénéficier d'aides publiques- les territoires qui pourraient connaître dans les années à venir des sinistres industriels. L'utilisation éventuelle de cette réserve pour le zonage de communes affectées par des cessations d'activité sera décidée en fonction de l'importance des suppressions d'emplois et de la situation préexistante dans le bassin considéré : ces nouveaux zonages devront être notifiés à la Commission européenne et approuvés par elle.

Il convient de souligner tout l'intérêt de ce choix, qui crée un élément important de souplesse et « d'adaptabilité » des politiques d'aides publiques, et qui complétera utilement la faculté, ouverte aux Etats membres par les nouvelles lignes directrices communautaires, de réviser en 2010 les zonages nationaux dans la limite de 50 % de la couverture nationale autorisée.

Approuvée le 7 mars 2007 par la Commission européenne, la nouvelle carte française des zones éligibles aux aides à finalité régionale a été formalisée par le décret n° 2007-732 du 7 mai 2007, relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises : elle couvre un peu plus de 5.500 communes réparties sur tout le territoire.

Comme son intitulé l'indique, ce décret instaure également (article 5) le zonage des aides à l'investissement des PME, qui prend la suite de l'ancien zonage de la PAT « tertiaire ». Ce zonage concerne, hors Ile-de-France, tous les territoires non éligibles aux AFR et, en Ile-de-France, les territoires non éligibles aux AFR situés en zone de revitalisation rurale (ZRR) ou en zone urbaine sensible (ZUS). Il permettra aux collectivités territoriales d'accorder aux PME, hors zone AFR, des aides à l'immobilier d'entreprise et des exonérations de taxe professionnelle.

2. Le nouveau régime de la PAT

Comme l'a mis en évidence une étude d'évaluation réalisée en 2005 et portant sur la période 1996-2004, le bilan de la PAT est largement positif :

– elle a un effet démultiplicateur important sur les autres aides publiques, 1 € de PAT entraînant 4 € d'autres aides publiques ;

– elle a été très efficace en termes de création d'emplois : pour 100 emplois primés, 92 sont créés, dont 52 (56 %) ne l'auraient pas été sans

aides publiques¹ : à cet égard, la PAT a un effet de levier très important pour les « petits » projets industriels ;

– elle joue également un rôle important pour le lancement de grands projets industriels et pour attirer en France de tels projets : même si dans ce cas les montants d'aide accordés sont faibles par rapport à l'investissement total, l'attribution de la PAT est en effet alors comprise comme une manifestation de l'intérêt des pouvoirs publics pour le projet.

Il faut donc se féliciter de la décision du gouvernement de maintenir la PAT, dont le régime sera toutefois profondément rénové à la fois pour tirer les enseignements de l'évaluation et pour tenir compte de l'évolution du contexte réglementaire européen.

Le nouveau régime de la PAT a été défini par deux décrets, le décret n° 2007-809 du 11 mai 2007 relatif à la prime d'aménagement du territoire pour l'industrie et les services et le décret n° 2007-1029 du 15 juin 2007 relatif à la prime d'aménagement du territoire pour la recherche, le développement et l'innovation, complétés par un arrêté du 15 juin 2007.

a) Le recentrage de la PAT

Conformément aux préconisations de l'évaluation du dispositif, la PAT est recentrée sur trois objectifs prioritaires :

– l'appui aux projets majeurs d'intérêt national, et notamment aux investissements « internationalement mobiles », afin de renforcer l'attractivité et la compétitivité du territoire national ;

– le maintien du soutien aux projets industriels de taille intermédiaire et aux projets de recherche-développement ;

– l'accompagnement de projets structurants dans les zones en crise.

b) Le nouveau dispositif

Le nouveau dispositif de la PAT est marqué par la simplification des régimes -qui sont réduits de trois à deux- et par la volonté de le rendre à la fois plus sélectif et plus incitatif.

¹ Entre 1996 et 2004, la PAT a soutenu la création de près de 120.000 emplois et 1.336 programmes d'entreprise, pour une dépense totale de 640 millions d'euros.

● **La PAT Industrie et services**

Remplaçant les anciennes PAT industrie et PAT services, elle constitue une aide à l'investissement matériel et immatériel correspondant aux projets de création ou d'extension d'établissements, mais aussi de reprise d'entreprises, comme l'autorise désormais la réglementation communautaire, cette dernière possibilité devant demeurer cependant exceptionnelle.

Limitée aux zones AFR, elle sera plus rendue plus sélective par le relèvement des seuils d'octroi des aides, mais aussi plus incitative par le relèvement du plafond d'aide par emploi.

* Les seuils d'éligibilité

Pour les créations d'activité, ils sont fixés à 25 emplois (au lieu de 15) et 5 millions d'investissements, ou 50 emplois.

Pour les extensions d'activité, les projets aidés devront comporter la création nette de 25 emplois entraînant une augmentation de 50 % de la masse salariale, ou la création de 50 emplois (au lieu de 30), ou 25 millions d'euros d'investissements.

Pour les projets de reprise d'entreprise, qui ne pourront être retenus que s'ils concernent des bassins où la situation de l'emploi est très dégradée et s'ils sont susceptibles de rétablir la compétitivité de l'entreprise et de diversifier ses débouchés, ils devront garantir la reprise d'au moins 150 emplois et au moins 15 millions d'euros d'investissement.

* Le montant des aides

Afin de pouvoir accroître les moyens consacrés à chaque projet et donc l'effet incitateur sur les investissements « mobiles », le plafond maximum d'aide par emploi est relevé de 11.000 à 15.000 €, dans la limite des taux d'aide fixée par la Commission européenne, qui pourront varier de 10 % à 35 % de l'investissement, en fonction de la zone AFR et de la taille des entreprises.

D'autre part, l'étalement des paiements de la PAT, versée dans le régime antérieur en trois tiers dont le premier d'avance, pourra être modifié pour permettre de porter l'avance, très importante pour les PME, dont elle peut réduire les engagements bancaires ou les besoins de trésorerie, à un taux maximum de 40 %.

● **La PAT Recherche, développement et innovation**

Ouverte à l'ensemble du territoire national, elle sera concentrée sur l'installation de centres de recherche d'entreprises existantes et pourra également soutenir les projets d'innovation des procédés et d'organisation dans les services.

Conformément à la réglementation européenne, elle sera désormais accordée à des programmes de recherche et pas uniquement à la création d'emplois dans le cadre de ces programmes, même si le calcul de la prime prend en compte ces emplois.

* Les seuils d'éligibilité

Seront éligibles les programmes comportant soit 20 créations nettes d'emplois permanents, soit un investissement de recherche d'au moins 7,5 millions d'euros.

* Le montant des aides

Comme pour la PAT industrie et services, le montant maximal des aides sera relevé de 11.000 à 15.000 € par emploi, et pourra atteindre 25.000 € pour les projets collaboratifs, les taux d'intervention pouvant, en fonction de l'encadrement communautaire, varier de 25 à 50 % de l'investissement pour les grandes entreprises et de 35 à 60 % pour les PME, les taux les plus élevés étant réservés aux programmes de recherche collaboratifs.

c) Les crédits de la PAT en 2008

La finesse du zonage national semble avoir réussi à limiter l'impact de la réduction de la population éligible aux aides à finalité régionale, en permettant de prendre en compte la plus grande partie des zones économiques pouvant être concernées par la PAT : en témoigne, selon la DIACT, le nombre des dossiers déposés en 2007.

En 2008, les crédits inscrits au projet de loi de finances tablent sur une augmentation des demandes : ils s'élèvent à 40 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 5,25 %) et 34 millions d'euros en crédits de paiement (+ 10,75 %).

Il est à noter qu'en 2008 comme en 2006 et 2007, 15 millions d'euros en AE sur les crédits de la PAT devraient bénéficier aux pôles de compétitivité.

Lors d'une réunion tenue le 28 novembre 2007, la commission des affaires économiques, après avoir adopté à l'unanimité l'amendement proposé par ses rapporteurs pour avis, a émis à la majorité un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Politique des territoires » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2008, les commissaires des groupes socialiste et communiste républicain et citoyen votant contre.

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article 33

état B

Mission « Politique des territoires »

Rédiger comme suit l'intitulé du programme « Aménagement du territoire » :

Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire